

gestión y política pública

vol. II, núm. 2, México, julio-diciembre de 1993

Índice

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Giandomenico Majone y Antonio la Spina, *El Estado regulador* 197
- Xavier Mendoza y Carles Castells, *El control del "grupo" de las empresas públicas de Barcelona* 263

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Erhard Friedberg, *Las cuatro dimensiones de la acción organizada* 283
- Héctor Arámbula y David Gómez Álvarez, *La economía de los costos de transacción. Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones* 315

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- R. Andrew Nickson, *La democratización y los gobiernos locales en América Latina* 339

Director

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité Editorial

Luis F. Aguilar Villanueva
El Colegio de México

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Myriam Cardozo Brum
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Carlos Dávila
Universidad de los Andes

María del Carmen Pardo
El Colegio de México

José Mejía Lira
Instituto Nacional de Administración Pública

Eduardo Ibarra Colado
Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa

Bernardo Kliksberg
PNUD – Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo

Jean-Pierre Nioche
École HEC – École Nationale d'Administration

Myriam Cardozo Brum, *La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política* 365

EXPERIENCIAS RELEVANTES

Søren Christensen y Jan Molin, *La reorganización de la Cruz Roja Danesa. Orígenes institucionales de su organización* 395

RESEÑAS

Carlos Eugenio Paz García, *Improving Public Management*, de Les Metcalfe y Sue Richards 415

Carlos L. Moreno Jaimes, *Analyzing Social Policy*, de Michael Hill y G. Bramley 422

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
Registro en trámite
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti

Diseño, tipografía y cuidado editorial: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,
Calle 2, número 21, col. San Pedro de los Pinos, 03820 México, D.F.
Tels. y fax: 515-16-57, 271-89-35 y 271-90-27

Gestión y Política Pública se terminó de imprimir en mayo de 1994
en los talleres de Impresores Cuadratin y Medio, S.A. de C.V.,
Av. Emilio Carranza 401, col. El Retoño, 09440 México, D.F.
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Gestión y Política Pública

El Estado regulador

Giandomenico Majone y Antonio la Spina

Desde hace varios años, el término “regulación” y el término simétrico “desregulación” han sido empleados cada vez con mayor frecuencia y con estados de ánimo alternos en el debate teórico y político europeo.

A primera vista, el incremento de la actividad reguladora ejercida por el Estado parece relacionarse con la expansión de las políticas y aparatos administrativos del Estado social, intervencionista, keynesiano. A éste se le atribuía la difícil tarea de combinar y perseguir simultáneamente los objetivos del crecimiento económico (estimulado a través de políticas de sostén de la demanda), la ocupación plena y la potencialización de los derechos de la ciudadanía [por medio de la oferta de servicios de seguridad y sociales que respondieran en la mayor medida posible a las necesidades de la riqueza, la corrección, la programación, la regulación, precisamente, de un amplio conjunto de prácti-

G. Majone es profesor en el Instituto Universitario Europeo de Fiésolo. A. la Spina es investigador en la Universidad de Macerata. El presente texto es resultado de un trabajo conjunto. Sin embargo, la redacción de “Regulación económica, regulación social, política social”, “La reglamentación comunitaria” y “Defectos de la regulación y problemas en la realización de proyectos institucionales” es de G. Majone, mientras que la restante es de A. la Spina. El trabajo fue desarrollado en el ámbito del proyecto de investigación del Instituto Universitario Europeo sobre “Regulating Europe”, dirigido por G. Majone. Agradecemos a Guido Corso sus útiles comentarios. La responsabilidad de las tesis sostenidas y de posibles lagunas u oscuridades es por supuesto nuestra. Traducción del italiano de Daniela Bochicchio Ricardelli.

cas socioeconómicas que antes se habían dejado a la lógica del mercado (pensemos en las políticas ambientales, la protección del consumidor y en general todo el ámbito de la regulación social)]. Aunque la persecución de dichos objetivos inevitablemente implicara algunos costos (inflación, aumento del déficit público, elevación de la presión fiscal) y por consiguiente determinadas tensiones sociales, en conjunto era visto en forma muy positiva —por lo menos por ciertos sujetos políticos y algunos sectores de la comunidad científica dedicados a actividades de consultoría y colaboración con las políticas intervencionistas—, ya que buscaba un genuino progreso social, inspirado en valores de igualdad (aunque en su versión reformista y gradualista), y al mismo tiempo era capaz de activar un círculo virtuoso que podía salvaguardar la eficiencia del sistema económico e incluso permitir un incremento de la riqueza total.

Sin embargo, la estanflación de los años setenta mostró cómo a veces los intentos por guiar el crecimiento pueden fracasar sin chistar. Así pues, fuimos testigos de la condena del keynesianismo, que le abrió el camino al monetarismo y a la economía de la oferta (*supply-side economy*), los cuales se convirtieron en la nueva ortodoxia en Estados Unidos y en algunas naciones europeas. Aparte de la política macroeconómica, el Estado intervencionista fue blanco de críticas de ningún modo infundadas, también por lo que se refiere a las otras esferas de actividad antes mencionadas. Así pues, acusaron a sus políticas sociales de haber faltado, precisamente por su universalidad, a los objetivos de igualdad que habían sido declarados, favoreciendo más bien a ciertos medios; la elephantiasis de sus aparatos administrativos, relacionada asimismo con su orientación universalista, fue vista como fuente de ineficiencia y del empeoramiento cualitativo de los servicios, así como de enormes costos financieros; estos últimos, a su vez, finalmente fueron responsables de una “crisis fiscal”,¹ que se produjo por la creciente dificultad de conseguir los medios necesarios para sostener la enorme mole de las actividades estatales.

El principio según el cual el Estado, dentro de las limitaciones establecidas por los recursos disponibles (limitaciones sujetas sin embargo a continuas redefiniciones que no son dictadas por criterios objetivos), puede y debe tratar de satisfacer el mayor número de demandas y necesidades sociales, habría implicado una incontrolable multiplica-

ción de dichas demandas, así como una sobrecarga en los centros de toma de decisiones y en los aparatos de erogación y, en forma más general, una ingobernabilidad de las democracias contemporáneas.²

El descontento de los ciudadanos puede originarse no sólo en un defecto en las prestaciones estatales —respecto de las expectativas de los grupos sociales—, sino también en un exceso en las mismas. La producción normativa del Estado social e intervencionista, en particular, fue vista como sobreabundante cuantitativamente hablando, exageradamente compleja, no orgánica, tecnicista, minuciosa, rígida. Aparte del llamado “aluvión legislativo” —cuyo efecto más relevante es la creciente dificultad para los ciudadanos y los operadores jurídicos de conocer e interpretar el derecho vigente—, otro fenómeno que suscitó muchas preocupaciones, sobre todo en los observadores europeos, es el de la “juridificación” de las esferas sociales y mundos vitales que antes no eran objeto de intervención y estaban reservados al ámbito de la moral, del control social, de los acuerdos privados, de la regulación informal. La intervención del derecho, aunque realizada con las mejores intenciones, de hecho puede implicar una “colonización” nociva.³

Cabe observar que la penetración del derecho en las relaciones sociales que antes no eran jurídicamente importantes, o la extensión y el engrosamiento de las normativas ya vigentes, suelen ser resultado de la crisis o de la crítica de la situación preexistente, gracias a transformaciones culturales, socioeconómicas y políticas en gran medida independientes del Estado, que sin embargo llevan a solicitar la intervención del mismo para que desempeñe funciones de tutela o restauración del equilibrio. Se trata de esferas que pueden estar bastante distantes entre sí y que no se limitan a la actividad económica. Pensemos en la familia y en la crisis del modelo de la autoridad monocrática paterna, a la que a veces corresponde la solicitud de una intervención legislativa y judicial; en las relaciones laborales, especialmente si se refieren a sujetos “débiles”, como minusválidos o mujeres, a las que corresponde una normativa con frecuencia poco flexible, excesivamente cara y en última instancia ineficaz; en los servicios y seguros sociales

² La noción de “sobrecarga” fue elaborada por Easton (1965) en un periodo anterior al debate sobre la ingobernabilidad. Véase también Rose (1976). Entre las posiciones sobre la ingobernabilidad cabe recordar por lo menos las de Crozier, Huntington y Watanuki (1975); y de Luhmann (1981), por un lado, y, por el otro, las de Habermas (1973) y de Offe (1979). Véanse también las reservas sobre este debate que expone Rose (1979).

³ Véase Habermas (1981, pp. 1 005 y ss., trad. it.). La literatura sobre juridificación ya es conspicua. Véanse por lo menos Voigt (1980, 1983); Teubner (1987), y Febbrajo (1987).

¹ Véase la conocida tesis de O'Connor (1973).

que, aunque destinados a extender el gozo de los derechos de la ciudadanía, pueden implicar una multiplicación de los procedimientos burocráticos y una monetización de los derechos que dañan la autonomía y la autenticidad de los “mundos vitales”; en las relaciones interprivadas (por ejemplo, el derecho de arrendamiento) y en el uso cada vez más frecuente de cláusulas contractuales obligatorias; en la administración pública y en el control de la eficiencia y de la imparcialidad de su proceder que, si se lleva a cabo con instrumentos inadecuados —como el penal—, puede tener efectos paralizadores.

En éstos y en otros casos, la expansión del derecho o su engrosamiento (introducción de nuevas sanciones o agravamiento de las ya existentes; recurrir al derecho penal) también fueron resultado de presiones que venían desde abajo. De cualquier modo, la juridificación lleva a una situación de descontento generalizado, de aversión por un Estado no sólo improductivo y gastador (por lo menos desde el punto de vista de algunos contribuyentes), sino también centralizador y tendiente a la intrusión.

Sobre todo en el debate estadounidense acerca de la desregulación, parece haber causas análogas, aunque sólo pertinentes al control de la actividad económica. Se ha demostrado que mantener con vida algunas políticas y agencias reguladoras puede implicar enormes costos.⁴ Además, es posible que la reglamentación resulte económicamente ineficiente. De hecho, con frecuencia se le ha acusado de comprometer la dinámica de la competencia (por ejemplo, al restringir el ingreso de nuevas empresas a determinados sectores, la distorsionar los precios, imponer modalidades antieconómicas en la elaboración de productos o en las relaciones con la mano de obra), provocando un costo que recae tanto sobre todas o algunas de las empresas que operan o podrían operar en un sector, como, en última instancia, sobre los consumidores. Además de producir daños generalizados, la regulación también puede crear beneficios concentrados e injustificados en favor de algunas de las empresas reguladas, que tendrán gran interés en capturar a los reguladores, condicionándolos en su ventaja.⁵ De aquí la creciente popularidad de la regulación, cuyos fracasos fácilmente se relacionan

⁴ Véanse McCraw (1975); Weidenbaum (1977, 1980); *Id.*, y R. de Fina (1978); Christainsen y Haveman (1981); y las reseñas de Joskow y Noll (1981) y Miller (1983); finalmente véase la discusión crítica de dicha literatura en Litan y Nordhaus (1983, pp. 8 y ss.).

⁵ La teoría de la “captura” en realidad fue formulada bastante antes de los años setenta. Véanse Bernstein (1955), y las vehementes condenas de Lowi (1969, pp. 125 y ss.). Para una versión más reciente véase Stigler (1971).

con los del Estado social e intervencionista, y el correspondiente éxito —a los ojos de la opinión pública, los políticos, los expertos— de las propuestas de desregulación, que a su vez podrían quedar inscritas dentro de una tendencia más general hacia la privatización de los servicios públicos, el Estado mínimo, la descentralización de las decisiones, la autorregulación, la desjuridificación y la exaltación del mercado.

Parece pues que, aun con acentos e intensidades que varían de nación a nación, nos encontramos frente a un nuevo estado de ánimo muy difundido, diametralmente opuesto al que caracterizó los años de la reconstrucción posbélica y el *boom* de los sesenta. Además, lemas como el de la desregulación y de las otras estrategias posintervencionistas que antes despertaban sospechas en los ambientes de izquierda por ser expresión del “reflujo moderado”, ahora suscitan un interés cada vez mayor, como hemos señalado, incluso entre las posiciones “progresistas”. Por tanto, la regulación parece perder cada vez más su atractivo, aun entre sus partidarios tradicionales.

Ciertamente las grandes síntesis opuestas (como el Estado benefactor intervencionista y regulador *contra* el Estado mínimo o posintervencionista) sirven para dar forma y voz al “espíritu del tiempo”, que flota tanto en el discurso político cotidiano como en el debate entre los especialistas. Sin embargo, éstas pueden estar a veces tan simplificadas que inducen a malos entendidos y errores. Éste parece ser el caso de la síntesis en cuestión.

Si nos fijamos bien, en la presentación esquemática aquí desarrollada ya se puede observar cómo las distintas tesis sobre la crisis del Estado intervencionista y asistencial no tienen lugar en un discurso siempre coherente y digno de consideración. Por ejemplo, primero se sostiene que los ciudadanos no están satisfechos y por eso deslegitiman a los gobiernos, porque algunas de sus demandas de prestaciones públicas positivas no fueron atendidas, y luego se argumenta que los mismos ciudadanos no están contentos porque, al mismo tiempo, algunas prestaciones públicas positivas turban su esfera privada.

Podría parecer, entonces, que la tesis estuviera ideada para prever que la crisis de legitimación tuviera que producirse casi necesariamente: si el Estado no lo hace, porque no lo hace; si el Estado lo hace, porque lo hace.

En segundo lugar, cabe observar que muchas de estas previsiones (déficit de legitimación, por tanto manifestaciones abiertas y amplias de desacuerdo; ingobernabilidad progresiva de las democracias occidentales; crisis fiscal), formuladas en la primera mitad de los años

setenta, se verificaron, por lo menos en parte, en lo que en efecto ocurrió sucesivamente. En realidad, para ayudarnos a comprender científicamente los fenómenos que éstas consideran, las teorías de la crisis habrían debido especificar qué grupos sociales y en qué condiciones (medidas con qué indicadores) habrían requerido o rechazado qué decisiones públicas. Esto no siempre sucedió. Casi siempre, en cambio, estas teorías se formularon más o menos en función directa a la justificación de ciertas opciones políticas. Así, en muchos casos éstas deben introducirse propiamente en el discurso ideológico.

Una segunda consideración se refiere más específicamente al tema de la regulación. Muchas de las acusaciones antes mencionadas no son infundadas, pero tal vez en ocasiones fueron lanzadas contra el blanco equivocado, o, mejor dicho, contra un blanco demasiado amplio y genéricamente definido. Si delimitamos con más cuidado el objeto del análisis, podremos ver cómo las objeciones dirigidas al Estado intervencionista y a sus políticas económicas y sociales pueden no aplicarse al Estado regulador, y cómo la estrategia de la regulación puede ser, y en efecto lo fue, de central importancia. De hecho, la actividad reguladora del Estado, entendido como un Tercero *super partes* (instancia neutral superior) con poderes normativos y autoritarios del que se espera un empleo de dichos poderes eficaz y públicamente justificable, ya que lo rigen buenas razones,⁶ responde a exigencias que pertenecen a todas las sociedades políticas, o por lo menos a todas las sociedades políticas liberales y democráticas, y no sólo a las sociedades occidentales de la actualidad. En este sentido, la idea del Estado regulador no es nueva. En segundo lugar —y éste en cambio es un dato que se relaciona más estrechamente con la experiencia contemporánea—, la urgencia, la dificultad técnica y la continua redefinición de algunos de los problemas que son objeto de la regulación parecen sugerir que se recurra a instrumentos, procedimientos y organismos en los que el componente de la experiencia tenga una mayor importancia, en comparación con lo que generalmente sucedía en el pasado (por lo menos en los casos europeos), y una importancia menor lo político partidista.

El presente documento se articulará de la siguiente manera: se examinarán en forma esquemática algunas alternativas a la regulación; se presentará el debate italiano sobre la desregulación; se discutirá el

⁶ Desde esta perspectiva, cuando se usa el término “Estado regulador” también se incluyen entidades superestatales, como por ejemplo las comunidades europeas.

significado que se debe atribuir a los términos “Estado regulador” y “reglamentación”; se analizará rápidamente la experiencia estadounidense, particularmente las características y técnicas de las agencias reguladoras, además de la distinción entre regulación económica y regulación social, y la relación entre esta última y la “política social”; se dirigirá la mirada al panorama europeo para señalar los aspectos que lo distinguen del estadounidense y explican ciertas resistencias a la reglamentación, mencionando algunos antecedentes históricos significativos; luego se hablará de la expansión que se está llevando al cabo en la actividad reguladora de la Comunidad Económica Europea (CEE); se concluirá con algunas observaciones sobre los defectos de la regulación y sobre el diseño institucional de las agencias reguladoras europeas.

Alternativas a la regulación

Entre las alternativas a la regulación, las más discutidas tal vez hayan sido, por distintas razones, la nacionalización, el regreso a *laissez-faire* (a partir de los años setenta), y varias formas de autorregulación.

Históricamente, la nacionalización o la municipalización ha sido el equivalente funcional de la regulación de tipo estadounidense en áreas de central importancia como los transportes, las telecomunicaciones y los servicios públicos. En forma más general, esta solución fue adoptada por las empresas en las que las economías de escala hacían inevitable una concentración monopolista, en el supuesto de que el paso de la propiedad privada a la pública habría eliminado el motivo de la ganancia, permitiendo así que los órganos directivos de la empresa actuaran en interés general.⁷ Además, entre las finalidades de la gestión pública de dichas actividades no sólo encontramos el control del poder de monopolio, sino también el desarrollo económico y tecnológico, la redistribución del rédito o la seguridad nacional. Normalmente, la protección del consumidor —sin duda el objetivo más importante, por lo menos teóricamente, de la reglamentación *american style*— se sacrificó en aras de la prosecución de dichos objetivos.

Con frecuencia se habla de la nacionalización formulando las mismas acusaciones lanzadas contra la regulación, o imputaciones incluso más graves, con el fin de exigir la privatización de las actividades eco-

⁷ Véase, en relación con el caso inglés, Prosser (1989).

nómicas nacionalizadas. En estas actividades se puede observar una escasa rentabilidad del capital invertido, una productividad poco satisfactoria de la mano de obra, objetivos ambiguos y contradictorios, prestaciones de bajo nivel cualitativo, por tanto usuarios insatisfechos, interferencias políticas y burocráticas (según una especie de teoría de la captura invertida), y pocos incentivos para los directores.

Sin embargo, estas desventajas no deben estar necesariamente presentes en las actividades manejadas públicamente. De hecho, teóricamente, es imposible imaginar, aun en el caso de actividades en condiciones de monopolio, mecanismos que permitan establecer precios cercanos al costo marginal, controlar la productividad de los empleados y de la calidad de las prestaciones y crear incentivos para una gerencia eficaz. Sin embargo, las empresas en manos públicas que se pueden observar empíricamente tienden a presentar los defectos ya mencionados, tanto porque la creación de proyectos y la activación de mecanismos dirigidos a elevar la eficiencia es algo muy problemático, como porque la gestión ineficiente suele estar directamente determinada por intereses de la clase política. Las dudas sobre la nacionalización, y la correspondiente tendencia a la privatización, no son pues infundadas, y es más bien la regulación, o la re-regulación,⁸ lo que puede constituir un sustituto plausible de la primera, cuando se quieran mantener objetivos cuya prosecución no esté garantizada por el puro y simple restablecimiento de una gestión orientada a la ganancia.

La segunda alternativa, que recientemente parece haber vuelto a tener auge y se propone en sustitución tanto de la nacionalización como de la regulación, es el *laissez-faire*. La idea de fondo, como es bien sabido, es que el libre mercado permita el máximo de satisfacción de los intereses tanto de productores como de consumidores. Sin embargo, también es sabido que un mercado del todo libre puede incurrir en distintos tipos de fracasos que posiblemente impidan la formación de precios competitivos y el gozo en condiciones equitativas, por parte del consumidor y del ciudadano, de ciertos bienes y servicios. Dichos fracasos incluyen la formación de concentraciones monopolistas, la creación de rentas excesivas, la falta de incentivos para proporcionar a los adquirentes de mercancía y servicios información completa y confiable, y la carencia de alicientes para producir bienes públicos (es decir,

⁸ De hecho, después de privatizar monopolios como el de las redes de teléfonos o de la electricidad, en el caso del Reino Unido, fue necesario introducir regulaciones especiales para evitar el peligro de que el monopolio público se transformara en un monopolio privado.

bienes cuyo consumo está caracterizado por la indivisibilidad y no la "excluidabilidad"). La necesidad de impedir que se presenten estas situaciones constituye precisamente la clásica justificación de la regulación,⁹ formulada, por ejemplo, en el campo de las intervenciones anti-monopolistas, incluso mucho antes de la afirmación del Estado asistencial keynesiano y en culturas políticas ajenas a la filosofía de este último.

Además, las actividades económicas que se desarrollan en un régimen de *laissez-faire* pueden crear situaciones externas que recaen sobre terceros ajenos a la relación de intercambio. La regulación también debería suplir a este tipo de fracaso. Finalmente, el Estado a veces puede tutelar derechos de acceso a bienes o prestaciones cuyo gozo no dependa en extremo de la disponibilidad de pagar un precio de mercado (pensemos en la oferta de ciertos servicios, como transportes o líneas telefónicas, en zonas o áreas donde no sería rentable producirlos). A menos de que la garantía de dichos derechos no se excluya por completo del cálculo total de las tareas estatales, es evidente que el *laissez-faire* no puede constituir una respuesta adecuada.

Quienes apelan al abstencionismo estatal, subrayan justamente problemas como los de la idoneidad técnica de las intervenciones reguladoras, su grado de intrusión y su oportunidad en el curso concreto. No obstante, demostrar que la regulación debe ser corregida, o incluso reducida, no equivale a demostrar que tiene que ser eliminada totalmente. En conclusión, como ya hemos dicho, es probable que un mercado completamente libre no coincida con uno dominado por la competencia y colectivamente eficiente. Algunas de las intervenciones reguladoras más características se dirigen precisamente a mantener prácticas competitivas y a eliminar las ineficiencias. En estos casos, por tanto, la filosofía de la regulación se plantea como complemento, y no como antítesis, de la filosofía de la libre empresa y la competencia.¹⁰ Un mercado eficiente presupone un Estado regulador que funcione correctamente.¹¹

Una tercera hipótesis, que llamó mucho la atención a partir de

⁹ Para una presentación tipificada véanse Breyer (1982, pp. 15 y ss.); y Whyne y Bowles (1981, caps. 4 y 5). Sin embargo, el caso del bien público puede requerir formas de intervención estatal distintas a la regulación.

¹⁰ Cabe señalar que dicho intento de corregir un mercado cuyos principios de funcionamiento de todas formas se aceptan, tal vez sea predominante, pero no exclusivo, en la regulación de tipo estadounidense. De hecho, las intervenciones con finalidades de redistribución, o dirigidas a garantizar los derechos universalistas (de los que se hablará brevemente en "Regulación económica, regulación social, política social") se inspiran en un criterio diferente.

¹¹ En forma más general, "todos los sistemas económicos son conjuntos de normas y regula-

finales de los años setenta, es la de la autorregulación de los sujetos económicos propuesta principalmente por los partidarios del neocorporativismo.

La concertación neocorporativa es, como ya se sabe, un sistema de intermediación de los intereses que considera la institucionalización (más o menos formal) de relaciones triangulares recurrentes y privilegiadas entre Estado, empresas y sindicatos de trabajadores.¹² Ésta extiende la contratación colectiva, por así decirlo, a las políticas económicas, sociales, asistenciales, e incluye al Estado en la contratación misma, como una de sus partes.

Además de participar en la formación consensual de las políticas públicas,¹³ las asociaciones empresariales también pueden desempeñar, en su interior, actividades que se acercan a las funciones reguladoras en sentido estricto. En este sentido se ha hablado de “gobiernos privados” (Streek y Schmitter, 1985) y de autorregulación.

Éstas [las asociaciones empresariales] pueden obligar a sus miembros (generalmente no voluntarios) a cumplir las directrices que establecen, para ese sector, cantidades y calidades de producción, precios, inversiones, etc., bajo amenaza de sanciones. Estos castigos incluyen, por ejemplo, el retiro de la licencia, la negativa de proporcionar servicios esenciales, la imposición de sanciones pecuniarias, el retiro de la marca, la exclusión en los concursos para las concesiones. Si bien es concebible que este tipo de coerción legitimada pueda desarrollarse por iniciativa de sujetos privados, configurando “un Estado sectorial dentro del Estado territorial”, en la mayor parte de los casos sucede en cambio que a la asociación privada las autoridades públicas le delegan explícitamente la gestión de un programa específico (Schmitter, 1989, pp. 190-191).

Dichos gobiernos privados, por tanto, en cierta medida comparten la autoridad, típica del Estado, de adoptar y llevar al cabo decisiones

ciones: una economía no regulada es algo inexistente”. Ésta es la proposición de la que parte Thurrow (1980), que prosigue con observaciones fuertemente críticas hacia algunas de las regulaciones existentes.

¹² De la amplia literatura sobre este punto véanse Schmitter y Lehbruch (1979); y Lehbruch y Schmitter (1982).

¹³ Dicha participación integraría el caso de una “regulación social concertada”. Pero aquí el término “regulación” se utiliza en una acepción muy amplia. Para tal uso, véase por ejemplo Lange y Regini (1987, p. 13), para quienes la regulación es “el modo (o mejor dicho... los distintos modos) en que se coordina un determinado conjunto de actividades o de relaciones entre actores, se ubican los recursos correspondientes y se estructuran (es decir, previenen o componen) los conflictos reales o potenciales”.

restrictivas. Éstos disponen de medios de coerción propios, autónomamente empleados, o pueden recurrir, para garantizar la ejecución de sus decisiones, a la tutela ofrecida por el aparato estatal (por ejemplo a través del reconocimiento judicial de su obligatoriedad). Además, la actuación de los programas reguladores, debería resultar más fácil y eficaz, ya que se hace responsables a los destinatarios mismos. La legitimación de la autorregulación, finalmente, debería encontrar menos dificultades en comparación con una reglamentación impuesta desde arriba, tanto en los grupos sobre cuya conducta incide, como en la opinión pública. De hecho, los representantes de los grupos participan directamente en la adopción de los acuerdos y a veces en su realización, con lo que los legitiman y atraen sobre sí, y no sobre el sistema político, posibles descontentos de la base. En un clima de desconfianza hacia el expansionismo de la esfera estatal, la opinión pública tendería a ver con buenos ojos que el Estado se inmiscuyera lo menos posible en problemas que pueden ser resueltos en forma autónoma por los interesados directos (véase Streek y Schmitter, 1985b, especialmente pp. 74 y ss.).

Entonces la solución neocorporativa se refiere tanto al nivel *macro* de la gobernabilidad de las democracias contemporáneas como a los niveles *meso* y *micro* de la regulación de las actividades económicas. Respecto al primer nivel, aquélla permitiría una reducción y una agregación de las demandas sociales, adquirir el consentimiento de amplias franjas de la ciudadanía y, finalmente, mantener por lo menos parte de las políticas sociales y económicas del Estado benefactor. Esta solución gozó de cierta popularidad tanto en el campo académico como en la práctica política, y sus partidarios llegaron a predecir una irresistible evolución hacia formas de reorganización neocorporativa del capitalismo. Sin embargo, su popularidad fue disminuyendo en los años ochenta, y las tesis sobre la relación entre neocorporativismo y gobernabilidad sufrieron numerosos desmentidos. Evoquemos, sin un orden preciso, fenómenos como la creciente internacionalización de los mercados, la difusión de necesidades “posmateriales”, de movimientos *single-issue*, del sindicalismo autónomo y de sectores económicos inmersos, que son ajenos al enfoque neocorporativo, no se pueden explicar a partir de éste y en parte tienen lugar no obstante, o incluso contra, los pactos sociales concluidos por los vértices de las asociaciones sindicales de masa. Contrariamente a algunas de sus ambiciones iniciales, el neocorporativismo y los gobiernos privados no pueden proponerse como una respuesta de largo alcance al problema de la gobernabili-

dad,¹⁴ sino cuando mucho como una respuesta parcial, cuyo buen funcionamiento, además, depende de condiciones que les son ajenas.¹⁵

No obstante, los gobiernos privados podrían seguirse viendo como una solución a problemas circunscritos: no los de la legitimación y de la contención de las expectativas respecto del sistema político global, sino más bien la autorregulación (que por los motivos mencionados se considera preferible a una reglamentación dictada desde arriba) de las actividades socialmente deseables, tanto para promover dichas actividades como para eliminar efectos externos indeseables. Sin embargo, incluso tal conclusión no parece aceptable, a menos que esté fuertemente calificada.

Cabe señalar, sobre todo, que sólo las actividades económicas en las que aparecen actores colectivos son sujeto de autorregulación. De hecho, los sujetos de autorregulación son las empresas, y en todo caso las asociaciones entre productores. Por tanto, ésta no sólo nunca se referirá a las actividades no económicas, sino tampoco a las áreas en donde operan sujetos entre los cuales no hay ningún nexo asociativo (ni siquiera en la forma más blanda de pertenencia a gremios, cámaras de comercio, etcétera).

Así pues, no todos los sectores productivos serán igualmente propensos a la autorregulación. Por ejemplo, aquéllos en los que las asociaciones entre productores están mejor organizadas, son más fuertes, y como tales pueden inducir a la obediencia a los recalitrantes, sin duda tendrán ventajas en una autorregulación. Pero también habría que considerar aspectos como el tamaño de las empresas que operan en el sector, el grado de avance tecnológico de los productos (que, si es elevado, hace que la heterorregulación sea más difícil y a veces contraproducente) y la diversificación de los bienes producidos.¹⁶ Luego habría que tener en cuenta condiciones externas a la actividad productora, como la eventual atingencia de la misma a valores no materiales

¹⁴ Desde sus primeros artículos, Lehbruch subrayó la oportunidad de circunscribir el ámbito de aplicación de la solución neocorporativa sólo a algunos sectores de las políticas públicas, es decir las económicas, de réditos y sociales. Véase *Ibidem* (1977).

¹⁵ Aquí no vamos a discutir ampliamente las críticas a las que se sometió la teoría del neocorporativismo. Nos remitimos, sobre la supuesta tendencia del capitalismo a organizarse, a Lash y Urry (1987). Acerca de los factores que explican la afirmación y estabilización del orden corporativo, véase por ejemplo Pappalardo (1983, 1984). Sobre la supuesta correlación entre neocorporativismo y mejoramiento de las prestaciones del sistema político, nos permitimos remitirnos a La Spina (1986).

¹⁶ Véase la tipología de los sectores económicos propuesta sobre la base de estas variables por Hollingsworth y Lindberg (1985).

(lo cual, por lo menos teóricamente, induce a la heterorregulación), así como la presencia y el grado de organización de los movimientos de consumidores, ambientalistas, residentes de áreas interesadas por las características externas de una actividad productiva, etc. Todos estos factores hacen que se modifiquen los problemas objeto de regulación, las técnicas elegidas, las modalidades de representación del interés público y, finalmente, la idoneidad y la dificultad de poner en práctica una solución autorreguladora. En conclusión, podemos encontrar formas y grados de autorregulación muy distintos entre sí.¹⁷

Para finalizar, si bien es cierto que, respecto de la regulación, la autorregulación (aunque habría que especificar en cuál de sus formas) puede ser menos cara de administrar para el erario público, más fácil de legitimar por parte de sus destinatarios, más ágil en su gestión y más consciente de los problemas específicos a los que se dirige, también es cierto que en sí es estructuralmente inadecuada para considerar los costos dispersos que la actividad económica en cuestión coloca sobre sujetos que están fuera de los gobiernos privados. Por lo tanto, podemos intuir, y con frecuencia se observa en la práctica, que el punto de vista de la ciudadanía deberá ser adoptado y reconocido antes de poner en marcha la autorregulación o, si éste fuera el caso, antes de sustituirla por la legislación y por la reglamentación estatal,¹⁸ mediante la introducción de obligaciones, normas y controles de gran rigurosidad.¹⁹ El Estado continúa siendo el responsable en última instancia de los resultados de la autorregulación, lo cual puede llevarlo a dictar reglas

¹⁷ Véase Boddewyn (1985), quien encuentra sólo en el sector de la publicidad las siguientes formas de control: autodisciplina (normas adoptadas y aplicadas por la propia empresa); autorregulación pura (normas adoptadas y aplicadas por un determinado sector productivo); autorregulación por cooptación (el sector involucra a sujetos externos, como expertos, representantes de los consumidores, etc.); autorregulación negociada (con actores colectivos externos, como oficinas de gobierno, asociaciones de consumidores, etc.); autorregulación obligatoria (el Estado impone a un sector la adopción y aplicación de ciertas normas, posiblemente concertadas con otros actores); regulación pura (el Estado monopoliza la adopción y aplicación de las normas).

¹⁸ Esta problemática se acerca a la que señala el concepto de derecho "reflexivo", es decir "regulador de la autorregulación", propuesto por Teubner (1982, 1983).

¹⁹ Véase el caso examinado por Traxler (1985), que concluye de la siguiente manera (p. 163):

... un sistema regulador eficaz de tipo asociativo no se basa sólo en ciertas precondiciones estructurales de naturaleza organizativa específica, sino también en condiciones *externas* a las propias asociaciones. Estas últimas son necesarias para la supervivencia del sistema, ya que las asociaciones que desempeñan funciones públicas están particularmente sujetas a riesgos de desestabilización y defección (Olson). Estos riesgos crecen en proporción directa a la extensión del área que éstas representan, porque la heterogeneidad de los intereses de los miembros tiende a intensificar los problemas de integración interna.

más explícitas que en el pasado en presencia de sectores autorregulados (como por ejemplo en el caso de la disciplina de las aseguradoras en el Reino Unido).²⁰

Para concluir, la autorregulación es una solución parcial, ya que sólo se refiere a algunos sectores de la actividad económica, y es incompleta incluso para estos sectores. Ésta no representa entonces una auténtica alternativa al Estado regulador, como tampoco el *laissez-faire* y la nacionalización. Esto no significa que se deba renunciar sin más a las ventajas que la autorregulación indudablemente conlleva, o que se devalúe la importancia de la libre iniciativa privada, o que se excluya en cualquier caso que algunas actividades puedan ser manejadas privadamente por el aparato público. Cada una de estas hipótesis, sin embargo, presupone una regulación adecuada (o en ciertos casos, si se prefiere decirlo así, una metarregulación), más o menos tendiente a la intrusión según la naturaleza de la actividad y de los problemas que se estén considerando. Tampoco el Estado regulador constituye una alternativa a la libre iniciativa, a la autorregulación o a la gestión pública. Por el contrario, éste se plantea como una condición indispensable para su desarrollo.

El debate italiano sobre la desregulación

En el contexto europeo, la idea de que la regulación pudiera constituir una forma distinta de *elaborar políticas* comenzó a surgir, en forma un tanto paradójica, sólo en ocasión del debate sobre la desregulación. De aquí las comunes confusiones acerca de los significados de estos conceptos y de su relación con otros como los de privatización, desreglamentación y re-regulación.

En el debate sobre la desregulación que se inició en los años ochenta, no faltaron aportaciones significativas por parte de estudiosos italianos, sobre todo de juristas. A aquélla se le veía como un desmantelamiento total o como una supresión parcial de las normas existentes (que, en la situación italiana, eran principalmente de origen legislativo), ya que se volvían, según el caso, inútiles, opresivas, ineficaces, o

²⁰ Una hipótesis muy interesante es aquélla en la que se activa una competencia entre regulación estatal y autorregulación (regulaciones paralelas). La primera a veces puede *agregarse* a la segunda, interviniendo en algunos de los casos donde ésta resulta ineficaz, y proporcionando un término de comparación para juzgar la idoneidad. Véase Kay y J. Vickers (1990, pp. 239-240).

estaban mal redactadas y producían, en resumen, efectos indeseables.²¹

En las primeras peticiones de desregulación, sin embargo, también había otros motivos, originados en parte por sugerencias de procedencia estadounidense y en parte dictados específicamente en nuestro país (Italia). En una eficaz síntesis de este nuevo clima político y cultural, Amato observa que “la idea [...] que se encuentra debajo de la palabra desregulación es una idea con muchas puntas”: la primera es el redescubrimiento del mercado; la segunda es “la exigencia de mayor responsabilidad de cada cual respecto de las propias necesidades y respecto a la esfera social en el sentido más amplio, hasta ahora dejada demasiado en manos de instituciones e instrumentos de protección”; la tercera es la “voluntad de dejar menos espacio a la burocracia en nuestras vidas” (Amato, 1985, p. 161). Además, según Amato, la ejecución de la desregulación también comprende cosas distintas entre sí: en primer lugar, obviamente, menos reglas, por tanto la supresión de algunas de las ya existentes; pero también, en segundo lugar, otras normas más simples y eficaces, y finalmente reglas adoptadas no por el parlamento sino por el gobierno al que se le haya dado el poder de regular.²²

Esta reconstrucción es totalmente correcta en el plano histórico: sin duda es cierto que los diferentes motivos antes mencionados se esgrimían y se esgrimen todavía en el debate en cuestión. Pero evidentemente esto resulta más difícil de manejar para quienes desean hacer una aplicación más rigurosa de la misma desde el punto de vista lógico conceptual, ya que al mismo término se le atribuyen significados que son contradictorios entre sí: *a)* menos reglas; *b)* reglas de un tipo nuevo; *c)* reglas de distinta fuente (y tal vez incluso más reglas, ya que la potestad reglamentaria del gobierno podría ejercerse con una gran frecuencia al verse libre de los obstáculos parlamentarios). Además, esta ambivalencia semántica está dictada precisamente por la fidelidad histórica: es reflejo de la novedad de la idea de desregulación, por tanto también de las aproximaciones y confusiones en el uso que se hace de la misma.

Un orden conceptual, dictado también por la exigencia de fijar relaciones entre la desregulación y otro término muy empleado, la “des-

²¹ Volvemos a encontrar esta concepción, por ejemplo, en Ichino (1984), en Giugni (1986) y en la mayor parte de las contribuciones contenidas en Cassese y Gerelli (1985).

²² Amato (1985, pp. 163 y ss.). El autor evoca al respecto los trabajos de la subcomisión sobre la desreglamentación, nominada por el presidente del Consejo y presidida por Sabino Cassese, cuyas propuestas luego fueron publicadas en *Foro italiano*, V, 1986, pp. 113 y ss.

reglamentación”, fue presentado por Martines, quien distingue diferentes acepciones del segundo término. La desreglamentación *de jure*,²³ si se toma en su sentido amplio, puede tener cuatro significados: a) total renuncia del Estado a disciplinar ciertas materias o actividades; b) desregulación, es decir

entrega a poderes particulares de una parte de la disciplina de determinadas materias o actividades, que puede ir acompañada de un área de intervención normativa reservada a los poderes públicos con la finalidad de dirigir y coordinar, a través de normas generales y de principio, la producción normativa de los particulares [y por tanto la] “reducción de la intervención de los poderes públicos en las actividades económicas [...] leyes y actos administrativos para liberalizar nuevamente el mercado” (Martines, 1987, pp. 865-866 y 868);

c) legislación negociada, es decir predisposición material del contenido de la ley, aunque formalmente adoptada por el parlamento, por parte de o en acuerdo con sujetos externos al mismo (entidades locales, representantes de grupos, sindicatos, etc.); d) desnacionalización, que ocurre

cuando el Estado, titular de una empresa o actividad, decide retirarse de dichos campos de intervención y confiar totalmente a particulares la correspondiente disciplina, que por tanto obedecerá, en el caso de actividades económicas, a las reglas del libre mercado (Martines, 1987, p. 872).

En cambio, la desreglamentación en sentido técnico se define como un traslado de la función normativa (“sobre materias o actividades determinadas”) de la sede legislativa estatal a otra sede. “En este significado, la desreglamentación no implica el cese de la disciplina sino sólo su transformación de legislativa (de primer grado) a reglamentaria (de segundo grado)” (Martines, 1987, p. 867).

Ahora bien, si exceptuamos la acepción amplia *a* (en la cual tal vez se podría hablar de desjuridificación), podremos observar cómo en los otros casos la desreglamentación no concuerda con la eliminación de cualquier forma de regulación jurídica, sino más bien, usando las palabras de Amato, coincide con una regulación jurídica “nueva y di-

²³ Véase Martines (1987). El autor también habla de una desreglamentación *de facto*, que sale de nuestro tema. Ésta se verifica en los casos de desuso, inobservancia general, aplicación contradictoria de una norma, cuando no se acompaña la creación por vía consuetudinaria o interpretativa de una nueva norma. Sobre la desreglamentación, véase también la reciente reseña de Demuro (1989).

ferente”.²⁴ Por tanto, el concepto desreglamentación no es el opuesto de regulación. Por lo que se refiere a su significado técnico, en esta acepción la desreglamentación debe entenderse incluso (como veremos más adelante) como una condición *sine qua non* de la regulación administrativa. Sin embargo, para nuestros fines queda por precisar cuál es la significación de este término.

Estado regulador; reglamentación

Un Estado regulador, como se puede intuir, es uno que desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios. Generalmente éstas se referirán a ámbitos de actividades en los que se establecen las condiciones de posibilidad y funcionamiento eficiente. El Estado regulador también se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas sociales.

Un Estado así no debe confundirse con el que planifica la economía, o con el Estado que eroga directamente las prestaciones, ni con el que es guardián nocturno. Para trazar esta distinción en forma lo suficientemente clara, sin embargo, hay que detenerse con mayor detalle en el significado, o mejor dicho en los posibles significados, de regulador y regulación. De hecho, dependiendo del sentido elegido, los contornos del Estado regulador pueden esfumarse y confundirse con los de otros tipos de Estado.

En una acepción muy amplia, como la que encontramos por ejemplo en la cibernética, la regulación consiste en adoptar medidas adecuadas para producir consecuencias tangibles, previstas y deseadas en una situación real seleccionada por el regulador, de tal manera que dicha situación, denominada *A* en un momento hipotético anterior a la aplicación de las medidas, tienda a transformarse, por efecto de las mismas, en la diferente situación *A'*, dotada de nuevas características gratas,

²⁴ Para no generar equívocos, el término “desreglamentación”, entendido en sentido amplio, tal vez se podría sustituir directamente, según el caso, por “legislación negociada”, “desnacionalización”, o bien por una locución menos ágil de “desregulación”, pero que también es menos ambigua y genérica, como “agilización”, “flexibilización” o “restricción del ámbito de aplicación” de las normativas legislativas existentes.

y/o carente de características anteriores no gratas. Podemos considerar el termostato, cuyo uso permite regular la temperatura de un ambiente.

Obviamente, la actividad reguladora que aquí más nos interesa es la que desarrollan órganos del Estado. Si se acepta la amplia definición anterior, se deberá considerar como regulación, por ejemplo, el establecer medidas para reprimir una determinada conducta a través de sanciones aflictivas, pero también el desalentar dicha conducta mediante el ofrecimiento de recompensas por cumplir con distintas actividades (o por la abstención de la conducta no deseada); la incentiva-ción, por medio de recompensas o castigos, de comportamientos que se consideren deseables en sí o instrumentalmente respecto de beneficios ulteriores, y la erogación de prestaciones que no asumen la forma de premio o castigo (pensemos en las prestaciones de un servicio sanitario nacional) pero que pueden ser vistas como medios cuya finalidad es obtener un estado deseado de cosas (en el caso de que se trata, la salud de los destinatarios, cuya consecución a su vez les permite trabajar y vivir bien, etcétera).²⁵

Por lo que se refiere a los sujetos de la regulación estatal, siguiendo la definición amplia, entre éstos quedarían incluidos el legislador, las cortes, los órganos de la política económica, financiera, crediticia y monetaria y los aparatos de gestión de los servicios sociales, puesto que todos desarrollan actividades dirigidas a modificar algunas situaciones determinadas en un sentido deseado. Es evidente que así nos veríamos obligados a incluir en la definición prácticamente a todos los componentes del aparato estatal y a todas las actividades que éste puede desarrollar, lo cual nos impediría distinguir al Estado regulador de otras formas de Estado. La definición amplia, en consecuencia, debe dejarse de lado. Entonces, la regulación estatal aquí se entenderá no como la prosecución de cualquier resultado a través de cualquier instrumento de intervención público, sino como la prosecución, como ya se dijo, de ciertos resultados (condiciones de posibilidad, desempeño eficiente, au-

²⁵ Véase la discusión sobre este punto de Mitnick (1980, pp. 1 y ss.), quien ofrece la siguiente definición de regulación en su sentido amplio: "restricción intencional del ámbito de elección en la actividad de un sujeto, llevada al cabo por una entidad que no es una de las partes en cuestión y no está directamente involucrada en la actividad". Aportando ulteriores características, Mitnick llega a una definición más específica: "la regulación es el control de una actividad privada, por parte de una administración pública, sobre la base de una regla establecida en interés público". Para una posición semejante, véase también L. Hancher y M. Moran (1989b). Sin embargo, como veremos más adelante, incluso esta definición no resulta estar lo suficientemente caracterizada. Para una discusión más extensa sobre la acepción amplia de regulación debemos remitirnos a La Spina (1989, pp. 293 y ss.).

sencia de efectos externos perniciosos de actividades normalmente desarrolladas por privados) a través de un instrumento particular: el establecimiento y la aplicación de reglas jurídicas de conducta con su correspondiente sanción (aflictiva, sobre todo, pero no exclusivamente).

Si bien con frecuencia el debate italiano y europeo ha abordado el tema de la desregulación sin detenerse a establecer un concepto unívoco de regulación, no puede decirse que pase lo mismo en el panorama estadounidense. Por supuesto, a menudo también en este caso el concepto se emplea en forma genérica.²⁶ Sin embargo, la particular experiencia institucional de este país hace que por lo general el uso del término designe una forma de intervención pública bastante bien caracterizada. Vemos un reflejo de ello en la literatura. Entre las definiciones comunes, una de las más convincentes fue formulada por un sociólogo del derecho, Philip Selznick (1985), según el cual por "regulación" debe entenderse "un control prolongado y enfocado ejercido por una agencia pública sobre actividades a las que la comunidad atribuye una importancia social". Esta definición está de acuerdo con el uso común en Estados Unidos, donde el término en cuestión, aunque no en forma de adjetivo, suele emplearse para designar precisamente la actividad reguladora llevada a cabo por las agencias. Lo mismo sucede con el término simétrico de desregulación. Sin embargo, por lo que se refiere a las tareas de las agencias, algunos autores hablan, tal vez con mayor precisión, de regulación administrativa, que sería una especie dentro del género de las medidas típicamente adoptadas por el Estado regulador,²⁷ que gobierna a la sociedad privilegiando precisamente el establecimiento de reglas (incluidas también, por ejemplo, las de fuente

²⁶ Véase un autor influyente como George Stigler (1981, p. 73), iniciador entre otras cosas de la teoría económica de la regulación, quien usa una definición extremadamente amplia:

el término "regulación" se refiere, a juzgar por las apariencias, a un intento por parte del Estado de dirigir la conducta [...] de entidades no estatales [...] [por tanto] es evidente que [éste] cubre toda la zona de conexión de las relaciones entre público y privado y también incluye, además de áreas tradicionales como los servicios de utilidad pública o la política antimonopolista, lo siguiente: todas las intervenciones públicas en el mercado de recursos [...], todas las actividades de percepción de sumas de dinero por parte del aparato público [...], los pagos que toman la forma de adquisiciones en mercados abiertos, y finalmente todas las intervenciones públicas sobre la producción, venta o adquisición de bienes y servicios. La regulación pública incluye, en consecuencia, la mayor parte de las finanzas públicas, un alto porcentaje de la economía monetaria y financiera y del comercio exterior, amplios sectores de la economía del trabajo, agrícola e inmobiliaria, y la economía del bienestar.

²⁷ Véase Stewart (1988, p. 100). También Jarass (1988) se encamina en el mismo sentido, refiriendo la regulación sólo a las actividades económicas y sin considerar la regulación administrativa. Véanse también Litan y Nordhaus (1983, pp. 5-6) y Fick (1961).

legislativa o jurisprudencial), y no la gestión directa o la creación *ex novo* de esferas de actividad. Obviamente, Selznick se refiere a la regulación administrativa, que de ahora en adelante denominaremos “reglamentación”.

Es evidente que tal definición restringe mucho el campo semántico del término. Ante todo, la reglamentación se refiere sólo a actividades de por sí socialmente útiles, que deberán efectivamente controlarse, canalizarse y en cierta medida modificarse, pero que también deberán protegerse y estimularse, dentro de los límites de lo que se considere posible y legítimo. Esto implica, en segundo lugar, que los reguladores tiendan a no valerse únicamente de comandos y controles impuestos por su autoridad, sino a buscar más bien que los regulados se involucren y colaboren, incluso a través del uso de instrumentos poco o indirectamente coercitivos, o de premios. En tercer lugar, normalmente estas actividades son llevadas a cabo por organizaciones. Por tanto, la reglamentación se dirige sobre todo a estas últimas.

Además, el control es “prolongado y enfocado”, y lo ejerce un organismo constituido o equipado de alguna manera para ello. Éste no se limita a adoptar un acto legislativo, sino que también es un proceso continuo de observación de la actividad a regular, una evaluación de los intereses en juego, un ajuste o reajuste de las reglas según las circunstancias. El enfoque implica a su vez que el organismo regulador sea competente sólo para un asunto circunscrito y se valga de la intervención decisiva de expertos en la materia.

Como ya dijimos, es un acto legislativo el que sanciona los objetivos de una política reguladora y el que le delega la correspondiente competencia a una agencia,²⁸ misma que gozará luego de una notable autonomía de acción, con frecuencia incluso respecto del poder ejecutivo. Entre las posibles actividades desempeñadas por una agencia, las que aquí nos interesan son sólo, como de hecho resulta evidente por lo que hemos dicho hasta ahora, las que llevan a establecer reglas. Además, las medidas reguladoras elegidas, tocando derechos tutelados

²⁸ Joskow y Noll (1981, p. 3). Cabe observar que en el uso estadounidense *agency* es un término comodín. Véase Freddi (1975), quien habla de agencias efectivamente dotadas de autonomía y especificidad funcional atribuidas por una legislación capacitadora (como las reguladoras), pero por lo general dedicadas directamente a la producción y erogación de servicios, en una jurisdicción territorial circunscrita, sobre la base de una autonomía incluso financiera y de un modelo de organización tomado en préstamo de la empresa privada (a diferencia del de las agencias reguladoras). Pensemos en la Tennessee Valley Authority, o la N.Y. State Urban Development Corporation, o la Port of N.Y. Authority. En el presente texto, el término “agencia”, aunque usado sin adjetivos, se referirá exclusivamente a las agencias reguladoras.

incluso constitucionalmente, deben ser adoptadas siguiendo elaboradas normas de procedimiento y probatorias (Noll, 1985b, pp. 9-10). Finalmente, los organismos reguladores gozan de poderes casi judiciales, como el de imponer el cese de ciertas actividades; casi legislativos (el observador europeo hablaría precisamente de poder reglamentario), consistentes en adoptar reglas de conducta obligatorias; administrativos y de gestión, permitiendo interferencias que incluso penetran en la actividad empresarial; ejecutivos; de investigación y de programación, que incluyen amplias facultades de obtención de información, audición de testigos, expertos, partes interesadas, realización de investigaciones sobre el problema que es objeto de la intervención y recomendación de una nueva legislación (Cushman, 1941, pp. 5-10).

En resumen, la noción de reglamentación propuesta incluye formas de intervención que se caracterizan de acuerdo con los sujetos que las llevan al cabo, la posición de independencia de estos últimos, los procesos de toma de decisiones seguidos por los mismos y la especificidad de la materia de su competencia. Los sujetos de la reglamentación son organismos compuestos sobre todo por funcionarios públicos y expertos. Éstos son relativamente independientes de la política de los partidos, lo cual podría acarrear problemas de legitimación en la operación de las agencias. La legitimación necesaria, sin embargo, puede llegarles en parte por la competencia y el prestigio personal de sus componentes. Además, las agencias están institucionalmente expuestas a las solicitudes de los grupos interesados. Tanto las reglas como las excepciones que éstas ratifican son fruto de procesos de toma de decisiones en los que por lo menos se intenta, y seguido se alcanza, un acuerdo con los destinatarios. Este elemento consensual también puede actuar como factor de legitimación. Como veremos más adelante, la gama de técnicas reguladoras a disposición de las agencias es muy amplia. Éstas incluyen sanciones de tipo informal, o ideadas *ad hoc*, así como subsidios o incentivos en forma de premios.²⁹ Estas características hacen que la reglamentación constituya una forma particular de intervención reguladora.

Ahora podemos regresar a la noción de Estado regulador. Éste podría entenderse no sólo como un Estado que interviene sobre todo a través de reglas, sino también, más específicamente, como un Estado que, al hacerse cargo de esta tarea, tiende a valerse de la reglamenta-

²⁹ Siempre que su erogación sea elástica y competencia de las agencias, y no se deriven en forma automática de disposiciones normativas generales.

ción, cuando es posible y oportuno, como forma de intervención reguladora. Aquí utilizaremos la noción con este espíritu.

El Estado regulador, por tanto, puede distinguirse netamente del Estado social, “dispensador de bienes”,³⁰ así como del Estado intervencionista y planificador, y no se le aplican muchas de las críticas que suelen dirigirse a estos últimos. De hecho, éste no emprende programas muy probablemente destinados al fracaso, como satisfacer todas las demandas sociales, o la gestión global del desarrollo socioeconómico, sino que pretende proporcionar respuestas específicas a problemas circunscritos, respetando, en la medida en que sea posible, las lógicas de acción de los sistemas regulados. La delegación a una agencia hace que la actividad reguladora dependa menos de contingencias electorales y, por lo menos en teoría, hace que sea más incisiva, porque está desligada de cuando menos algunos de los posibles poderes de veto. En comparación con el Estado social y/o intervencionista, en consecuencia, un Estado regulador entendido en el sentido anterior podría encontrar problemas menores de consenso y gobernabilidad.

El Estado regulador puede distinguirse netamente también del Estado abstencionista. Éste se inspira en el principio de que las actividades económicas deben controlarse en mayor o menor medida, por lo que se refiere tanto a su dinámica interna como a sus efectos externos. Sin embargo se respeta su autonomía, y tampoco se pretende crearlas *ex nihilo*, o alterar radicalmente su funcionamiento. Desde esta perspectiva, el Estado regulador se comporta entonces como Estado limitado.

Cabe señalar que un Estado regulador se valdrá, con frecuencia, aunque no en forma exclusiva, de la reglamentación, consistente, como ya dijimos, en el control continuo y enfocado de las actividades reguladas (este control muestra, como veremos más adelante, modalidades y grados de intensidad extremadamente variables). Éste también puede emplear otros instrumentos reguladores, mismos que ya hemos mencionado: la política judicial (por lo menos en los sistemas de derecho consuetudinario); la legislación; técnicas complementarias o alternativas a la reglamentación (impuestos o tarifas, derechos transferibles, subsidios, autorregulación, concesión de franquicias); además de instrumentos reguladores sólo en sentido amplio, como la gestión directa de ciertas actividades *a latere* de las reguladas (por ejemplo, la fusión

de informaciones o la promoción de la investigación y desarrollo), etc. Aquí ofreceremos una presentación seguramente desequilibrada de esta gama de instrumentos. La razón es que algunos de ellos son mucho más conocidos y han sido más estudiados en Europa respecto de la reglamentación y de las técnicas reguladoras que le son complementarias o alternativas.

Ciertamente, como lo sostienen los partidarios de la desregulación, existe el riesgo de que la maquinaria reguladora implique costos de gestión excesivos y produzca controles miopes e ineficaces, o por el contrario omnipresentes y que obstaculicen el desarrollo de las actividades reguladas, imponiendo sobre las mismas costos innecesarios. Sin embargo, estas críticas, si se entienden correctamente, apuntan a un Estado hiperregulador, por así decirlo, y no a un Estado regulador. En otras palabras, los posibles defectos de la reglamentación (así como los de otras medidas reguladoras) y la correlativa necesidad de emplear a veces instrumentos distintos a la reglamentación misma deben tomarse en serio, pero pueden corregirse no tanto renunciando a algunas características distintivas del Estado regulador —enfoque de problemas específicos, procesos de toma de decisiones en los que sea importante la intervención de los expertos, recurrir a las agencias cuando es oportuno— sino más bien mediante un diseño adecuado de las soluciones reguladoras, y en particular de las agencias mismas.³¹

Es probable que en muchos casos la imagen del Estado hiperregulador sea la más cercana a la realidad empírica (véase Cassese, 1985). Sin embargo, esto sólo significa que la idea del Estado regulador es (también) una idea *normativa*, que puede fungir como guía en la evaluación de —y en la intervención sobre— sistemas político-administrativos concretos. Desde esta perspectiva, la idea no es distinta a las ideas de Estado social, Estado planificador o Estado abstencionista, que también poseen una validez normativa. Las diferencias sustanciales se ubican más bien, como se ha mostrado, en el plano de las prescripciones que se derivan de cada una de estas ideas.

³⁰ Sobre las distintas formas en que se puede entender la función distribuidora, véase Corso (1990).

³¹ Nos permitimos remitirnos a Majone (1979) y, para una discusión más amplia sobre la naturaleza, posibilidades y límites de la intervención de los expertos, *Ibidem* (1989, pp. 95 y ss., y 116 y ss.).

Los sujetos y las técnicas de la reglamentación en Estados Unidos

La creación del primer ejemplo de agencia reguladora estadounidense (el Steamboat Inspection Service) se remonta a 1837. Sin embargo, a fines del siglo pasado es cuando ocurre la primera verdadera “explosión” de regulación administrativa, con las medidas antimonopolistas y sobre los servicios públicos. Una de las agencias federales más importantes, la Interstate Commerce Commission, se instituye de hecho en 1887. Una segunda oleada reguladora coincide con el *New Deal*, y se refiere, por un lado, al control de la actividad crediticia y de la bolsa de valores y, por el otro, a la garantía del asociacionismo sindical. La tercera oleada se inicia a partir de los años sesenta, con el surgimiento de la denominada “regulación social”, de la que hablaremos un poco más adelante.

Así pues, el número de agencias reguladoras federales creció considerablemente. Hoy se cuenta con más de ochenta (Litan y Nordhaus, 1983, p. 46), que se dividen en dos tipos: agencias ejecutivas (*executive branch*) y agencias independientes. Las primeras están compuestas por miembros que son elegidos y pueden sustituirse por una decisión discrecional del presidente de Estados Unidos. Los miembros de las segundas, en cambio, normalmente son nominados por el presidente y confirmados por el senado, y sólo pueden ser destituidos por causas específicas preestablecidas.³² Entre las agencias independientes se encuentran, por ejemplo, la Federal Trade Commission, que administra las normas referentes a las prácticas comerciales fraudulentas; la Securities and Exchange Commission, que controla la información destinada a los propietarios de partes de capital y las transacciones de títulos; la Interstate Commerce Commission, que controla los precios, las líneas y los servicios ofrecidos por las compañías de transporte terrestre. Entre las agencias dependientes podemos recordar, en cambio, la Environmental Protection Agency, que establece normas de calidad ambiental y formula programas de contención de emisiones contaminantes de las industrias, con frecuencia manejados por agencias de los estados miembros; la Occupational Health and Safety Administration, que adopta y aplica normas en cuanto a la seguridad y salud en el trabajo; la National Highway Traffic Safety Administration, que establece normas de seguridad para los automóviles.

³² Sobre los dos tipos de agencia, véase Massel (1961).

Por supuesto, las agencias independientes gozan de una mayor libertad de operación respecto de las ejecutivas. En muchos casos, sin embargo, estas últimas también siguen una política reguladora que se deriva en gran parte del mandato legislativo y que no puede ser modificada fácilmente por el presidente en turno. Las modalidades operativas de las agencias muestran concretamente un *continuum*, más que un corte neto, de los grados de independencia. Si se considera el fenómeno en conjunto, es precisamente esta independencia, como ya hemos observado, lo que constituye su rasgo más característico e interesante, pero sobre el cual no han faltado críticas, incluso fuertes: se ha constituido ya un verdadero *fourth branch of government*, cuyos principales defectos son en primer lugar la irresponsabilidad política y luego la falta de coordinación entre las competencias de las distintas agencias, que con frecuencia se sobreponen y se contradicen una a otra. Ahora no podemos entrar en detalles en cuanto a estas críticas, que tocan ciertamente dos nudos problemáticos de fundamental importancia. Baste decir que los problemas de la responsabilidad y de la coordinación son auténticos y no deben hacerse a un lado, pero podrían enfrentarse no tanto renunciando totalmente al instrumento de la agencia, sino más bien sometiéndolo a una mezcla adecuada de controles (parlamentarios, judiciales, por parte del ejecutivo, y finalmente internos a las propias agencias).³³ Regresaremos brevemente sobre este punto en “Defectos de la regulación y problemas en la realización de proyectos institucionales”.

Las técnicas reguladoras empleadas por las agencias son muchas. Mencionaremos sólo las más importantes.³⁴

1) Establecimiento de normas, es decir, de reglas referentes a una determinada categoría de productos o procesos productivos que exigen universalmente la presencia o ausencia de ciertos requisitos en los productos, o la adopción de ciertas conductas por parte de las empresas que los producen. Los reguladores deben consultar una amplia gama de sujetos (representantes de los consumidores, productores de materias primas o tecnologías, empresas, clientes de la empresa, empleados y sus representantes sindicales, otros organismos públicos), lo cual

³³ Al respecto, con una amplia reseña de la literatura estadounidense y británica, véanse Baldwin y McCrudden (1987); Litan y Nordhaus (1983, pp. 59 y ss., 133 y ss.); Breyer (1982, pp. 341 y ss.); De Muth (1984); y Wood, Laws y Breen (1981).

³⁴ Para un desarrollo extenso, véase Breyer (1982, pp. 36 y ss.).

implica un proceso de establecimiento de normas largo, complejo y con frecuencia compromisorio. Se pueden distinguir las normas de *actuación*, que expresan el requisito solicitado en términos de un resultado final (por ejemplo, una determinada economía en el carburante, o cantidades de emisiones permitidas, o toxicidad de los componentes empleados), dejando a la empresa la elección de los medios; y las normas de diseño o especificación, que pormenorizan en cambio, para cada caso, los materiales, procesos, tecnologías a emplear, resultando más fáciles de aplicar pero también menos favorables a comportamientos innovadores por parte de las empresas. Un justo medio lo representan las normas de ingeniería, cuya forma exterior es semejante a la de las normas de *actuación*, pero identifican niveles de *actuación* tales, que sólo pueden ser respetadas mediante el uso de ciertos materiales o tecnologías, lo cual representa un fuerte incentivo para usarlos pero no una obligación.³⁵

2) Examen individualizado (*screening*) de productos, procesos y productores, al que se recurre cuando resulta difícil expresar y medir de manera uniforme los requisitos deseados, o bien cuando se deben evaluar simultáneamente varios factores. El examen individualizado presupone algunos criterios generales, como el del "riesgo irrazonable", y es efectuado caso por caso, normalmente por grupos de expertos formados *ad hoc*, que redactan una opinión para los administradores. Esta técnica se aplica para sustancias o tecnologías en las que hay sospecha de peligro, o para personas (como los pilotos aeronáuticos).³⁶ La evaluación de los riesgos aceptables y de los beneficios que se deben esperar de las sustancias, personas o procesos examinados, implica problemas bastante delicados, como es de imaginarse, sobre cuyos criterios de solución ni siquiera la comunidad de expertos suele estar de acuerdo. Mientras que con frecuencia el establecimiento de normas se aplica en forma de orden o solicitud de hacer algo, es decir de seguir un comportamiento positivo que es en mayor o menor medida obligatorio (selección de una tecnología, de un proceso productivo, de una

determinada organización del trabajo o dislocación de las instalaciones), el examen individualizado, en cambio, se efectúa mediante la autorización o prohibición de hacer algo (usar una sustancia, practicar una actividad, etc.; sin embargo, la implantación de normas también implica, por lo menos indirectamente, prohibiciones de hacer algo, como cuando se requiere en forma imperativa el uso de ciertos materiales y no de otros, o no superar ciertos valores límite).

3) Obligación de proporcionar información sobre bienes o servicios ofrecidos (por ejemplo, componentes de determinados alimentos, su peligrosidad; riesgo para el mercado accionario de algunos títulos en venta, situación de la sociedad que los ofrece, etc.). Se trata de una manera de reglamentación que, si bien establece obligaciones (de hacer algo), tiende menos a la intrusión respecto otras formas (por ejemplo algunos tipos de establecimiento de normas), ya que no interfiere en las elecciones de organización, de tecnologías, etc., por parte de la empresa.³⁷ No siempre se puede prever la selección de las categorías de información obligatoria a proporcionar. Además, para que se obtenga el efecto deseado, la información debe ser comprensible, debe percibirse como importante y sus destinatarios deben ser efectivamente libres de escoger con base en la misma.

4) Prohibición de prácticas anticompetitivas. Ésta se encuentra ante todo en la legislación antimonopolista, que contiene numerosas disposiciones generales inmediatamente preceptivas que en general prohíben hacer algo (en vez de ordenarlo, como ocurre en otras formas de reglamentación). Para ser más claros, se descalifican acuerdos de restricción de la competencia (*in restraint of trade*), monopolios y fusiones entre sociedades que disminuyan sustancialmente la competencia (es decir ciertas estructuras). También las cortes dictan normas antimonopolistas y, para categorías de destinatarios más específicas, lo hacen las agencias competentes, que identifican concretamente cier-

³⁵ Véase también, además de Breyer (1982, pp. 96 y ss.), Stewart (1981).

³⁶ En este caso, pasando un examen se permite obtener una licencia para ejercer la actividad. Algunos consideran la entrega de licencias como una técnica reguladora en sí. Breyer (1982, p. 71) observa, sin embargo, que la entrega de licencias cubre no sólo aspectos del examen individualizado, sino también la asignación con base en un interés público, y a veces el establecimiento de normas (como el establecimiento de ciertos requisitos uniformes para acceder al ejercicio de una profesión). Según este autor, entonces, la entrega de licencias debe quedar dentro de estas otras técnicas y no requiere una consideración autónoma. Véase, de todos modos, Moore (1961).

³⁷ Tan es así, que Breyer (1982, pp. 161-164) habla de esta técnica como una alternativa a la reglamentación, argumentando que la obligación de informar tiene la finalidad de mejorar las condiciones competitivas de un mercado, a través de una intervención "que no tienda a la intrusión", y no sustituyendo a la competencia para objetar sus resultados o corregir sus defectos, como lo haría la reglamentación. Aparte de que también se podría discutir si la obligación de informar corrige un defecto o "impone" un resultado deseable que de otra manera no se verificaría, en realidad no está dicho, y el mismo Breyer lo reconoce, que la obligación de informar siempre esté dictada por criterios de eficiencia económica (lo cual también vale para las otras formas de reglamentación, como se verá más adelante). Parece pues preferible atenerse al criterio subjetivo indicado en "Estado regulador; reglamentación": el establecimiento de obligaciones de información y reglamentación, si es llevado a cabo por una agencia; pero no es preferible si estas obligaciones se derivan sólo de disposiciones legislativas.

tas prácticas anticompetitivas como establecer precios rapaces (*predatory pricing*), y ordenan la reestructuración de ciertos mercados. Por tanto, desautorizar conductas o estructuras anticompetitivas debe considerarse un caso de reglamentación, en la medida en que se actúe a través de agencias.³⁸ Aquí también nos encontramos frente a una legislación poco o, de alguna manera, menos restrictiva y tendiente a la intrusión si se compara con la que se basa en comandos y controles.

5) Establecimiento de las tarifas de acceso a un servicio, basado en los costos necesarios para proporcionarlo. Originalmente esta técnica fue introducida para evitar la formación de precios monopolistas y la restricción de la oferta en monopolios naturales (como compañías ferroviarias, de distribución de agua, de gas, de electricidad), pero luego también en mercados competitivos (líneas aéreas, transportes). Los costos incluyen los de funcionamiento, impuestos, amortizaciones y una "utilidad razonable", cuyo cálculo implica delicados problemas prácticos y teóricos. Las dificultades ligadas al uso de este método indujeron a los reguladores británicos a preferir un sistema basado en la dirección de los precios de consumo.

6) Control de los precios sobre una base histórica, donde los precios, en cambio, se mantienen al nivel alcanzado en una determinada fecha, corregido en relación con el aumento de costos. Este sistema fue utilizado para controlar los precios de los bienes de primera necesidad en tiempos de guerra, y posteriormente en campos como el del arrendamiento. Requiere continuos ajustes, considerando también la especificidad de cada empresa, por lo que suele preferirse el sistema anterior.³⁹

7) Asignación según consideraciones de interés público. Aquí, un beneficio de valor considerable (como el uso exclusivo de una frecuencia de televisión) se concede a algunos solicitantes, excluyendo a otros, presuponiendo que se trata de los que más lo merecen. Esto requiere determinar precisamente las características del bien que se va a asignar, además de los requisitos mínimos por parte de los aspirantes, y audiencias públicas donde cada uno de éstos afirma sus méritos. Las decisiones finales de la agencia se inspiran en definiciones legislativas del "interés público" que suelen ser genéricas y ambiguas y por tanto dejan espacio a juicios subjetivos. De aquí la búsqueda, no siempre

³⁸ Breyer (1982, pp. 156-161) tampoco incluye en la reglamentación la normativa antimonopolista, con argumentos no muy diferentes a los empleados para las obligaciones de información. Pero esta conclusión no convence plenamente, por los mismos motivos indicados en la nota anterior.

³⁹ Sobre el control de precios, véase, entre otros, Hartley (1977).

exitosa, de criterios objetivos, operativos y coherentes para demostrar la racionalidad y equidad de la decisión.

8) Asignación con base histórica, donde en cambio los beneficios escasos se atribuyen a los que los han recibido o utilizado en el pasado. La aplicación de este sistema, sin embargo, es típica de circunstancias excepcionales y temporales.

Junto a las técnicas de reglamentación, debemos mencionar algunas técnicas "alternativas" (el espacio disponible no nos permite mucho más que una mención rápida), cuyo empleo, según la definición del capítulo anterior, forma parte de las tareas del Estado regulador y con frecuencia se da mediante el establecimiento de normas legislativas.⁴⁰

1) Impuestos o tarifas, que pueden introducirse, según sus partidarios, para enfrentar problemas de redistribución (gravando réditos inmerecidos) mejor que con el control de precios, y para desalentar ciertos comportamientos (como las emisiones contaminantes) sin incurrir en los costos administrativos y en los efectos que desaniman la innovación, típicos de la regulación de comandos y controles. Entre las desventajas de este sistema debemos mencionar las dificultades de fijar el nivel de gravamen adecuado y evitar evasiones.

2) Derechos transferibles (*tradable rights* o *permits*), como, por ejemplo, permisos para descargar en el ambiente natural una cierta cantidad de sustancias contaminantes. También este sistema tiene pocos costos administrativos, y la ventaja de estimular a las empresas para que reduzcan la conducta indeseable dejándoles una amplia libertad de operación. Además, éste permite especificar anticipadamente la magnitud permitida de dicho comportamiento (por ejemplo la cantidad de emisiones contaminantes). Finalmente, los permisos serán adquiridos por las empresas con mayor necesidad. Quedan sin embargo los obstáculos relativos al control, que no son fáciles de resolver (los problemas son análogos a los que encontramos adoptando las normas de *actuación*), además de las dificultades de determinación del precio de los permisos, su duración y la periodicidad de su revisión.

3) Instrumentos contractuales, en virtud de los cuales una empresa privada que adquiera recursos públicos como compensación por los productos que le compró la administración pública, o para manejar

⁴⁰ Al respecto, véanse los textos de Breyer (1982, pp. 164 y ss.) y Stewart (1981, pp. 1 320 y ss.; 1988, pp. 102 y ss.).

servicios dirigidos a la ciudadanía, o bien que obtenga una concesión, o el derecho de conducir una actividad productiva en condiciones de monopolio natural, también asume ciertas obligaciones ulteriores (por ejemplo, relacionadas con el respeto de los contratos colectivos, o bien las inversiones, la investigación y desarrollo, el empleo, la capacitación, el equilibrio del balance, las fuentes de financiamiento, los precios practicados, etc.). Se trata de un instrumento que es objeto de un creciente interés y que en ciertos casos permite obtener automáticamente las cláusulas contractuales más adecuadas. Pensemos en un caso en el que muchos competidores aspiran a beneficiarse de la franquicia de un monopolio natural: esta competencia sustituiría a la del mercado, llevando a establecer el precio más bajo, en ventaja de los consumidores. Normalmente, sin embargo, los contratos en cuestión demandan una redacción extremadamente elaborada, además de controles y ajustes continuos durante su ejecución que, lejos de tener lugar automáticamente, requiere una intervención *ad hoc* que también podría ser tarea de una agencia.

4) La normativa general de derecho privado, y particularmente la que se refiere a la asignación de la responsabilidad, tanto contractual como civil, que deberá hacerse valer poniendo en marcha acciones judiciales expresas. En Estados Unidos, las decisiones al respecto se adoptan en las cortes, y la disciplina varía de estado a estado.

5) La negociación de las reglas entre los sujetos interesados, de la que ya hablamos en "Alternativas a la regulación".⁴¹

6) La propiedad y manejo directo por parte del Estado de empresas y servicios, que también ya hemos mencionado en "Alternativas a la regulación", a propósito de la nacionalización.

7) Subsidios, en forma de contribuciones de fondo perdido, préstamos con tasas preferenciales, deducciones o créditos fiscales, intercambios en especie, concedidos con la condición de que el beneficiario

⁴¹ Stewart (1988, p. 105) distingue entre negociación dependiente, donde a los sujetos privados se les induce a consentir la imposición de obligaciones por el hecho de que el actor público dispone de instrumentos independientes, como la posibilidad de recurrir a la reglamentación o de conceder contratos gubernamentales, y la negociación constitutiva, donde las partes privadas contratan (principalmente) entre ellas, dentro de estructuras y procedimientos preestablecidos jurídicamente. Además, según este autor (1981, pp. 1 346 y ss.) la estructura de los incentivos a la que se someten los actores de la contratación, es decir las agencias, las empresas reguladas y los representantes de los ambientalistas y de los consumidores, podría modificarse en forma correctiva, haciendo que cada uno de ellos participara en la "regulación negociada" con pleno título, de buena fe y no creando retrasos interesados o precipitaciones por la escasez de los recursos disponibles.

tenga una conducta deseable o posea ciertas características. Se trata de una forma de intervención que tiende poco a la intrusión, pero puede tener costos elevados y un éxito incierto (no está dicho que todos los beneficiarios potenciales decidan valerse del subsidio).

Cabe observar que algunas de las técnicas antes mencionadas (gestión directa, subsidios) no son características de un Estado regulador. Por tanto, en el caso "puro", idealtípico, su uso generalizado y automático tratará de evitarse, a menos que éstas no pretendan alterar sustancialmente o crear *ex novo* esferas de actividad económica, y se presenten más bien como auxiliares de tales actividades (pensemos, por ejemplo, en la constitución de organismos públicos que efectúen investigaciones en el campo de la tecnología y pasen sus resultados a las empresas, o en subsidios para promover la innovación tecnológica). Finalmente, cabe observar que viéndolo bien algunas de estas técnicas alternativas podrían combinarse con el uso de agencias, a las que se podría encargar, por ejemplo, la tarea de fijar y revisar los precios de los permisos intercambiables, o de representar a la instancia pública en la "regulación contratada", o, como dijimos antes, de presidir la puesta en marcha y el desarrollo de actividades *contracted out*.

Regulación económica, regulación social, política social

Veamos ahora los criterios inspiradores de la reglamentación estilo estadounidense. Ante todo cabe mencionar la frecuente y fundamental distinción entre regulación económica y social. Los objetivos de la primera son, según el caso, prevenir el poder monopolista o su control, incluso a través de fijar los precios, especificar normas a las que hay que atenerse al ofrecer un servicio, conservar la competencia, controlar el ingreso de nuevos competidores en un determinado sector económico. La segunda, en cambio, por lo general tiende a corregir una amplia gama de efectos colaterales o características externas de las actividades económicas, como los de salud, ambiente, seguridad del trabajador e intereses de los consumidores. Ésta también abarca medidas antidiscriminatorias y que garantizan los derechos de la ciudadanía. A diferencia de la regulación económica, que generalmente es sectorial, la regulación social suele formular normas uniformes (por ejemplo, para el tema de la contaminación o de la seguridad) que se aplican a categorías muy amplias de empresas.

El criterio inspirador de gran parte de la reglamentación es sin duda el de la eficiencia económica del mercado regulado: conservar la competencia, que provoca la expulsión de entidades poco productivas; mejorar la calidad de los productos, disminuir sus precios; superar los “fracasos del mercado” antes citados (“Alternativas a la regulación”); en resumen, optimizar la riqueza respetando su distribución inicial y una asignación equitativa del poder de contratación entre las partes, prestando particular atención a la protección de los intereses materiales de los consumidores. Sin embargo, sería un error concluir que éste es el criterio exclusivo de todas las formas de reglamentación. En la regulación social, particularmente, se pueden encontrar otros criterios inspiradores, como los siguientes:

a) Valores no comerciables (*non-commodity values*), entre los cuales Stewart (1983) incluye: la “aspiración” (permitir que los individuos examinen críticamente las concepciones del bien existentes y que procuren la que ellos elijan); la “diversidad” (mantener y promover la variedad de ambientes económicos, culturales y sociales, tanto en forma negativa, impidiendo ciertos tipos de interferencia por parte del Estado, como positivamente, a través de la acción pública); la “mutualidad” (proporcionar a cada ciudadano un mínimo de recursos materiales, para permitirle el acceso a otras oportunidades no comerciables); la “virtud cívica” (favorecer la participación de los ciudadanos en el manejo público). Así pues, en la asignación de canales de televisión de número limitado, se pueden tener en cuenta las propuestas de programación de las distintas estaciones que solicitan la concesión, teniendo presentes valores como la aspiración y la diversidad; los mismos valores pueden reconocerse en programas reguladores que pretenden la conservación integral de un ambiente natural; las normas de higiene uniformes para territorios con densidades de población muy diferenciadas resultan económicamente irracionales, pero son dictadas por el valor de la mutualidad; las interferencias en el manejo de las estaciones de televisión que las inducen a concentrarse sobre las comunidades locales se inspiran en el valor de la virtud cívica.

b) Reprobación moral de una actividad considerada en sí digna de condena (como la contaminación del ambiente). La introducción de este criterio puede llevar a elegir instrumentos reguladores, como impuestos o permisos transferibles.

c) Deseo de garantizar la verificación del resultado que se quiere, que puede conducir a preferir una manera de reglamentación en tér-

minos de comando y control (una vez más, por ejemplo, en el campo de la protección del ambiente) en lugar de formas menos costosas tanto para la administración como para los destinatarios, pero que también son de éxito más incierto.⁴²

d) Paternalismo, que interviene cuando se supone que en ciertos campos los interesados directos tienden a tomar decisiones irracionales, mientras que las autoridades públicas pueden saber lo que éstos desean “realmente” o lo que es mejor para ellos (Breyer, 1982, pp. 33-34). Este criterio puede estar presente, por ejemplo, en la regulación de las dotaciones de seguridad en los medios de transporte, o del consumo de medicamentos o drogas.

e) Redistribución de la riqueza, sobre la base de derechos sociales y consideraciones equitativas. Este criterio puede ser seguido por el establecimiento de los precios de arrendamiento, o sea cuando a una empresa que proporciona un servicio público, como una compañía de teléfonos, se le solicita que satisfaga todas las demandas de servicio razonables (llamadas de urgencia, teléfonos públicos, informaciones, conexiones en zonas pobres y de escasa densidad de población) aunque esto sea económicamente ineficiente, y que distribuya las tarifas para financiar, por ejemplo, los servicios locales con los de larga distancia.⁴³

Como resulta evidente, incluso en una reseña tan rápida como ésta, se trata de criterios muy diferentes y a veces hasta en conflicto entre sí. Cada uno de ellos puede prevalecer, o por lo menos estar presente, en algunas hipótesis de reglamentación, y sucumbir, o bien estar del todo ausente, en otras. Algunos de ellos (como el paternalismo) podrían ser discutibles en el plano filosófico-político, y otros en cambio en el plano de la coherencia entre fines y medios.⁴⁴ Obviamente éste no es el lugar adecuado para un intento de orden analítico o axiológico. Sólo queríamos mostrar que de hecho el conjunto de reglamentaciones producidas en Estados Unidos alberga dicha mezcla confusa de fina-

⁴² Véase Stewart (1988, pp. 113-114), quien también menciona criterios como la garantía de la posibilidad de acceso por parte de los regulados al control jurisdiccional, y el intento de cumplir compromisos y expectativas derivados de reglamentaciones adoptadas en el pasado.

⁴³ El intento de redistribución tal vez se podría relacionar con el valor de la mutualidad, pero probablemente esto no está en las intenciones de Stewart. De hecho, los ejemplos de mutualidad que él menciona sugieren esquemas de distribución nuevos, que ofrecen una protección reguladora igual para todos (por ejemplo, las normas de contaminación atmosférica), pero no redistribuyen directamente la riqueza existente. Véase también Schuck (1983).

⁴⁴ Sobre la redistribución que se busca a través de la reglamentación, véanse las reservas de Schuck (1983, pp. 1 611 y ss.) y de Corso (1990, pp. 195 y ss.).

lidades. Ésta entra en juego tanto en los procesos de toma de decisiones que llevan a la legislación institutiva como en los que siguen las agencias para desempeñar su tarea, y por tanto debe considerarse para poder comprender las modalidades de su actuación.⁴⁵

Estados Unidos ha desarrollado un papel de pionero en ambos tipos de regulación. Por lo que se refiere a la regulación económica, no es difícil de explicar, dada por un lado la hostilidad de la cultura política hacia las nacionalizaciones y, por el otro, el precoz desarrollo de la producción en masa y la concentración del poder económico ya muy avanzada en Estados Unidos a finales del siglo pasado. Pero el hecho de que Estados Unidos también se encuentre a la vanguardia por lo que se refiere a la regulación social no se puede explicar de la misma manera.

Ciertamente hay que excluir que en los años sesenta el ambiente estuviera más contaminado o los consumidores menos protegidos en comparación con los países europeos. Una hipótesis sugestiva es que, siendo Estados Unidos más "flojo", respecto de Europa, en materia de políticas sociales, pudo dedicarle a la regulación social los recursos financieros y políticos que en Europa eran absorbidos por las crecientes exigencias del Estado benefactor. Tal explicación tiene la ventaja de atraer la atención sobre la tensión intrínseca existente entre la regulación social y las políticas sociales tradicionales basadas en la oferta universalista de servicios sociales y en transferencias monetarias de gran alcance. Los límites del presupuesto son la causa de tensión más obvia: las estimaciones de los costos reales derivados de los distintos programas en materia ambiental muestran que éstos cubren un porcentaje significativo y creciente del PIB en todas las naciones industrializadas, comparable al que representan los costos de un servicio sanitario nacional (de 6 a 8% del PIB). Considerando el poco feliz estado de las finanzas públicas en las naciones europeas, tarde o temprano los electores deben escoger entre destinar mayores recursos a la protección ambiental y a otros programas reguladores, por un lado, o ampliar o simplemente mantener las políticas sociales tradicionales, por el otro.

Sin embargo, las raíces de la tensión latente entre la regulación social y la política social son aún más profundas. Mientras que las

⁴⁵ Al respecto, hay una obra esencial de Wilson (1980) que contiene significativos estudios de casos y un modelo teórico explicativo. Véase también la reseña de la literatura en Mitnick (1980).

medidas del Estado benefactor se refieren principalmente a la oferta de *merit goods* (habitación, servicios sanitarios, instrucción, pensiones, etc.), el objetivo de la regulación social es proporcionar bienes públicos como la protección ambiental, la seguridad de los productos, la información a los consumidores.

La producción pública de *merit goods* origina problemas delicados, como los del paternalismo público y de la soberanía del consumidor. Además, gran parte de estos bienes podría producirse, casi siempre con mayor eficiencia, en un régimen de mercado. Por otro lado, todos están de acuerdo en el hecho de que el mercado no puede producir suficientes bienes públicos. Éste es precisamente uno de los fracasos del mercado que la regulación social pretende corregir. Por consiguiente, la regulación social será políticamente menos controvertida que la política social en una nación como Estados Unidos, donde la ideología del libre mercado y de la soberanía del consumidor siempre ha gozado de un gran consentimiento.

Una hipótesis que merece someterse a un análisis mediante una investigación comparada es la que sostiene que el foco de la política social tiende a desplazarse progresivamente de las amplias políticas redistribuidoras del pasado y de la producción de *merit goods* hacia políticas reguladoras y la oferta de bienes públicos. Los efectos políticos de este desplazamiento se pueden advertir en todas partes, pero particularmente en los estados benefactores más avanzados.

Comparación entre Estados Unidos y Europa

En Estados Unidos, el recurrir sistemáticamente a la reglamentación como instrumento de control de las actividades económicas sin duda ha sido favorecido, o cuando menos no ha sido obstaculizado, por algunas características del sistema de gobierno, de la cultura política y de las tradiciones administrativas. Estas características no se encuentran en los sistemas políticos europeos, donde en cambio otros rasgos han estado presentes y en gran medida aún lo están, mismas que no parecen propiciar la afirmación de la reglamentación. Sin pretender ser exhaustivos, vamos a mencionar algunas de ellas.

1) La forma de gobierno presidencial, a la que corresponde una irresponsabilidad de los ministros ante el congreso y la ausencia de un gabinete que trabaje en forma colegiada, hace que la atención de los

parlamentarios y de la opinión pública se centre directamente sobre los funcionarios públicos, lo cual

es un arma de doble filo, por lo que se refiere a las ventajas y las debilidades de los burócratas. El mismo proceso que los hace objeto de duras críticas, y a veces de una abierta depreciación, al mismo tiempo les ofrece a los burócratas recursos para persèguir sus objetivos programáticos y enfrentar uno contra otro a sus potenciales patrones.

Así pues, el funcionario público puede volverse, como sucede en el caso precisamente de las agencias, en uno de los protagonistas del proceso político que responde directamente a las comisiones competentes del congreso y no es controlado por una coordinación central.

En virtud de una necesidad institucional, y también como consecuencia de la ausencia histórica de una socialización como élite administrativa, los burócratas estadounidenses están más orientados a desempeñar papeles tradicionalmente políticos en comparación con los burócratas europeos (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981, p. 96).

Por otro lado, en el sistema presidencial estadounidense al congreso le conviene enfrentar problemas sociales considerados graves introduciendo normas legislativas ricas en declaraciones de principios, pero dejando a la administración la tarea y la responsabilidad (a los ojos de la opinión pública) de especificarlas y traducirlas a la práctica. De esta manera el congreso obtiene un crédito político por haberse hecho cargo de un problema, pero no cubre los costos que proceden del mismo.⁴⁶ Esta actitud también conduce, evidentemente, a una proliferación de las agencias.

La situación es muy distinta en los sistemas parlamentarios, donde el trabajo de cada ministro se somete a obligaciones derivadas de su responsabilidad frente al parlamento, pero también de su pertenencia a un gabinete que funciona en forma colegiada y, por lo menos en cierta medida, de las indicaciones de los partidos que componen la

⁴⁶ Véase Stewart (1988, pp. 101-102, 121-122), quien también observa que cuando un presidente republicano se encuentra, como ha sucedido con frecuencia en los últimos años, frente a una mayoría demócrata, esta tendencia se acentúa en cierto sentido, porque el congreso introduce reformas extremadamente ambiciosas, que el ejecutivo no puede llevar a cabo; por otro lado, sin embargo, al no confiar en este último, el congreso también adopta disposiciones legislativas muy detalladas y obligatorias. Véanse también Fiorina (1982); Aranson, Gellhorn y Robinson (1982/1983); La Spina (1989, pp. 288 y ss., 375 y ss.).

mayoría. Todo ello hace que el jefe de un ministerio sea un punto de confluencia obligatoria de los *inputs* dirigidos a la administración, y tienda a ejercer sobre ella un control bastante estricto (que puede llevarse a cabo más fácilmente si los ministros están especializados y su *turnover* es escaso). Además, la falta de una oposición institucional entre mayoría parlamentaria y ejecutivo hace que ambos sean responsables de las innovaciones legislativas introducidas, y no incentiva entonces a la primera a descargar estratégicamente los costos políticos de estas innovaciones sobre el segundo.

2) La estructura federal del sistema político puede favorecer el uso de la reglamentación. En Estados Unidos, de hecho, las normas de derecho privado se producen y se aplican casi siempre a nivel de los estados miembros y de sus respectivos tribunales. La introducción por parte del congreso de posiciones jurídicas de rango federal hechas valer frente a las cortes federales, sería vista como una apropiación indebida de competencias estatales. La creación de agencias reguladoras, en cambio, no modifica las normativas estatales ni implica un sensible agravio de la carga de trabajo de las cortes federales.⁴⁷

3) Un elevado *partidismo del gobierno*, típicamente presente en algunos sistemas políticos europeos, podría constituir un obstáculo para el éxito de la reglamentación.⁴⁸ El *partidismo del gobierno* indica, por lo que aquí concierne, la proporción de control del aparato de gobierno (que incluye no sólo las posiciones ministeriales, sino también todos los demás niveles de la administración, el paraestatal, el gobierno local) que tiene cada partido, así, por ejemplo, el porcentaje de personas designadas por los partidos que ocupan posiciones importantes existentes en un determinado sector público, y la consiguiente subordinación del trabajo de dichas personas en interés de los que los han nombrado.⁴⁹ Esto implica, entre otras cosas, que la administración sólo podrá concebirse como una actividad exclusivamente técnica,

⁴⁷ Stewart (1988, pp. 101-102). Para desarrollos más amplios de este punto, véanse también Mott (1990), Stenberg (1990) y Noll (1990).

⁴⁸ Sobre la temática general del gobierno de partido (*party government*), que obviamente no se limita a las relaciones entre partidos y burocracias públicas, véanse Rose (1974) y las contribuciones compiladas en Castles y Wildenmann (1986) y Katz (1987). Para el uso de las nociones de partidismo del gobierno (*partyness of government*), gobernidad del partido (*party governmentness*) y partidismo de la sociedad (*partyness of society*), véanse los textos de Katz en los dos volúmenes antes citados y el de Sjöblom en el segundo. Véase también Pasquino (1983).

⁴⁹ El partidismo del aparato administrativo público, entendido en este sentido, será por tanto una función de dos variables: la actitud expansionista de los partidos, por un lado, y por el otro la permeabilidad del sector público, o de partes del mismo, a introducciones de personal dictadas por criterios de partido.

por lo menos de partidismo neutral. Ésta será vista más bien como campo de contraposiciones y separaciones, que tendrán lugar precisamente sobre líneas de partido.⁵⁰ En tales condiciones, es de esperarse la resistencia de la clase política a privarse de importantes poderes atribuyéndolos a organismos neutrales como las agencias reguladoras, y en caso de que éstas de todos modos se instituyan, la clase política tenderá a intervenir en su composición de acuerdo con criterios de asignación de cargos, modificando así la naturaleza de las agencias mismas.

4) Otro obstáculo para la reglamentación puede ser la preponderancia de un estilo político ideológico, es decir, caracterizado por posiciones derivadas de "sistemas de creencias coherentes, comprensivos, organizados en forma deductiva" (Putnam, 1973, pp. 32 y ss.). Esto no tanto porque la actitud ideológica se una a la intransigencia, la intolerancia o indisponibilidad para concluir el compromiso que a veces se encuentra en la base de la delegación de competencias reguladoras a una agencia (Putnam, 1973, pp. 49 y ss.), sino más bien porque dicha actitud rechaza, por norma, modalidades pragmáticas, de especialistas, específicas para tratar problemas, y en cambio busca la coherencia deductiva con principios generales, la visión de conjunto de la estructura social, la justificación a través de recurrir a valores perentorios. La institución de una agencia presupone, con o sin razón, la delimitación de un problema, el dejar su solución a los expertos y el predominio de argumentos tomados de universos de discurso de los especialistas. En cambio, para la política ideológica todos los problemas están estrechamente relacionados entre sí, y las soluciones técnicas deben verse con desconfianza.⁵¹ Además, algunas culturas políticas caracterizadas en sentido ideológico atribuyen una "centralidad" a las instituciones representativas, por consiguiente consideran la delegación de un poder normativo a organismos compuestos por técnicos no elegidos y políticamente independientes como un legítimo despojo de las prerrogativas parlamentarias.

⁵⁰ Véase Dyson (1977), quien observa, además de la ocupación (*Verfizierung*) de las posiciones administrativas por parte de los partidos (pp. 37 y ss.) antes mencionada, también una tendencia opuesta, es decir, el surgimiento de un nuevo tipo de burócrata público, que se involucra en las actividades de programación política, negocia con los grupos interesados, actúa en forma muy discrecional, en resumen, contribuye sustancialmente a innovar las políticas públicas. Figuras de este tipo representarían una amenaza para el "Estado de los partidos" (p. 28). Véase también Steinkemper (1974).

⁵¹ A menos que el retiro de la política y la devolución de poderes de decisión a los tecnócratas no sean dictados precisamente por el credo ideológico.

5) Hay que considerar, además, la influencia de las tradiciones administrativas. En Estados Unidos, el reclutamiento de los funcionarios públicos a través del patrocinio político había producido un aparato administrativo ineficiente y desprovisto de una tradición autónoma. Por tanto, la introducción de organismos *sin partidismo* y especializados, como la Interstate Commerce Commission, no pudo ser obstaculizada, por un lado, por una burocracia pública compacta y celosa de sus prerrogativas, y fue recibida, por otro lado, como una "ráfaga de aire fresco", una promesa de competencia y de eficacia de la acción administrativa.⁵²

En cambio, en algunos países de la Europa continental encontramos administraciones públicas más parecidas al tipo puro weberiano de burocracia racional moderna, la cual está integrada por sujetos reclutados de acuerdo con sus méritos, socializados en una tradición, dotados de una fuerte solidaridad y de competencias principalmente jurídicas, cuyas actividades son regidas por una normativa expresa, el derecho administrativo, y son sometidas al control ejercido por los tribunales administrativos. Sin duda, una administración pública prestigiosa y unida podría hacerse cargo de tareas reguladoras con mayor decisión y éxito que una administración deslegitimada y políticamente dependiente.⁵³ Sin embargo, ésta también podría oponer resistencia a la creación de cuerpos externos, como las agencias, que tenderían a disgregar su unidad. En un modelo así, por tanto, las funciones de reglamentación se atribuirían a los ministerios y no a organismos independientes. En segundo lugar, una cultura exclusivamente legalista puede representar un obstáculo para asumir tareas reguladoras, cuyo desarrollo requiere el uso de conocimientos especializados distintos al jurídico (económicos, sociológicos, médicos, etc.) y adoptar decisiones creativas. Una burocracia pública del tipo puro weberiano, entonces, no parece constituir un terreno del todo favorable para afirmar la reglamentación.

6) Finalmente, debemos recordar que algunos de los problemas a los que responde la reglamentación, como el monopolio natural, en Europa han sido tradicionalmente enfrentados a través de un instrumento diferente, la nacionalización.

⁵² Véase Morstein Marx (1961, pp. 314-317). Sobre las administraciones continentales, véase también Freddi (1982, 1986).

⁵³ Véase la comparación de Hayward (1974), quien subraya el papel desempeñado en la planificación francesa (que es la relativamente menos exitosa) por una tecnoburocracia agresiva y consciente de sí misma.

Considerando las condiciones obstaculizadoras antes mencionadas, que en mayor o menor medida se reconocen en las distintas naciones europeas, es comprensible la ausencia total de experiencias de reglamentación en Europa. En realidad, sin embargo, se pueden encontrar algunos ejemplos que en una primera fase resultan esporádicos y son explicables en circunstancias excepcionales.

Un caso muy interesante es el de la *Kartellgesetz*, adoptada en Alemania federal en 1957, que prohibía las concentraciones de empresas e introducía una agencia reguladora especializada, el *Bundeskartellamt*, con poderes de inspección y administrativos. Esta anomalía nos lleva de nuevo a la fuerte influencia ejercida por Estados Unidos, que durante la ocupación prohibió los carteles entre industrias alemanas, consideradas responsables de haber contribuido a la consolidación económica del nazismo. Incluso después de constituida la República federal, los estadounidenses siguieron ejerciendo presiones para que se adoptara una legislación antimonopolista y amenazaron con que, en caso de inercia por parte de los alemanes occidentales inclinados a permitir la reconstitución de las concentraciones, la normativa antimonopolista sería promulgada con toda autoridad por los aliados ocupantes. Una delegación de expertos alemanes fue enviada a Estados Unidos para estudiar la teoría y la práctica antimonopolista de dicho país. El entonces ministro de economía de Alemania Occidental, Erhard, y su personal fueron continuamente sometidos a la influencia de expertos de Estados Unidos, quienes revisaron varias versiones del proyecto de ley, juzgándolas muy poco incisivas, y en parte lo reescribieron, incluyendo disposiciones inspiradas en la legislación de Estados Unidos. Finalmente, la versión definitiva, resultado de una mediación entre las insistencias estadounidenses y las resistencias de los industriales alemanes, reconoció el principio de la prohibición de las concentraciones perjudiciales para la competencia, pero introdujo numerosas excepciones que en gran medida la volvieron vana.

La influencia política y cultural de Estados Unidos también se reconoce en las normas en materia de competencia del tratado de París de 1951 —que instituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en sus artículos 65 y 66— y del tratado de Roma de 1957 —que establece la CEE en sus artículos 3, f; 85-94—, cuyos redactores tomaron muy en cuenta el Sherman Act, el Clayton Act, el Federal Trade Commission Act. Sin embargo, la adhesión al modelo estadounidense no es completa. La alta autoridad de la CECA controla los acuerdos y las concentraciones entre las empresas y puede prohibirlos, pero también pue-

de autorizarlos excepcionalmente, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, para elevar la productividad o mejorar la distribución de algunos productos. Y las disposiciones del tratado de Roma son todavía más débiles, si se juzgan según las normas estadounidenses. Por ejemplo, a la CECA se le atribuye explícitamente el poder de control de las fusiones entre empresas, mientras que el artículo 86 del tratado de Roma, también referente a las fusiones, requiere que haya una empresa en posición dominante para poder ser invocado. Un reglamento directamente dirigido al control de las fusiones fue aprobado por el Consejo de la CEE sólo a fines de 1989, para entrar en vigor en septiembre de 1990. El mayor rigor de las normas del tratado de París probablemente se explica tomando en cuenta que éste también debía impedir el resurgimiento de las concentraciones en la industria pesada alemana.

Los tratados de París y de Roma, así como la *Kartellgesetz*, son de los pocos ejemplos de innovaciones significativas institucionales y legislativas determinadas por presiones externas, ocasionadas por razones políticas.⁵⁴ Del mismo modo, la influencia estadounidense, aunque reforzada por medios de persuasión como los que puede utilizar una potencia ocupante, no fue lo suficientemente fuerte como para anular del todo la tradicional tolerancia europea hacia las conductas anticompetitivas. Evidentemente, de cualquier forma se trata de anomalías que no bastarían por sí solas para condenar la hipótesis según la cual el contexto europeo resulta refractario a la regulación estilo estadounidense.

En años más recientes, sin embargo, en algunas naciones europeas se asiste a una proliferación de agencias reguladoras. En el Reino Unido, después de algunos antecedentes que se remontan al siglo pasado, se puede observar la introducción de numerosos e importantes organismos reguladores. En 1941 se instituye la Monopoly and Mergers Commission, y en 1954 la Independent Television Authority, seguidas por el National Board for Prices and Incomes (1965), el Gaming Board (1968), la Civil Aviation Authority (1972), la Manpower Services Commission (1973), la Health and Safety Commission (1974), el National Consumer Council (1975), la Equal Opportunities Commission (1976), la Commission for Racial Equality (1977) y muchas otras agencias.⁵⁵

Francia es otro país en el que, a partir de los años setenta, se

⁵⁴ Encontramos amplias presentaciones sobre este tema en Berghahn (1986), Hardach (1980), Allen (1983) y Majone (1991).

⁵⁵ Para una reconstrucción de la experiencia británica, véase Baldwin y McCrudden (1987). Para los desarrollos más recientes, véase Prosser (1989).

verifica un fenómeno análogo. De hecho, se instituyen diversas agencias, entre ellas la Commission de la Concurrence (1977), la Commission des Sondages (1977), la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (1978), la Commission des Clauses Abusives (1978), la Commission des Marchés a Terme de Marchandises (1983), la Commission de la Sécurité des Consommateurs (1983), la Commission Nationale de la Communication et des Libertés (1986), luego Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (1988).⁵⁶

Finalmente, también en Italia existen algunas señales de inicio de una tendencia semejante. Pensemos en la Comisión Nacional para las Sociedades y la Bolsa (Consob),⁵⁷ el Instituto para la Vigilancia de los Seguros Privados (Isvap)⁵⁸ y las recientes disposiciones legislativas referentes a la industria editorial (l. 5/8/1981 n. 1981, que instituyó el garante de la actuación de la ley sobre la edición), a la disciplina del sistema de radio y televisión (l. 6/8/1990, que introdujo el garante para la radiodifusión y la edición, que asume las funciones de garante de la industria de la edición), a la tutela de la competencia y del mercado (l. 10/10/1990, que creó, en actuación del artículo 41 constitucional y los tratados de París y de Roma, la autoridad garante de la competencia y del mercado).⁵⁹

⁵⁶ Sobre la experiencia francesa, véase Colliard y Timsit (1988).

⁵⁷ Sobre la Consob, véase Marzona (1988).

⁵⁸ Sobre el Isvap, véanse, entre otros, Cassese (1984); Nigro (1984); y Partesotti y Bottiglieri (1987).

⁵⁹ Siguiendo la doctrina francesa, estos organismos se clasifican como administraciones independientes. Véase, entre otros, Massera (1988). Cabe observar que esta definición también comprende una autoridad, como el defensor cívico, que aparece desprovista de derechos reguladores de las actividades privadas, y más bien vigila la relación entre particulares y administración pública considerando la composición de las controversias individuales. Además, las otras administraciones independientes presentan grados de autonomía diferentes y poderes que sólo en ciertos casos prevén la adopción de verdaderas reglas de conducta generales (como sucede claramente con la Consob), junto con actividades de propuesta y consulta, conocimiento, inspección, instrucción, administrativas, y en general de vigilancia de la actuación de la disciplina legislativa del sector. Estas autoridades, por tanto, en conjunto se acercan mucho al tipo de agencia reguladora e independiente, pero sin coincidir perfectamente con éstas. Sobre los distintos grados de independencia, véase Franchini (1988).

Una presentación exhaustiva de las experiencias europeas, y de la italiana en particular, también debe tener en cuenta organismos como el Comité Interministerial de Precios (CIP) y su órgano de apoyo, la Comisión Central de Precios, que desempeñan una función sustancialmente reguladora sin ser agencias. De hecho, se puede observar que su competencia no se circunscribe a un tipo de servicio público o a un sector industrial, como sucede en el establecimiento de precios por parte de las agencias en Estados Unidos, sino que abarca más bien un amplio y poco homogéneo conjunto de bienes y servicios. Además, el criterio inspirador predominante de la administración o de la vigilancia de los precios no es el de obtener artificialmente los resultados de un mercado que funcione en forma competitiva. Más bien, las disposiciones del CIP son dictadas por objetivos como la uniformación de la disciplina para los bienes y servicios de mayor consumo,

En conclusión, parece ya imposible atribuirle a la introducción de agencias en los contextos europeos un carácter de absoluta excepcionalidad. La proliferación de las agencias antes mencionada podría depender del debilitamiento o de la falta de ciertos factores obstaculizadores, como la política ideológica o la tradición administrativa continental (cuya ausencia podría a su vez contribuir a explicar el surgimiento relativamente precoz de las agencias en el Reino Unido), o también ser señal del agudizarse de ciertas necesidades de regulación, tanto económica como social, a las que el instrumento de la agencia independiente parece poder proporcionar una respuesta adecuada (Baldwin y McCruden, 1987, pp. 22 y ss.), o aun poseer en parte un carácter ilusorio, si algunas de las agencias introducidas fueran independientes y especializadas sólo de nombre, pero en realidad carecieran de poderes reguladores y de autonomía respecto a las presiones de la clase política y de los grupos de interés. Esto requeriría un análisis profundo, histórico y sociológico, de las instituciones. Cualquiera que pueda ser la explicación, debemos observar que, a pesar de las apariencias y de las sugerencias del movimiento de la desregulación, incluso la "vieja Europa" parece estar ya en camino, con incertidumbres y distorsiones que varían de país a país, hacia la reglamentación.

La reglamentación comunitaria

Esta tendencia resulta aún más problemática e interesante si nos movemos en el plano de las políticas de las comunidades europeas. A fin de cuentas, cada vez es más difícil entender las políticas internas de los estados miembros sin tener en cuenta las normativas comunitarias. Esto vale particularmente para la regulación económica y social. No significa que los reguladores comunitarios traten de sustituir o incluso simplemente controlar de cerca a los legisladores nacionales. En este momento, ello sería políticamente imposible, y de cualquier modo requeriría un fuerte incremento del personal especializado en Bruselas y la creación de agencias e inspectorías reguladoras comunitarias. Comparando la actividad normativa de cada Estado con la de la Co-

con el fin de evitar desigualdades; de establecer precios oficiales, con una función antiinflacionaria; de llevar a cabo la política económica del gobierno. Sobre el CIP, véanse entre otros Cugurra (1986) y Cassese (1989).

munidad en diferentes áreas, se observan más bien dos sistemas normativos distintos, de los cuales el segundo pretende coordinar al primero y servirle como complemento, más que sustituirlo u oponérsele. Por otro lado, no hay que olvidar que los reglamentos de la CEE, una vez aprobados por el Consejo, son obligatorios y directamente aplicables en los estados miembros. En consecuencia, y haciendo a un lado las intenciones de la comisión, los legisladores nacionales tienden a perder poder en un número de materias cada vez mayor (Vipod, 1989).

La ciencia política ha prestado poca atención a estos desarrollos. La amplia literatura sobre la integración y la *elaboración de políticas* en las comunidades europeas contiene muy pocos estudios sobre la economía política de la regulación comunitaria. Hasta ahora las contribuciones más importantes se deben a juristas, que naturalmente están interesados en cuestiones de procedimiento más que en evaluar el contenido de las políticas o en explicaciones teóricas de alcance general. Dada la importancia de la regulación comunitaria en tantas áreas de la vida económica y social, desde el crédito hasta la uniformación tecnológica, desde la protección del ambiente hasta la de los consumidores, esta deficiencia de contribuciones resulta sorprendente y sólo puede explicarse por la falta de un marco teórico apropiado.

Si se hacen a un lado las disposiciones que se refieren a la competencia y las medidas necesarias para la integración de los mercados nacionales, las políticas o programas reguladores que se mencionan específicamente en el tratado de Roma son muy pocos. Las políticas en materia de transportes o de energía, que habrían podido dar vida a actividades reguladoras significativas, tuvieron un desarrollo muy inferior al esperado. Por otro lado, las políticas para la agricultura, regionales y sociales, que absorben, junto con las ayudas para el desarrollo, aproximadamente 80% del presupuesto comunitario, son de naturaleza más bien distribuidora y no reguladora.

¿Cómo se explica entonces el continuo aumento de las medidas reguladoras comunitarias, incluso en ausencia de un mandato explícito por parte de las actas institutivas de la CEE? Consideremos el caso de la protección ambiental, que ni siquiera es mencionado en el tratado de Roma. En las dos décadas de 1967 a 1987, año en que el Acta Única Europea finalmente le reconoce a la CEE el derecho de normar en esta área, la Comisión introdujo cerca de 200 directrices, reglamentos y decisiones. Además, parece que el ritmo del aumento de las medidas en el sector ambiental no ha sido afectado por las vicisitudes políticas, crisis financieras y oleadas de “europesimismo” de los setenta y de

principios de los ochenta. De una única directriz sobre la prevención de los riesgos a través de pruebas en 1969 (l. 19.03.69, n. 68) se pasa a 10, entre directrices y decisiones, en 1975; 13 en 1980, 20 en 1982, 23 en 1984, 24 en 1985 y 17 en los seis meses inmediatamente anteriores a la adopción del Acta Única Europea.

El caso de la regulación en materia ambiental salta a la vista más que otros, en parte también por la importancia política de los problemas ecológicos, pero no es el único de este tipo. El volumen y la incisividad de las normas comunitarias respecto de la seguridad de los productos destinados al consumo, al control de fármacos, a los servicios de crédito y financieros, incluso a las telecomunicaciones —sólo por mencionar algunos de los ámbitos de intervención—, no son menos imponentes. Los cientos de medidas reguladoras sobre el mercado interno propuestas por el *White Paper* de la Comisión en 1993 representan sólo la aceleración de una tendencia puesta en marcha hace algunas décadas.

El continuo aumento de la regulación supranacional es difícil de explicar si se utilizan las teorías tradicionales sobre la elaboración de políticas comunitarias. Tampoco el modelo propuesto por dos estudiosos acreditados, como Reh binder y Stewart, para explicar el desarrollo de las políticas comunitarias ambientales logra, como ellos mismos lo dicen, “predecir la irregular pero sustanciosa cantidad de regulaciones de los procesos productivos por parte de la CEE” (Reh binder y Stewart, 1985, p. 315). En cambio, la regulación de los productos les parece a estos autores más fácil de explicar, ya que está directamente relacionada con el libre desplazamiento de los bienes dentro del mercado común. ¿Pero qué se puede decir del creciente número de normas comunitarias para proteger valores no comerciables en campos como la salud, la seguridad y la calidad ambiental?

Las teorías tradicionales no ayudan mucho a responder esta pregunta. Cuando mucho sugieren que tal vez la grave *implementation gap* que padecen las normativas comunitarias sea lo que hace que los estados miembros y sus representantes en el Consejo acepten ciertas propuestas de la Comisión sin tener una intención seria de llevarlas a cabo. El principal defecto de semejante razonamiento es que no logra diferenciar las áreas donde el desarrollo de las políticas ha sido lento e incierto (como transportes, energía, investigación) de aquéllas donde se han realizado desarrollos significativos, incluso en ausencia de un fundamento jurídico inequívoco.

Además, las teorías tradicionales no distinguen claramente entre políticas reguladoras y otros tipos de políticas. En cambio, el enfoque

que aquí seguimos subraya las características específicas de la elaboración de políticas de regulación. Por tanto, trataremos de dar cuenta brevemente del crecimiento de la regulación comunitaria basándonos en estas características.

Un dato esencial, que se debe considerar, es la escasa influencia de las limitaciones presupuestales sobre la actividad de los reguladores. La dimensión de los programas no reguladores, que implican gastos directos, está vinculada a las dotaciones de presupuestos y, en última instancia, a la cantidad de ingresos fiscales gubernativos. En cambio, los costos reales de la mayor parte de los programas reguladores, recaen directamente en las empresas y en las personas que deben observarlos. En comparación con dichos costos, los recursos necesarios para producir las medidas reguladoras son bastante exiguos. Como escribe Christopher De Muth (1984, p. 25):

Las cifras correspondientes a las dotaciones presupuestales y a las entradas fiscales resumen en forma satisfactoria lo que ocurre en la política social, fiscal o militar, y pueden emplearse para una comunicación eficiente con la opinión pública por encima de la mezcla y de las contiendas que los grupos de interés tienen entre sí programa a programa [...] En el mundo de la regulación, sin embargo, donde el Estado ordena pero casi todo el resto ocurre en la economía privada, en general no hay buenos datos cuantitativos que describan lo que se "cotiza" y "gasta" en la prosecución de las políticas públicas. Tenemos más bien listas interminables de proyectos que el gobierno quisiera que alguien más emprendiese.

Es difícil sobreestimar la importancia de esta diferencia estructural entre políticas reguladoras y políticas de gasto directo. Ésta resulta particularmente importante al analizar la elaboración de políticas comunitarias, ya que los Estados miembros cubren no sólo los costos económicos, sino también los políticos y administrativos de la actuación de las medidas reguladoras de la CEE.

Como ya hemos observado, los recursos financieros de la CEE se destinan en su mayor parte a la política agrícola común y a un número restringido de programas de redistribución. Los recursos restantes no bastan para sostener iniciativas de gran escala en esferas como la política industrial, energética, de la investigación y de la innovación tecnológica. Dado este vínculo, el único camino que le queda a la Comisión para exaltar su propio desempeño es expandir el alcance de sus actividades reguladoras. Eso es precisamente lo que ocurrió, y proba-

blemente seguirá sucediendo en el futuro, ya que todos los ahorros que se podrán obtener en el campo agrícola deberán destinarse a mantener las promesas hechas a los estados miembros económicamente más débiles a cambio de su adhesión al "programa 1992".

Entonces, una interpretación creíble del notable incremento de la regulación comunitaria no puede dejar de tener en cuenta tanto el deseo de los componentes de la Comisión de aumentar su propia influencia —y que tal deseo subsista es una suposición bastante plausible—, como la posibilidad de eludir los vínculos presupuestales recurriendo a la elaboración de políticas reguladoras. Pero ésta es sólo una parte de la explicación. Otro elemento muy importante es el interés de las multinacionales orientadas a la exportación de eliminar reglas incongruentes y progresivamente más restrictivas en varios países, comunitarios y no comunitarios. La normalización de la CEE puede evitar, o por lo menos reducir, este riesgo.

Un fenómeno semejante puede observarse en Estados Unidos, donde ciertas empresas, frente al peligro de fuertes pérdidas derivadas de normas estatales y locales, sostuvieron enérgicamente la reglamentación federal (se habló, en este sentido, de "federalismo preventivo"). La industria automovilística estadounidense, por ejemplo, tiene muy buenas razones para preferir una reglamentación federal de la contaminación atmosférica, ya que ésta evita que se adopten normas contradictorias y distintas entre sí. La industria también teme que se verifique

una especie de juego de dominó político, en el que una tras otra las asambleas legislativas estatales establezcan normas cada vez más rigurosas sobre las emisiones, sin considerar los costos y las dificultades técnicas que éstas implican [...] La legislación federal es preferible a la estatal, especialmente si las normas federales se establecen teniendo en cuenta las relaciones técnicas presentadas a las agencias administrativas, y no los llamados simbólicos lanzados a políticos deseosos de cargar los costos a otras (Elliot, Ackerman y Millan, 1985, p. 331).

Así fue como la industria automovilística, que a principios de los sesenta se había resistido eficazmente a la introducción de normas federales sobre las emisiones, invirtió bruscamente su posición a mediados de 1965, afirmando que si las normas eran establecidas por una agencia reguladora, y si éstas impedían la adopción a nivel estatal de normas más exigentes que las introducidas en California, la industria garantizaría su apoyo a la legislación federal.

Razones análogas explican la preferencia de soluciones comunitarias por parte de algunos sectores industriales europeos fuertes y bien organizados. Consideremos, por ejemplo, la "sexta enmienda" de la directriz núm. 67/548 acerca de la clasificación, etiquetado y empaque de sustancias peligrosas. La directriz enmendadora (núm. 79/831) va mucho más lejos que la original de 1967 y sus primeras cinco modificaciones, ya que agrega una nueva clasificación de las sustancias químicas peligrosas para el ambiente y, lo que es aún más importante, un sistema de notificación previa que prescribe experimentos sobre los riesgos potenciales antes de introducir la sustancia al mercado.

Esta directriz no les prohíbe a los estados miembros incluir en el ámbito de aplicación de sus respectivas legislaciones nacionales más sustancias respecto de las incluidas en la propia directriz. De hecho, la Health and Safety Commission británica propuso proceder más allá del punto señalado por la directriz, sometiendo los productos intermedios a la disciplina nacional. Esta indicación, sin embargo, encontró la oposición de la industria química, representada por la Chemical Industries Association (CIA), misma que sostuvo que las normativas nacionales no pueden imponer a la industria británica cargas mayores a las que impone la directriz de sus competidores. Esta argumentación tuvo éxito, lo cual garantizó que en éste y en muchos otros casos la normativa comunitaria fijara las normas mínima y máxima a las que deben atenerse las normativas nacionales (véase Haig, 1984).

En forma semejante, hubo presiones por parte de los portavoces de las industrias alemanas para adoptar un plan normativo de cobertura europea para el ambiente que proporcionara al mismo tiempo el marco de un programa regulador aceptable para introducir en su patria. Las empresas alemanas, preocupadas por las aplicaciones excesivamente estrictas por parte de los inspectores nacionales, y temiendo una opinión pública nacional consciente de las problemáticas ecológicas, deseaban un pleno y explícito establecimiento de sus obligaciones a nivel comunitario. Además, dado que 50% del comercio alemán de sustancias químicas es con otras naciones de la CEE, los empresarios y los funcionarios públicos alemanes querían evitar los obstáculos al comercio que se habrían derivado de normativas nacionales divergentes (véase Brickman, Jasanoff e Ilgen, 1985).

La industria química europea tenía otro motivo más para favorecer una reglamentación comunitaria. En 1976, Estados Unidos, sin consultar a sus socios comerciales, promulgó el Toxic Substances Control Act (TSCA). La nueva disciplina constituía una seria amenaza para

las exportaciones europeas hacia el rentable mercado estadounidense. Por tanto, claramente se necesitaba una respuesta europea al TSCA, y la Comunidad era el foro más natural donde se podía forjar dicha respuesta. Un sistema comunitario de experimentación de las nuevas sustancias químicas podría servir como modelo cuando se negociaran los requisitos uniformados a los cuales atenerse en los más importantes mercados químicos. De hecho, la directriz de 1979 permitió a la Comunidad hablar con una voz única en las confrontaciones con Estados Unidos y con otras naciones de la OCDE, y reforzó la posición de las empresas químicas europeas, haciendo que la nueva normativa estadounidense no creara trabas para sus exportaciones. No debe dudarse que la capacidad de la Comisión para llevar a buen fin las negociaciones con Estados Unidos haya sido notablemente incrementada por dicha directriz, y es muy poco probable que alguna nación europea hubiese logrado lo mismo por sí sola (Brickman, Jasanoff e Ilgen, 1985, pp. 277 y ss.).

Al inicio de este apartado afirmamos que cada vez es más difícil entender las políticas internas de los estados pertenecientes a la CEE sin considerar la dimensión comunitaria. El efecto más obvio de las actas de la CEE sobre las legislaciones nacionales consiste en la transferencia de la competencia normativa a la propia CEE, dado que el principio de la supremacía del derecho comunitario prohíbe a los estados miembros la adopción de disposiciones inconciliables con las directrices de la CEE. También hay maneras menos evidentes, pero no por ello menos importantes, a través de las cuales la actividad normativa comunitaria puede ejercer su influencia. Así pues,

el hecho de que los legisladores nacionales deban medirse con nuevas iniciativas reguladoras de rango comunitario, también puede tener el efecto de reorientar las ideas nacionales respecto de las prioridades ambientales y las estrategias reguladoras, influyendo así sobre las políticas de los estados individuales incluso en áreas no tocadas por dichas iniciativas. Por otro lado, la Comunidad puede proporcionar una vía de escape para los que deseen la introducción de medidas que no serían adoptadas por los gobiernos nacionales (Rehbinder y Stewart, 1985, pp. 331-332).

Si bien la elaboración de políticas de los estados individuales ya no puede explicarse en términos nacionales, por otra parte es imposible entender el desarrollo de la regulación comunitaria asumiendo que los únicos actores importantes sean los gobiernos nacionales repre-

sentados en el Consejo. Los modelos de este tipo llevaron, por ejemplo, a la incorrecta previsión según la cual la regulación de los procesos productivos que implican una repercusión ambiental no habría tenido lugar en un sistema que pedía el consenso unánime de los estados miembros, ya que los estados en los que regían normas poco exigentes no estarían interesados en aprobar normas más restrictivas (Rehbinder y Stewart, 1985, pp. 331-332). Como lo demuestra el ejemplo de la directriz de 1979 sobre sustancias químicas, estos modelos centrados en los estados ignoran numerosos factores importantes, como la diversidad de los intereses industriales presentes en un país; las ventajas que presenta el “federalismo preventivo” para las empresas multinacionales u orientadas a la exportación (tanto porque evita normativas nacionales incongruentes, como porque transfiere las decisiones reguladoras a un campo más tecnocrático y menos politizado); el papel de la opinión pública, que hace cada vez más ardua la adopción de normas con un “mínimo común denominador”; la importancia de hablar con una sola voz cuando se negocian cuestiones regulativas internacionales y, por último, pero no en importancia, la capacidad de la Comisión de desempeñar una actividad reguladora incluso sin recursos jurídicos y financieros adecuados.

Defectos de la regulación y problemas en la realización de proyectos institucionales

La gran expansión de la regulación comunitaria, incluso más allá de lo que establecen los tratados institutivos de la CEE, es un dato que llama mucho la atención. Las exigencias típicamente satisfechas por las políticas del Estado regulador se hacen valer a nivel supranacional. Nos referimos a exigencias de uniformidad, posibilidad de previsión, certeza, además de la garantía de bienes públicos como la salubridad del ambiente, la información a los consumidores y el mantenimiento de la competencia y de la innovación. Las presiones en este sentido de algunos sectores industriales europeos se dirigen a las comunidades, y los órganos comunitarios proporcionan algunas respuestas o asumen iniciativas autónomas de regulación.

Junto a los desarrollos en el plano comunitario, también debe considerarse el aumento del número de agencias reguladoras en distintas naciones de Europa, del cual ya hemos hablado. Se trata de maneras distintas de expresar en cierta medida una imitación del en-

foque estadounidense. Además, en un futuro próximo las orientaciones de la Comunidad, y a través de ellas el modelo en que se inspiran, empezarán a influir positivamente en las conductas de los estados miembros en cuanto a la regulación. Nos referimos a posiciones como las que manifiesta el *Green Paper* de la Comisión europea sobre el desarrollo del Mercado Común para los servicios y equipos de telecomunicación, que exige a los estados miembros la realización de una *separación funcional* entre las actividades operativas en el campo de las telecomunicaciones —que deben dejarse a empresas que operan en un régimen de competencia— y aquéllas reguladoras (encargadas de entrega de licencias, control de tipologías y de especificaciones de los servicios, asignación de frecuencias, vigilancia de las condiciones de uso de las redes de telecomunicación, etc.). Los organismos de gestión de los servicios de telecomunicación ya no deberán ser jugadores y árbitros al mismo tiempo. Esta separación entre gestión y regulación podría ser preludeo de la creación de agencias reguladoras expresas (véanse Knieps, 1990; Ungerer, 1990, y Koebel, 1990).

En el modelo estadounidense, sin embargo, no hay que ignorar los defectos y dificultades. En muchos casos, los observadores del proceso regulador estadounidense han subrayado su ineficiencia económica, por un lado, y, por el otro, la falta de idoneidad del control político al que se someten las agencias. La ausencia de un proceso presupuestal correspondiente a la regulación (Litan y Nordhaus, 1983; De Muth, 1984, y Mendeloff, 1988) ha sido identificada por algunos como la causa principal de ambos defectos. Dado que las dimensiones de los programas reguladores no están vinculadas sensiblemente a las partidas asignadas por el congreso o al nivel de los ingresos fiscales, como sucede en el caso de los programas que prevén gastos directos, en el proceso regulador faltan cuatro pasos que son fundamentales cuando se quiere someter a control una decisión cualquiera que implique la creación de costos sociales.

En primer lugar, ni el ejecutivo ni el Congreso determinan en forma sistemática el nivel global de la actividad reguladora desarrollada en un determinado periodo. En segundo, no hay una oficina de la administración federal o una comisión del Congreso que se haga responsable del establecimiento sistemático de las prioridades reguladoras de la acción gubernativa. En tercer lugar, el ejecutivo no ha instituido un proceso a través del cual las propuestas reguladoras sean sistemáticamente sometidas al examen del Congreso. Finalmente, falta una agencia central que lleve la contabilidad de los costos y beneficios

de los programas reguladores. En resumen, no existe un mecanismo que exija a los elaboradores de políticas que se enfrenten y resuelvan el doble problema presupuestal típicamente observado por cualquier gobierno respecto de las actividades de gasto directo: cuánto gastar en un determinado periodo y cómo asignar el importe total entre los usos alternativos (Litan y Nordhaus, 1983, pp. 86-87).

Muchas de las deficiencias del sistema estadounidense tienen su correspondiente en la regulación comunitaria. De hecho, aquí la disciplina presupuestal es aún más tenue, ya que el peso de la actuación de las normativas comunitarias recae sobre los gobiernos de los estados miembros. Por tanto, la ausencia de una autoridad política central implica que las cuestiones reguladoras sean enfrentadas sector por sector, con escasos intentos por obtener una coherencia general entre las distintas políticas.

También dentro del propio sector, no se puede sostener que las prioridades sean identificadas en una forma que considere explícitamente la urgencia del problema, o los costos y beneficios de las distintas propuestas. Por ejemplo, el desequilibrio entre el control de la contaminación de las aguas y el de la contaminación atmosférica en la regulación ambiental comunitaria, difícilmente puede ser explicado por las diferencias en la gravedad de los problemas tratados. Las consecuencias sanitarias y ecológicas de una normalización inadecuada de la contaminación atmosférica, así como los efectos de disciplinas nacionales para la competencia diferentes entre sí, no son menos graves de lo que lo son en el campo de la contaminación de las aguas.

Algunas de las directrices emanadas escogen la armonización total, de manera que las normativas nacionales son remplazadas completamente por la normativa comunitaria, mientras que otras prefieren la armonización opcional, sin que en ello haya una evidente conexión con la gravedad advertida de los riesgos ambientales o sanitarios en cuestión. El procedimiento fragmentario seguido por la Comisión al proponer nuevas normativas hizo que en áreas donde la armonización no tiene prioridad absoluta se haya elegido el instrumento de la directriz, descuidando otros ámbitos donde la armonización era mucho más necesaria (Rehbinder y Stewart, 1985, pp. 322-323).

Si es cierto que la amplitud y la complejidad de las normativas comunitarias crecen a la par del proceso de completación del mercado interno, entonces hay que preguntarse si las estructuras o procedimientos actuales son adecuados para enfrentar este reto, o si se requieren en cambio reformas radicales.

Los métodos reguladores actualmente seguidos presentan defectos, como la ausencia de una coordinación central, que provoca graves discordancias dentro de cada uno de los programas reguladores y también entre ellos, el no emplear procedimientos racionales en la selección de las prioridades y una atención insuficiente a la efectividad de los costos (*cost effectiveness*) de las normas. En resumen, así como está hoy día, el proceso regulador comunitario es ineficiente, en el sentido de que sus propios recursos empleados, si fueran asignados en forma diferente, podrían producir mayores beneficios.

A lo anterior hay que agregar que este proceso también carece de un control político adecuado, no sólo por parte del parlamento europeo, sino también del presidente de la Comisión y del Consejo. Este dominio debería ejercerse a tres niveles distintos: a uno alto, para evaluar el efecto global de la regulación comunitaria; a uno intermedio, con el fin de establecer prioridades entre los distintos programas reguladores propuestos por las diversas direcciones generales (o por las futuras agencias reguladoras); y a un nivel más bajo, para valorar y comparar cada una de las normas según los beneficios y costos que se espera que produzcan o que están produciendo. Como se dijo, esta evaluación de la actividad reguladora está ausente incluso en el nivel más bajo.

Sin duda, muchos de los defectos de la regulación comunitaria se deben a factores políticos e institucionales —como la complejidad de los procesos conjuntos de toma de decisiones, los desacuerdos entre los estados miembros en cuanto a las prioridades, o la necesidad de que la Comisión responda a las iniciativas nacionales— que no pueden ser modificados en breve o mediano término. Sin embargo, sí serían posibles algunas mejoras, incluso dentro del actual sistema de vínculos. La coordinación, por ejemplo, podría reforzarse instituyendo una “Cámara compensadora de regulación” en el nivel más alto de la burocracia de Bruselas. Anualmente, las direcciones generales (Ddgg) deberían someter a revisión de la cámara compensadora los proyectos de normativas reguladoras. En caso de desacuerdos o de serias incoherencias, se pediría la intervención del presidente de la Comisión o de una “comisión de trabajo sobre la regulación”. Si este control centralizado se extendiera a las direcciones competentes para materias relacionadas entre sí, como ambiente, seguridad en el trabajo, protección del consumidor, alimentos, sustancias medicinales, se ayudaría a la Comisión a formar un conjunto coherente de medidas para someter al Consejo y al Parlamento.

La utilidad de este procedimiento como instrumento de gestión

directiva podría aumentarse coordinándolo con la revisión normal del presupuesto, para obtener una conexión entre el nivel de las partidas asignadas y la efectividad de los costos (*cost effectiveness*) de los diversos programas reguladores. Así pues, la conciencia de que las distintas Ddgg tuvieran que competir una con otra, las llevaría a realizar sus mejores propuestas reguladoras. Al mismo tiempo, la consideración simultánea de todas las propuestas reguladoras nuevas podría favorecer la evaluación de su efecto conjunto sobre cada uno de los sectores industriales y sobre la economía europea en su globalidad.

Además de los mecanismos de coordinación antes mencionados, sería útil examinar el potencial de coordinación que poseen instrumentos que no han sido diseñados con esta finalidad. Un ejemplo interesante es la evaluación del efecto ambiental. La experiencia estadounidense del National Environment Protection Act (NEPA) sugiere que tales evaluaciones pueden funcionar como eficaces mecanismos coordinadores. El NEPA exige a todas las agencias federales analizar los efectos ambientales de las acciones propuestas y de las alternativas razonables a dichas acciones. Desde el punto de vista de la coordinación, la parte más importante de las disposiciones del NEPA es la que se refiere a la revisión crítica de prácticamente todas las evaluaciones de efecto ambiental, efectuada por la Environmental Protection Agency. Esto ofrece la oportunidad de una coordinación entre las agencias, ya que solicita la participación de todas las involucradas.

Introducir un procedimiento de este tipo en el proceso comunitario de elaboración de políticas no sólo mejoraría la coordinación, sino que serviría para posibilitar las disposiciones del Acta Única Europea, según la cual las consideraciones ambientales deben formar parte de todos los demás tipos de políticas de la Comunidad. Con el fin de institucionalizar este proceso de revisión interna, la Dirección General para el Ambiente debería poder comentar las propuestas realizadas por las otras Ddgg. El efecto de coordinación aumentaría si las evaluaciones del efecto ambiental no se limitaran a cada uno de los proyectos, como sucede actualmente, sino que se extendieran hasta cubrir grupos enteros de programas relacionados entre sí ("evaluaciones de efecto ambiental conjuntas").

Un ejemplo de reforma de la actividad reguladora comunitaria particularmente importante es el "nuevo enfoque" que ha desarrollado la Comisión sobre los efectos de la decisión *Cassis de Dijon* de la corte de justicia europea. En los primeros 25 años de vida de la Comunidad, su objetivo principal fue armonizar, más que unificar, las normativas

nacionales. La armonización consiste en la adecuación de las legislaciones nacionales a las exigencias de un mercado común, y normalmente fue buscada mediante el instrumento de la directriz.

Así pues, se lograron progresos sustanciales con la creación de normativas armonizadas de ámbito de aplicación comunitario. Sin embargo, en 1985 la Comisión tuvo que reconocer que la cantidad de trabajo pendiente era tal que el objetivo de completar el mercado interno para 1993 no se alcanzaría mediante el uso exclusivo de la armonización. Dicho con palabras de la propia Comisión: "la experiencia ha demostrado que una estrategia basada totalmente en la armonización sería hiperreguladora, requeriría mucho tiempo para llevarse a cabo, resultaría inflexible y podría sofocar la innovación" (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985).

El nuevo enfoque tiene tres elementos esenciales: la normalización por parte de las comunidades debe sustituirse, en la medida de lo posible, por el mutuo reconocimiento de las legislaciones y de las normas nacionales; la armonización debe limitarse a formular "requisitos sanitarios y de seguridad esenciales", obligatorios para los estados miembros; la especificación técnica de estos requisitos debe dejarse a organismos de uniformación europeos y nacionales (según la denominada técnica de la deferencia).

La ventaja obvia de este nuevo enfoque es que reduce sensiblemente la carga de trabajo regulador que pesa sobre los órganos decisorios de las comunidades. Sobre todo, el principio del mutuo reconocimiento —que se basa en la suposición de que los objetivos sanitarios y de seguridad de los distintos estados miembros son todos en principio igualmente válidos, aunque se busquen con métodos diferentes— elimina la necesidad de redactar directrices adecuadas a las necesidades sustanciales y a las tradiciones jurídicas de los 12 actores nacionales. En un sistema diversificado como el comunitario, parece muy sensato aplicar el antiguo principio de la "subsidiaridad" del federalismo, según el cual el nivel de gobierno más alto sólo debería intervenir para proporcionar bienes públicos que los niveles inferiores no pueden garantizar por sí solos (véase R. Dehousse, 1988). La sustitución de la armonización por el reconocimiento recíproco y la delegación del establecimiento de normas a órganos técnicos introducen, como ya ha sido observado (Kay y Vickers, 1990), un principio de competencia entre ordenamientos y entre reguladores que podría estimular un alto grado de flexibilidad y de innovación de las políticas.

Sin embargo, el nuevo enfoque no carece de limitaciones y dificult-

tades. De hecho, deja abiertas algunas lagunas normativas que tarde o temprano deberán cerrarse. Por ejemplo, el mutuo reconocimiento no puede tratar las características externas negativas que trascienden las fronteras nacionales, ni puede resolver ciertos problemas que han resultado demasiado difíciles también para el enfoque tradicional, como los que surgen en el caso de la experimentación de nuevos medicamentos antes de su introducción al mercado. Al respecto, Kaufer (1989, 1990; véase también Hart, 1989) sostiene que las diferencias entre las escuelas médicas nacionales, las distintas actitudes frente a la evaluación de los riesgos y beneficios y las diversas percepciones de la necesidad de nuevas medicinas conducirán a interpretaciones divergentes sobre las disposiciones de aprobación de los nuevos medicamentos, a pesar de que éstos hayan sido preparados según un procedimiento europeo uniformado. El desarrollo previsto por Kaufer era que la Comisión introdujera una agencia farmacológica europea centralizada, con la tarea de sustituir el confuso e ineficiente procedimiento multinacional de autorización actualmente en vigor. Entonces, también a nivel comunitario el instrumento de la agencia parece estar listo para hacer su entrada.

Es fácil entender, no obstante, cómo también hay contrapropuestas de este tipo, además de las características de la tradición europea de las que se habló en "Comparación entre Estados Unidos y Europa", razones derivadas de la estructura comunitaria particular. La Comunidad, de hecho, no es un Estado federal, y los estados miembros persisten en la idea de dejar que sus órganos actúen en forma autónoma. Éstos podrían entonces obstaculizar la creación de agencias o exigir que la composición de las mismas prevea la presencia de representantes nacionales. Por otro lado, la naturaleza no plenamente federal de la Comunidad exige que el ejercicio de sus competencias normativas no conduzca a un vaciamiento total de las prerrogativas estatales (Dehousse, 1990). Finalmente, a una agencia no se le pueden dar poderes que los tratados institutivos asignan a los órganos de las comunidades.

Pero viéndolo bien, las consideraciones de este tipo no nos llevan a excluir del todo la introducción de agencias europeas, sino más bien dejan pensar que, de haber tal introducción, estos organismos tendrán características particulares y poderes más limitados respecto de las agencias estadounidenses. Es un hecho que recientemente las propuestas de constitución de agencias europeas han aumentado. El parlamento europeo, por ejemplo, solicitó la institución de un sistema uni-

ficado de control del tráfico aéreo y se introdujo una agencia europea para el ambiente (que sin embargo no es, o por lo menos no todavía, una verdadera agencia reguladora, y se limita más bien a reunir datos y a coordinar investigaciones). Para concluir, y esto es lo más relevante, la idea de crear una agencia europea para evaluar los productos farmacéuticos fue recibida como una propuesta de reglamento del Consejo de la CEE redactada por la Comisión de las comunidades europeas (Com-90, 283, 14 de noviembre de 1990).

La creación de una agencia, sin embargo, no representa por sí misma una solución satisfactoria a los problemas que enfrentan los reguladores comunitarios. Su éxito dependerá de la idoneidad de su composición y de los procedimientos de toma de decisiones que ésta emplee, así como de la incisividad de sus poderes. Por lo que se refiere a éstos, la naturaleza de las comunidades impide que pueda tratarse de algo más que simples derechos consultivos, y esto es precisamente lo que se lee en la propuesta de reglamento antes citada. No obstante, es plausible que las opiniones expresadas por la agencia tengan en concreto un peso nada indiferente, si no es que determinante. Respecto de la composición y procedimientos de toma de decisiones, se trata obviamente de aspectos que requerirían un desarrollo muy extenso. Para abreviar, podemos contraponer, una vez más siguiendo las contribuciones de Kaufer en cuanto al control de fármacos (control que se lleva a cabo a través de la técnica del examen individualizado), dos tipos de enfoque. El primero, constituido por la Food and Drug Administration estadounidense, es más burocrático, prevé la presencia de funcionarios públicos y el recurrir a procedimientos formalizados para minimizar los relieves políticos, asimismo, prevé el riesgo de incurrir en críticas o acusaciones de negligencia por las decisiones tomadas, y en general, conduce a resultados conservadores, refractarios a la innovación. El segundo, representado por el Committee on the Safety of Medicines británico, considera a la agencia más bien como una comisión de expertos reclutados fuera de la administración, mucho más disponibles a aceptar la ausencia de certezas absolutas que caracteriza el proceder de la investigación científica y más aún las decisiones prácticas sobre el empleo de sus resultados, que utilizan sobre todo procedimientos informales. Los organismos de este tipo son mucho más favorables a la innovación.

Las preferencias de Kaufer se dirigen explícitamente al segundo tipo de agencia, que además parece ser al que se refiere la propuesta de reglamento antes mencionada. En consecuencia, tenemos un caso

en el que la experiencia de una nación europea, y no la estadounidense, crea el modelo. Hay que agregar, sin embargo, que especialmente en campos como aquel en cuestión, caracterizado por la presencia de problemas "transcientíficos",⁶⁰ por tanto con una alta probabilidad de que se verifiquen desacuerdos incluso entre los expertos, el predominio de éstos en la composición del organismo no es suficiente para garantizar su buen funcionamiento. Aunque implique algunos costos, por ejemplo en términos de tiempo, parece oportuno estudiar procedimientos de toma de decisiones que institucionalicen la posibilidad de una oposición entre opiniones contrarias.⁶¹ Cuando los problemas sobrepasan un determinado umbral de complejidad, faltan criterios unívocos para identificar conclusiones "objetivamente" correctas, como en cambio sugiere la ideología de la experiencia. Junto con los resultados de las decisiones, habrá que evaluar entonces el proceso que condujo a tales resultados. Si por sí misma una conclusión no es verdadera con certeza, por lo menos se podrá sostener que es más válida que otras si fue alcanzada a través de un procedimiento dialéctico y crítico.

Un proceso de oposición dotado de la máxima apertura y publicidad parece presentar ventajas superiores a sus costos. Aparte del hecho que incluso los aspectos propiamente científicos de las conclusiones, al estar sistemáticamente expuestos a la crítica, tenderán a tratarse con mayor rigor; al mismo tiempo los procesos de toma de decisiones caracterizados por oposiciones constituyen una respuesta, aunque sea parcial, a los problemas de legitimación que padecen los organismos "políticamente independientes", como las agencias (y el problema de la irresponsabilidad política se vuelve particularmente agudo en el caso de agencias comunitarias hipotéticas constituidas *a latere* de la Comisión, órgano que a su vez goza de una legitimación política sólo indirecta). La concordancia del modo de operar de las agencias con la opinión pública y los grupos interesados debe asegurarse precisamente en forma procesal, garantizando la representación de las opiniones discordantes y el examen de un amplio espectro de alternativas.⁶²

⁶⁰ La terminología es de Weinberg (1972).

⁶¹ Para una discusión más amplia, nos permitimos remitirnos a Majone (1979); para el concepto de racionalidad procesal (*procedural rationality*) véase Simon (1976).

⁶² Por lo que se refiere a agencias diferentes al Committee on the Safety of Medicines examinado por Kaufer, precisamente en el modelo británico de agencia se ha observado una carencia de apertura y de publicidad. Véase Prosser (1989).

Referencias bibliográficas

- Aberbach, J. D., R. D. Putnam y B. A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Allen, D. (1983), "Managing the Common Market: The Community Competition Policy", en H. Wallace, W. Wallace y C. Webb (comps.), *Policy-Making in the European Community*, Nueva York, Wiley.
- Amato, G. (1985), "Problemi di governo e della deregulation", en Cassese y Gerelli.
- Aranson, P.H., E. Gellhorn y G. O. Robinson (1982-1983), "A Theory of Legislative Delegation", *Cornell Law Review*, vol. LXVIII.
- Baldwin, R. y C. McCrudden (1987), *Regulation and Public Law*, Londres, Weidenfeld & Nicolson.
- Berghahn, V. R. (1986), *The Americanization of West German Industry, 1945-1973*, Nueva York, Berg.
- Bernstein, M. (1955), *Regulating Business by Independent Commissions*, Princeton University Press.
- Boddewyn, J. J. (1985), "Advertising Self-Regulation: Organization Structures in Belgium, Canada, France and the U.K.", en Streek y Schmitter (1985).
- Breyer, S. (1982), *Regulation and its Reform*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Brickman, R., S. Jasanoff y T. Ilgen (1985), *Controlling Chemicals*, Ithaca, Cornell University Press.
- Cassese, S. (1984), "Gli organi dell'Isvap", *Giurisprudenza commentata*, vol. XI.
- (1985), "Conclusioni", en *Ibid.* y Gerelli.
- (coord.) (1989), *La determinazione autoritativa dei prezzi nel settore energetico*, Rimini, Maggioli.
- Cassese, S. y E. Gerelli (comps.) (1985), *Deregulation-La deregolamentazione amministrativa e legislativa*, Milán, Angeli.
- Castles, F. G. y R. Wildenmann (comps.) (1986), *Visions and Realities of Party Government*, Berlín/Nueva York, De Gruyter.
- Christiansen, G. B. y R. H. Haveman (1981), "Public Regulation and the Slowdown in Productivity Growth", *American Economic Review*, vol. LXXI.
- Colliard, C. A. y G. Timsit (comps.) (1988), *Les autorités administratives indépendantes*, París, PUF.
- Comisión de la Comunidad Europea (1985), *Completing the Internal Market*, Luxemburgo, Oficina para Publicaciones Oficiales de la Comisión de la Comunidad Europea.
- Corso, G. (1990), "Lo Stato come dispensatore di beni: criteri di distribuzione, tecniche, giuridiche ed effetti", *Studi in memoria di G. Tarello*, Milán, Giuffrè, vol. II.

- Crozier, M., S. P. Huntington y J. Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (trad. it. *La crisi della democrazia*, Milán, Angeli, 1975).
- Cugurra, G. (1986), "I caratteri dell'azione amministrativa nell'economia", en AA. VV., *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, Maggioli.
- Cushman, R. E. (1941), *The Independent Regulatory Commissions*, Nueva York, Oxford University Press.
- Daintith, T. (comp.) (1988), *Law as an Instrument of Economic Policy*, Berlín, De Gruyter.
- Dehousse, R. (1988), "Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges", en R. Bieber, *Ibid.*, J. Pinder, J.H. Weiler (comps.), *One European Market?*, Baden-Baden, Nomos.
- (1990), *Regulatory Federalism in the European Community: The Case of Social Regulation*, ponencia presentada en la Conference on Regulatory Federalism, IUE/Academia Nacional de Administración Pública (National Academy of Public Administration), Florencia, 29 al 30 de noviembre de 1990.
- Demuro, G. (1989), "La delegificazione", *Foro Italiano*, vol. V.
- Dyson, K. H. F. (1977), *Party, State, and Bureaucracy in Western Germany*, Beverly Hills, Sage.
- Easton, D. (1965), *A Framework for Political Analysis* (trad. it. *L'analisi sistemica della politica*, Casale Monferrato, Marietti, 1984).
- Elliot, D. E., B. A. Ackerman y J. C. Millan (1985), "Toward a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. I.
- Febbrajo, A. (comp.) (1987), "Per un dibattito sulla giuridificazione", *Politica del diritto*, vol. XVIII.
- Fick, W. M. (1961), "Issues and Accomplishments in Administrative Regulation: Some Political Aspects", *Law & Contemporary Problems*, vol. XXVI.
- Fiorina, M. P. (1982), "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?", *Public Choice*, núm. 39.
- Franchini, C. (1988), "Le autorità amministrative indipendenti", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. XXXVIII.
- Freddi, G. (1975), "Le agenzie negli USA: realtà e miti di un modello organizzativo", *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. VIII.
- (1982), "Vincoli storico-strutturali sulla prestazione delle burocrazie legali-razionali", *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 2.
- (1986), "Bureaucratic Rationalities and the Prospect for Party Government", en Castles y Wildenmann.
- Fromm, G. (comp.) (1981), *Studies in Public Regulation*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Giugni, G. (1986), "Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano", *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, núm. 30.

- Habermas, J. (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* (trad. it. *La crisi di razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, Laterza, 1975).
- (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 vol. (trad. it. *Teoria dell'agire comunicativo*, Bolonia, Il Mulino, 1986).
- Haig, N. (1984), *EEC Environmental Policy and Britain*, Londres, Environmental Data Services.
- Hancher, L. y M. Moran (comps.) (1989), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford, Clarendon.
- (1989b), *Organizing Regulatory Space*, en *Ibid.* (1989).
- Hardach, C. (1980), *The Political Economy of Germany in the Twentieth Century*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Hart, D. (1989), "Drug Safety as a Means of Consumer Protection: The Approximation of Laws in the EC Medicinal Products Market and its Limitations", *Journal of Consumer Policy*, vol. XII.
- Hartley, K. (1977), "Price Controls, Markets, and Income Distribution", en Ogus y Veljanovski.
- Hayward, J. (1974), "National Attitudes for Planning in Britain, France, and Italy", *Government and Opposition*, vol. IX.
- Hollingsworth, J. R. y L. N. Lindberg (1985), "The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour", en Streek y Schmitter (1985).
- Ichino, P. (1984), "Politiche del lavoro e strategie di deregulation", 3, ponencia presentada en la jornada de estudio del grupo parlamentario de la Izquierda independiente con el mismo título, Roma, mayo de 1984, *Rivista italiana di diritto del lavoro*.
- Jarass, H. D. (1988), "Regulation as an Instrument of Economic Policy", en Daintith.
- Joskow, P. L. y R. G. Noll (1981), "Regulation in Theory and Practice: An Overview", en Fromm.
- Katz, R. S. (comp.) (1987), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlín, Nueva York, De Gruyter.
- Kaufer, E. (1989), "The Regulation of Drug Development: In Search of a Common European Approach", Florencia, Instituto Universitario Europeo (Documento de Trabajo, 411).
- (1990), "The Regulation of New Product Development in the Drug Industry", en Majone (1990).
- Kay, J. y J. Vickers (1990), "Regulatory Reform: An Appraisal", en Majone (1990).
- Knieps, G. (1990), "Deregulation in Europe: Telecommunications and Transportation", en Majone (1990).
- Koebel, P. (1990), "Deregulation of the Telecommunication Sector: A Movement in Line with Recent Technological Advances", en Majone (1990).
- Lange, P. y M. Regini (1987), "Gli interessi e le istituzioni: forme di regolazione sociale e politiche pubbliche", en *Ibid.* (comp.), *Stato e regolazione sociale*, Bolonia, Il Mulino.

- Lash, S. y J. Urry (1987), *The End of Organized Capitalism*, Oxford, Polity Press.
- Lehmbruch, G. (1977), *Corporativismo liberale e governo dei partiti* [trad. it. en M. Maraffi (comp.), *La società neocorporativa*, Bologna, Il Mulino, 1981].
- Lehmbruch, G. y P. C. Schmitter (comps.) (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (trad. it. *La politica degli interessi nei paesi industrializzati*, Bologna, Il Mulino, 1984).
- Litan, R. E. y W. D. Nordhaus (1983), *Reforming Federal Regulation*, New Haven, Yale University Press.
- Lowi, T. (1969), *The End of Liberalism*, Nueva York, Norton.
- Luhmann, N. (1981), *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* (trad. it. *Teoria politica nello Stato del benessere*, Milán, Angeli, 1983).
- Majone, G. (1979), "Process and Outcome in Regulatory Decision-Making", en C. H. Weiss y A. H. Barton (comps.), *Making Bureaucracies Work*, Beverly Hills, Sage.
- (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- (comp.) (1990), *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the U.S.*, Londres, Pinter.
- (1991), "Cross-National Sources of Regulatory Policy-Making in Europe and the United States", *Journal of Public Policy* (en prensa).
- Martines, T. (1987), "Delegificazione e fonti del diritto", *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milán, Giuffrè.
- Marzona, N. (1988), *L'amministrazione pubblica del mercato mobiliare*, Padua, Cedam.
- Massel, M. S. (1961), "The Regulatory Process", *Law & Contemporary Problems*, vol. XXVI.
- Massera, A. (1988), "'Autonomia' y 'indipendenza' nell'amministrazione dello Stato", *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milán, Giuffrè, vol. III.
- McCraw, T. K. (1975), "Regulation in America. A Review Article", *Business History Review*, vol. IL.
- Mendeloff, J. M. (1988), *The Dilemma of Toxic Substance Regulation*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Miller, R. (1983), "Trends in Public Sector Regulatory Activity", *Economia delle scelte pubbliche*, núm. 2.
- Mitnick, B. M. (1980), *The Political Economy of Regulation*, Nueva York, Columbia University Press.
- Moore, T. (1961), "The Purpose of Licensing", en Ogus y Veljanovski.
- Morstein Marx, F. (1961), "Administrative Regulation in Comparative Perspective", *Law & Contemporary Problems*, vol. XXVI.
- Mott, R. N. (1990), *Federal-State Relations in U.S. Environmental Law: Implications for the European Community*, IUE (Documento de Trabajo EPU 2/1990), Florencia.

- Muth, C. de (1984), "A Strategy for Regulatory Reform", *Regulation*, núm. 12.
- Nigro, M. (1984), "La riforma della vigilanza sulle assicurazioni e la posizione dell'Isvap", *Giurisprudenza commentata*, vol. XI.
- Noll, R. G. (comp.) (1985), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press.
- (1985b), "Government Regulatory Behavior. A Multidisciplinary Survey and Synthesis", en *Ibid.* (1985).
- (1990), "Regulatory Policy in a Federalist System", ponencia presentada en la Conference on Regulatory Federalism.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State* (trad. it. *La crisi fiscale dello Stato*, Turín, Einaudi, 1977).
- Offe, C. (1979), "Ingovernabilità". *Sulla rinascita delle teorie conservatrici della crisi* [trad. it. en C. Donolo y F. Fichera (comps.), *Il governo debole*, Bari, Laterza, 1981].
- Ogus, A. I. y C. G. Veljanovski (comps.) (1984), *Readings in the Economics of Law and Regulation*, Oxford, Clarendon.
- Pappalardo, A. (1983), "Neocorporativismo, partiti e crisi economica", *Stato e mercato*, núm. 8.
- (1984), "Politiche dei redditi e sindacati", *Rivista italiana di scienza politica*, núm. 3.
- Partesotti, G. y E. Bottiglieri (comps.) (1987), "La riforma della vigilanza sulle assicurazioni", *Nuove leggi civili commentate*, vol. X.
- Pasquino, G. (1983), "Partitocrazia", *Dizionario di politica*, tomado de N. Bobbio, N. Matteucci e *Ibid.*, 2a. ed., Turín, Utet.
- Prosser, T. (1989), "Regulation of Privatized Enterprises: Institutions and Procedures", en Hancher y Moran (1989).
- Putnam, R. D. (1973), *The Beliefs of Politicians*, New Haven, Yale University Press.
- Rehbinder, E. y R. Stewart (1985), *Environmental Protection Policy*, Berlín, De Gruyter.
- Rose, R. (1974), *The Problem of Party Government*, Londres, Macmillan.
- (1976), "Risorse dei governi e sovraccarico di domande", en G. Urbani (comp.), *Sindacati e politica nella società, post-industriale*, Bologna, Il Mulino.
- (1979), "Ungovernability: Is there Fire behind the Smoke?", *Political Studies*, núm. 3.
- Schmitter, P. C. y G. Lehmbruch (comps.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres/Beverly Hills, Sage.
- Schmitter, P. C. (1989), "I settori nel capitalismo moderno: modi di regolazione y variazioni nel rendimento", *Stato y mercato*, núm. 26.
- Schuck, P. H. (1983), "Regulation, Non-Market Values, and the Administrative State: A Comment on Stewart", *Yale Law Journal*, vol. XCII.
- Selznick, P. (1985), "Focusing Organizational Research on Regulation", en Noll (1985).

- Simon, H. A. (1976), "From Substantive to Procedural Rationality", también en F. Hahn y M. Hollis (comps.), *Philosophy and Economic Theory*, Oxford University Press, 1979.
- Spina, A. la (1986), "Neocorporativismo, ingovernabilità e caso italiano", en F. Teresi (comp.), *Ricerche di scienze politiche*, Palermo, Palumbo.
- (1989), *La decisione legislativa*, Milán, Giuffrè.
- Steinkemper, B. (1974), *Klassische und Politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Brd*, Köln, Heymanns.
- Stenberg, C. W. (1990), "Regulatory Federalism: An Overview of American Experience", ponencia presentada en la Conference on Regulatory Federalism.
- Stewart, R. B. (1981), "Regulation, Innovation, and Administrative Law: A Conceptual Framework", *California Law Review*, vol. LXIX.
- (1983), "Regulation in a Liberal State: The Role of Non-Commodity Values", *Yale Law Journal*, vol. XCII.
- (1988), "Regulation and the Crisis of Legalization in the U.S.", en Daintith.
- Stigler, G. J. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal*, núm. 2.
- (1981), "Comment", en Fromm.
- Streek W. y P. C. Schmitter (comps.) (1985), *Private, Interest Government-Beyond Market and State*, Beverly Hills/Londres, Sage.
- (1985b), "Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale" (trad. it. en *Stato e mercato*, núm. 13, 1985).
- Teubner, G. (1982), "Reflexives Recht", *Archiv für Rechts-und Sozialphilosophie*, vol. LXVIII.
- (1983), "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", *Law & Society Review*, núm. 2.
- (comp.) (1987), *Juridification of Social Spheres*, Nueva York/Berlín, De Gruyter.
- Thurow, L. C. (1980), *The Zero-sum Society* (trad. it. *La società a somma zero*, Bologna, Il Mulino, 1981).
- Traxler, F. (1985), "Prerequisites, Problem-solving Capacity and Limits of Neocorporatist Regulation: A Case Study of Private Interest Governance and Economic Performance in Austria", en Streek y Schmitter (1985).
- Ungerer, H. (1990), "Comments on Telecommunications Regulatory Reform in the EC", en Majone (1990).
- Vipod, P. A. (1989), "Banking Regulation in Europe: European Community and British Banking Regulation in the Context of Change within the Financial Services Industry", presentada en "Deregulation, Reregulation and the International Dimension", París, Ecpr joint sessions.
- Voigt, R. (comp.) (1980), *Verrechtlichung*, Königstein, Athenäum.
- (comp.) (1983), *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

- Weidenbaum, M. (1977), "Reducing Inflationary Pressures by Reforming Government Regulation", en W. Fellner (comp.), *AEI Studies in Contemporary Economic Problems*, Washington, AEI.
- (1980), "Cost of Regulation and Benefits of Reform", *Formal Publication*, núm. 35, Washington, Centro para el Estudio de los Negocios Estadunidenses, San Luis, Universidad de Washington.
- Weidenbaum, M. y R. de Fina (1978), *The Cost of Federal Regulation of Economic Activity*, Washington, AEI.
- Weinberg, A. M. (1972), "Science and Trans-science", *Minerva*, vol. X.
- Whynes, D. K. y R. A. Bowles (1981), *The Economic Theory of the State*, Oxford, Robertson.
- Wilson, J. Q. (comp.) (1980), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.
- Wood, L. D., E. P. Laws y B. Breen (1981), "Restraining the Regulators: Legal Perspectives on a Regulatory Budget for Federal Agencies", *Harvard Journal on Legislation*, vol. XVIII.

El control del “grupo” de las empresas públicas de Barcelona

Xavier Mendoza y Carles Castells

El presente texto tiene como fin exponer, desde el punto de vista de la organización, algunos aspectos significativos de las modalidades de control adoptadas en relación con el conjunto del sector de empresas de un municipio. Desde nuestra perspectiva de análisis, entendemos por sector empresas el conjunto de órganos que poseen una personalidad jurídica propia y que han sido creados para la gestión y prestación de determinados servicios públicos a nivel local.

Creemos, por tanto, que las reflexiones contenidas en este artículo son igualmente válidas y aplicables, sin tomar en cuenta las formas jurídicas de los organismos que constituyen el sector empresas de un municipio, ya sea que se trate de sociedades comerciales (empresas) o de entidades de derecho público (patronatos o institutos).¹

A fin de llegar a una visión lo más completa posible de las distintas problemáticas relacionadas con el control del sector empresas de un municipio, consideramos útil analizar el caso del municipio de Barcelona, ya que su sector empresas es el más grande de España, tanto por

Esta es una traducción del artículo “Il controllo del ‘gruppo’ delle imprese pubbliche di Barcelona”, publicado en la revista *Azienda Pubblica. Teoria e problemi di management*. Se traduce con el permiso del autor. Traducción del italiano de Daniela Bochichio Ricardelli.

¹ Con esto no queremos decir que la forma jurídica no tenga importancia desde el punto de vista operativo; sin embargo, cuando se trata de considerar en forma global el control del sector empresas de un municipio, esta distinción adquiere menos importancia.

lo que se refiere al número de organismos (29), como por la entidad de los recursos financieros manejados. Además, de esta manera será posible entender y anticipar, partiendo de una perspectiva “de amplio alcance”, los problemas que se presentan en muchos municipios más pequeños.

Los sistemas de control y el contexto de organización del sector empresas de un municipio

Cuando se habla de control, necesariamente se debe hacer referencia al contexto de la organización en el que éste se realizará, especialmente si se quieren diseñar sistemas de control eficaces. Más adelante hablaremos de qué debe entenderse por control eficaz. Veamos ahora cuál es el contexto de organización en el que se ubica el sector empresas de un municipio.

Cuando hablamos de sector empresas de un municipio, nos estamos refiriendo a lo que, en la teoría de la organización, se denomina organización divisional.²

El principal factor que conduce a una organización a asumir una estructura divisional es la diversidad y heterogeneidad de los mercados, tanto porque proporciona diferentes productos y servicios, como porque hace que se deba operar en distintas zonas geográficas.

La organización que proporciona productos o servicios claramente diferenciados (como en el caso de los municipios) posee los medios para crear unidades especializadas que operen sobre las distintas áreas de actividad. Entonces la utilidad de una estructura divisional consiste en permitir o facilitar la adaptación de una organización a los diferentes mercados en los que actúa.

En la forma divisional, las divisiones se crean según los mercados “objetivo”, proporcionándole a cada una la dirección y el control sobre los recursos necesarios para lograr sus fines. Así pues, antes de poder afirmar que una organización ha adoptado la forma divisional, hay que verificar la presencia de estos dos requisitos:

² Para una descripción detallada de la forma divisional véase H. Mintzberg, *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel Gestión, 1984, cap. 20. Para una síntesis de la forma divisional véase X. Mendoza y N. Candel, *Descentralización y control en las grandes ciudades: un enfoque normativo*, Barcelona, Papers ESADE, núm. 9, 1988.

1) *Especialización técnico-profesional y de organización*, que permite actuar en un determinado mercado; en el caso de los municipios esta especialización se determina por el tipo de servicios que se van a prestar a los ciudadanos.

2) *Altos niveles de autosuficiencia* con respecto a la disposición y la gestión de los recursos necesarios, de la que se deriva un alto grado de autonomía operativa.

Estos dos elementos permiten aclarar mejor la “misión” y los objetivos de las distintas divisiones y delimitar con precisión la responsabilidad en los resultados de la gestión. De hecho, entre menor sea el grado de autonomía operativa, más indeterminadas serán las responsabilidades sobre los resultados finales de cada división. Por otro lado, entre más autosuficiente sea una división, mayor será el grado de asunción de responsabilidad frente a sus resultados.

En casi todos los casos, las entidades que forman el sector empresas de un municipio satisfacen los dos requisitos antes mencionados y se configuran, por tanto, como divisiones. Así, para definir los sistemas de control del sector empresas, habrá que referirse al sistema de control de una organización pública de tipo divisional. A continuación se presentan cuatro aspectos particularmente importantes para proceder en este sentido.

Centralización-descentralización

La existencia del sector empresas implica una acentuada descentralización, a nivel operativo, por parte de la sede central (municipio), en relación con cada una de las empresas y organismos que forman parte de ella. Si todo el poder se delega a los responsables de cada empresa, éstas se vuelven organizaciones autónomas, orientadas a olvidar fácilmente el principio de que “también la empresa municipal es municipio”. En la forma divisional, la sede central, que en nuestro caso está constituida por los órganos de gobierno y por la administración municipal, debe reservarse determinadas funciones que no se delegan y, al mismo tiempo, establecer mecanismos de coordinación y control.

Por tanto, el aspecto clave será el grado de autonomía operativa que se desee asignar a cada una de las divisiones (empresas, patronatos e institutos) y, por consiguiente, la identificación de las funciones que, en cambio, se desea que permanezcan centralizadas.

Algunas de las funciones que, en la mayor parte de las organizaciones, quedan como competencia del centro son:

1) La formulación de la estrategia general de la **organización**; en nuestro caso, corresponde a la definición de los lineamientos generales de la política municipal y el papel que cada una de las empresas debe desempeñar en el marco de esta política.

2) La asignación de los recursos financieros globales y la **determinación** del nivel de endeudamiento consolidado.

3) La definición del sistema de control del rendimiento (*performance*) empresarial, entendido tanto en el nivel de logro de los objetivos (de servicio, de réditos y financieros) como en el de **verificación de la eficiencia** en el empleo de recursos. La descentralización del papel de toma de decisiones implica, al mismo tiempo, la posibilidad de **exigir responsabilidades** muy precisas sobre la actuación de las elecciones efectuadas y sobre los resultados obtenidos, lo cual requiere la **activación de un sistema de control**. En la definición de este sistema de control, el órgano central mantiene la competencia, es decir, establece las modalidades a través de las cuales se medirán y evaluarán los resultados y el desempeño de cada división.

4) El nombramiento y la destitución de los **directores responsables** de cada división. Ésta se convierte en una función clave en caso de que una división no alcance los rendimientos esperados. Es tarea del órgano central indagar si ello es por causas que no se pueden atribuir al responsable de la división o si, por el contrario, el **bajo rendimiento** le es directamente imputable; en este segundo caso, el órgano central puede hacer uso de su facultad de nombrar un nuevo responsable.

5) Algunos servicios de apoyo administrativo que interesan a todas las divisiones (por ejemplo, asuntos legales y consultoría jurídico-fiscal) o que se ocupan de formular y gestionar determinadas políticas (por ejemplo, desarrollo de los recursos humanos, imagen empresarial y comunicación con los usuarios). De cualquier modo, se trata de lograr que los servicios comunes sean lo más escasos posible, para no interferir con la autonomía operativa de las divisiones.

El diseño de los sistemas de control deberá tomar en cuenta los distintos grados de centralización y descentralización presentes en el sector empresas de un municipio, enfocando la atención sobre el control del "rendimiento empresarial" en el cumplimiento de las políticas generales dirigidas al desarrollo de las empresas.

Grado de heterogeneidad

La gran heterogeneidad de las actividades que puede desempeñar el sector empresas de un municipio introduce un elemento de complejidad en el diseño de los sistemas de control. El hecho de que se trate de servicios públicos obliga a la creación, de manera paralela a los sistemas de información y presentación de datos de tipo contable, de ciertos sistemas de indicadores para evaluar la actividad y los resultados de cada división (por ejemplo, indicadores del costo y calidad de los servicios prestados, etcétera).

Entre más fácilmente se puedan medir las prestaciones y servicios de las empresas públicas locales, más fácil será crear una empresa o instituto municipal. Éste es el motivo por el cual en muchos municipios se empieza por los sectores de intervención donde el resultado (*output*) es más fácil de evaluar (por ejemplo, la producción y distribución de agua).

Transparencia e integridad de los sistemas informativos contables y no contables

La calidad de los sistemas de información existentes y potenciales es otro elemento que condiciona en forma significativa los tipos de control que se deben activar.

Los sistemas de información muy exactos y minuciosos que permiten una auditoría puntual del rendimiento de una empresa, favorecen el desarrollo de los sistemas formales de presentación de informes y reducen la necesidad de una supervisión directa. Por el contrario, los sistemas de información más elementales y simplificados obligan a recurrir en mayor medida a mecanismos de control informales, como la supervisión directa (que en la forma divisional siempre debe mantenerse circunscrita para preservar la autonomía operativa de las divisiones) o el nombramiento de dirigentes de confianza política por parte del municipio.

En este sentido, los sistemas de información de las administraciones públicas constituyen una barrera que se debe superar para establecer eficazmente una estructura divisional; se trata, de hecho, de sistemas concebidos para medir los recursos asignados y permitir un control de la legitimidad, pero que no son en absoluto adecuados para medir los resultados (*outputs*) de la acción administrativa.

Amplitud del grupo de las empresas públicas

La amplitud del sector empresas es una variable muy importante para efectos de control, ya que mientras más grande sea el tamaño del "grupo público local", mayor será el impacto económico del sector empresas sobre el resto del municipio (por ejemplo, los saldos de tesorería consolidados del conjunto de las empresas pueden representar un costo importante en el caso de un municipio con un determinado nivel de endeudamiento, si no se manejan en forma coordinada el flujo de efectivo y la liquidez).

Al aumentar el tamaño del sector debe crecer la transparencia informativa, tanto dentro del grupo como fuera de él. Internamente, por el significativo efecto ocasionado, por ejemplo, sobre la política de desarrollo del personal (como en el caso de las perspectivas de carrera de los funcionarios de nivel más alto, que pueden resultar limitadas si éstos no se benefician de las oportunidades de ascenso que se ofrecen con la creación y crecimiento del sector empresas de un municipio). Externamente, porque el sector empresas puede alejarse y sustraerse del control del consejo plenario y de los partidos de oposición (especialmente cuando el consejo de administración de las empresas municipales está constituido por representantes del partido o coalición que está en el gobierno del municipio).

Diseño de los sistemas de control: aspectos clave

Una vez definido el contexto de organización, son dos los aspectos clave que se deben tomar en cuenta antes de proceder a diseñar un sistema de control:

- 1) Identificar los *objetivos* que el sistema de control debe perseguir.
- 2) Definir el "peso relativo" de los distintos instrumentos de control.

Tras haber resuelto estas dos cuestiones, se puede proceder a definir concretamente el *contenido* del sistema de control.

Objetivos del sistema de control

La acepción más común del concepto de control es la de garantizar que una determinada actividad se esté llevando a cabo en forma correcta o que se logren determinados resultados.³

Aquí, el término garantizar implica la disponibilidad de una información precisa y oportuna, y la posibilidad de efectuar acciones correctivas cuando sea necesario.

Disponer de una buena información es una condición necesaria, pero no es suficiente si no se posee la capacidad (y la voluntad) de llevar a cabo acciones correctivas. La idea implícita en esta concepción de control es impedir comportamientos indeseables.

Una segunda meta de un buen sistema de control debería ser alcanzar más fácilmente los objetivos de organización (lo cual se define como control positivo), es decir, ayudar y favorecer los comportamientos deseados. En este sentido, hay que tomar en cuenta que los sistemas de control *redefinen* los propósitos de una organización, centrando la atención de los responsables sobre las áreas de actividad que son objeto del control.

El enlace inadecuado entre el sistema de control y las metas de una organización constituye una fuente de conflicto permanente o estructural y una barrera poderosa para el buen funcionamiento de estos sistemas.

Finalmente hay un tercer criterio, y es la adecuación del sistema de control a los valores y comportamientos socialmente aceptados en cada organización, que podemos definir como *cultura de organización*.⁴ En la medida en que cada sistema de control posea un componente cultural, en el sentido de que incorpore una determinada filosofía de gestión, podrán presentarse choques y fricciones entre ésta y la cultura de organización de la empresa. Un sistema de control que quiera ser eficaz debe considerarse funcional y ser legitimado por aquellos sobre quienes se aplica. De lo contrario, se corre el riesgo de que el sistema de control se perciba como un instrumento sin sentido, impuesto desde afuera y marginal con respecto a la gestión de la unidad de organización en cuestión.

³ W. G. Ouchi, "The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control", *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, núm. 1, 1977, p. 97.

⁴ Para una explicación clara y concisa de la cultura de organización, véase R. Harrison, "Comprenda la manera de ser de su organización", en J. M. Anzizu (comp.), *Las funciones directivas*, 2a. ed., Barcelona, Labor, 1978.

Así, para evaluar la idoneidad de un sistema de control hay que someterlo desde antes a tres verificaciones:

- 1) ¿El sistema introduce mecanismos que permiten corregir comportamientos o rendimientos (*performances*) indeseables?
- 2) ¿El sistema refuerza y potencia los comportamientos esperados y el logro de los objetivos de la organización?
- 3) ¿Se le considera un mecanismo racional y es aceptado por aquellos sobre quienes se aplica? ¿Tiene sentido para ellos?

Las variables del diseño: sistemas formales, gestión de los puestos directivos y mecanismos de solución de conflictos

La literatura correspondiente a la problemática del control en el ámbito de una estructura divisional habla de tres instrumentos: los sistemas formales, el gobierno y la gestión de los puestos directivos, y los mecanismos de resolución de los conflictos, utilizados por la sede central para dirigir y coordinar el desempeño de las distintas divisiones.⁵ En la práctica, las organizaciones divisionales deben servirse de los tres instrumentos; luego, la importancia de cada uno de ellos varía de organización a organización.

Dentro del *sistema formal* encontramos: sistemas de información y evaluación de los resultados de la gestión; sistemas de planificación y programación; y procesos dirigidos a obtener la disponibilidad de los recursos.

Los sistemas formales establecen el propósito de garantizar que una determinada división oriente sus propios recursos y su actividad en forma coherente con los objetivos preestablecidos y que los resultados obtenidos sean adecuados. Cuando estos instrumentos formales son débiles o poco creíbles, se tiende a usar la gestión de los puestos directivos como principal medio de control.

El gobierno y la *gestión de los puestos directivos* implica aspectos como: el nombramiento (y la destitución) de los dirigentes clave; los sistemas de incentivación y sanción (denominados sistemas premiantes); y los sistemas de desarrollo y ascenso profesional.

Los *mecanismos de solución de conflictos* se refieren a las lógicas

⁵ Y. Doz y C. K. Prahalala, "Headquarters Influence and Strategic Control in MNCs", *Sloan Management Review*, Tardor, 1981.

de integración entre la sede central y las divisiones. El problema de fondo es definir las modalidades a través de las cuales se articula y concreta la coordinación necesaria entre las distintas empresas municipales y entre éstas y los correspondientes sectores del municipio. Un instrumento típico para lograr este fin es el consejo de administración, en el que la presidencia suele ser ocupada por el responsable de la política sectorial correspondiente al objeto social de la empresa municipal (por ejemplo, las empresas de los estacionamientos se encargan al área municipal de intervención sobre transportes y tráfico). Otra modalidad, complementaria al instrumento anterior, es la creación de un órgano especializado, de carácter consultivo y de coordinación, dirigido a canalizar las relaciones del sector empresas con las demás áreas del municipio, como en el caso del Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales del Municipio de Barcelona.

En el diseño final de la estructura de control, la importancia atribuida a cada uno de los tres instrumentos analizados dependerá de los factores que se señalaron en la primera parte del presente documento (el contexto de organización: centralización/descentralización, heterogeneidad, transparencia e integridad de la información, amplitud del grupo público local).

El caso del municipio de Barcelona ofrece un buen ejemplo sobre el empleo de los distintos instrumentos.

El contenido del sistema de control del sector empresas del municipio de Barcelona

1) El municipio de Barcelona desarrolla su actividad por medio de tres niveles de organización:

- a) *Administración municipal*, a través de los ámbitos centrales (por ejemplo, Organización y Economía) y sectoriales (como Urbanística y Obras Públicas, Educación, Salud Pública).⁶
- b) *Distritos* (descentralización territorial).
- c) *Empresas y organismos* (descentralización funcional), entidades dotadas de una personalidad jurídica propia para gestionar determinados servicios.

⁶ Para un análisis del modelo de organización del municipio de Barcelona y de los distintos ámbitos, véase M. Meneguzzo y A. Tanese, "Cambiamento organizzativo e gestionale della città: il caso del Comune di Barcellona", *Azienda Pubblica*, núm. 1, 1990.

Cada uno de estos tres niveles representa, tanto en términos de recursos financieros manejados como en términos de recursos humanos, aproximadamente el siguiente porcentaje:

Administración municipal	40-55%
Distritos	5-10%
Empresas	45-50%

Sin embargo, cabe subrayar que el nivel de las empresas no debe considerarse un nivel específico de administración, como pueden ser los distritos y las áreas, sino un instrumento de estas últimas para proporcionar determinados servicios.

2) A partir de estas cifras se puede reflexionar lo siguiente:

a) En primer lugar, se constata el gran peso del sector empresas, que se extiende sobre una gama de servicios muy heterogéneos. De hecho, las actividades que desarrollan las 29 entidades (empresas e institutos) del municipio de Barcelona incluyen, entre otras, sanidad, estacionamientos, promoción económica, zoológico, la Orquesta de la Ciudad de Barcelona (véase la nota informativa de Angelo Tanese que hemos anexo).

b) La segunda reflexión consiste en reconocer la siguiente secuencia, dentro del proceso de proliferación de las empresas municipales: necesidad de encontrar formas de gestión que garanticen un uso óptimo de los recursos públicos; creación de empresas e institutos; buen resultado proporcionado por la experiencia de gestión de estos organismos; y creación de empresas y puesta en marcha de nuevos procesos de "creación de negocios públicos".

c) La tercera reflexión, que hace caso omiso de los aspectos positivos o negativos del proceso descrito, es el papel central desempeñado por el control de este proceso.

3) ¿Por qué el control desempeña un papel central?

En primer lugar, porque estos organismos, las empresas e institutos, quedan en parte fuera de los clásicos circuitos burocráticos de control procesal-administrativo, típicos de los municipios.

En segundo, por la necesidad de garantizar y crear, más allá de la existencia de distintos niveles de organización, una perspectiva integrada de la acción municipal.

4) Entonces, por lo que se refiere al control y a la hipotética preocupación de cómo desarrollarlo funcionalmente sobre la actividad mu-

nicipal descentralizada, es necesario (y lo demuestra la experiencia del municipio de Barcelona) precisar dos aspectos:

a) Existe efectivamente la posibilidad, y por consiguiente el peligro, de perder el control sobre este sector (lo cual le sucedió en determinados momentos históricos a la administración municipal de Barcelona).

b) En organizaciones como las empresas y los institutos, en cierto modo existen condiciones que evitan el peligro de la falta de control. Además, en la realidad subsisten condiciones que aseguran el control más completo y adecuado desde el punto de vista de la adquisición de recursos, para la aclaración de las responsabilidades y de la mejor información disponible.

5) Consideramos oportuno revisar el tipo de control que se ha dado o que puede darse sobre las empresas o institutos por parte del municipio; si quisiéramos, éste también podría emplearse para compararlo con las modalidades de control adoptadas a nivel estatal.

a) El primer tipo de control es el *político*, que se efectúa a dos niveles: consejo plenario municipal; y órganos representativos o societarios: junta general y consejo de administración.

Cabe precisar que, en el caso específico del municipio de Barcelona, la junta general de las empresas se identifica, por ley, en el consejo plenario; sin embargo, si bien ambos son órganos de representación política, se podría pensar en asignarles funciones diferentes.

Una vez identificados los órganos a los que se encarga el control político, es necesario recordar las características principales: establecimiento de los objetivos que deberán perseguir los organismos; aprobación de los programas de actividad de las empresas, así como de los "planes de la empresa" y de los contratos de los programas; asignación de recursos financieros; nombramiento de los dirigentes; aprobación de los balances de entradas y salidas, y evaluación de los resultados de la gestión.

b) El segundo tipo de control es el *contable externo*. Consiste en que empresas externas revisen los documentos contables financieros. Este tipo de control simplemente verifica el respeto de las prácticas contables y proporciona el marco de la situación financiera; no es posible, por tanto, evaluar si la gestión pasada fue "óptima" o no. Además, los resultados económicos pueden no ser adecuados para valorar a estos organismos o, por lo menos, deben necesariamente estar integrados por otros elementos de juicio correspondientes al volumen y calidad de los servicios públicos prestados. Sin embargo, las sociedades de revi-

sión externa garantizan la transparencia necesaria en el empleo de los recursos públicos.

c) Por último, se efectúa un *control económico de balance y de gestión*. Éste es más específico y constituye una elección discrecional para las empresas. Cuando se trabaja con una óptica de largo plazo, se sugiere encargar este control a un órgano dotado de autoridad suficiente para establecer políticas y direcciones para el conjunto de las empresas municipales. Este organismo, en el municipio de Barcelona, está representado por el Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales.

En resumen, el control económico de la gestión consiste en control del balance, en forma de verificación periódica de los pronósticos presentados y de las desviaciones, a través de modalidades de estandarización de los asientos de gasto que permitan comparar los distintos organismos y disponer de datos correspondientes a todo el sector (balances consolidados de entradas y salidas).

Para el control del balance se puede prever una periodicidad mensual y trimestral, y una verificación sistemática de cuenta de los resultados, nivel de actividad o producción, inversiones, tesorería, movimientos y costo del personal.

El control de la eficacia (grado de logro de los objetivos), economía y eficiencia (modalidades de empleo de los recursos), se puede concretar:

a) En forma periódica, a través de indicadores específicos de gestión.

b) *Ad hoc*, utilizando auditorías de gestión, diagnóstico de las situaciones, etcétera.

La gestión a través de empresas e institutos, semejante a un tipo de organización divisional, permite concretar fácilmente el control económico. De hecho, la organización divisional permite:

a) Una clara delimitación del servicio que va a prestar cada entidad a nivel de los resultados (*outputs*) y los objetivos; los recursos y los medios necesarios para proporcionar una respuesta adecuada (el balance incluye todos los gastos, información mucho más difícil de obtener cuando el servicio se presta dentro de la administración centralizada).

b) Una neta identificación de la responsabilidad: cada división debe gozar de una autonomía efectiva en la gestión de los recursos (particularmente los recursos humanos), a diferencia de lo que sucede a nivel de administración central.

c) Que, como consecuencia de los puntos anteriores, en el ámbito de una organización divisional, el nivel central establezca los objetivos, asigne los recursos y controle los resultados.

Una aclaración ulterior: las características de las empresas e institutos municipales exigen que la información sobre los objetivos, la actividad, costos y resultados sea de muy alta fidelidad (muchas veces esto no es posible a nivel de la estructura central del municipio).

6) Una vez definidos los diferentes niveles de control, consideremos ahora los problemas que el municipio de Barcelona ha encontrado en su realidad operativa.

a) En primer lugar, el alza en el número de organismos ha incrementado la complejidad de las actividades de coordinación y control, con consecuencias negativas en términos de dispersión de las políticas (financieras, de personal, etcétera).

b) Actualmente, el órgano preestablecido para las funciones de control, tutela y coordinación parece inadecuado, tanto por el aumento en las exigencias de control como por el incremento en el número de empresas. Este órgano, el Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales, fue creado en diciembre de 1983, como "órgano colegial de carácter consultivo y de coordinación desde el punto de vista operativo y económico"; a éste se le asignan funciones en cuatro grandes áreas: tutela y control de las empresas; canalización de las relaciones de las empresas con los órganos centrales del municipio; coordinación y organización de las políticas de las empresas (financieras, de personal, etc.); y participación en los procesos de cambio de la fórmula gestional, es decir, en la creación de nuevas empresas e institutos.

Actualmente, por los motivos ya explicados, se está estudiando la posibilidad de crear otro organismo integrador, con personalidad propia y competencia más explícita, vinculado a empresas e instituciones.

c) Se ha advertido la necesidad de enlazar este tipo de organizaciones y el control de su actividad con los otros dos sectores presentes en la organización municipal: por un lado el territorial (distrito) y, por otro, el de los ámbitos y sectores centrales. Es necesario que el control económico y operativo, efectuado por el Consejo de las Empresas o por la organización semejante que lo sustituya, esté coordinado con el órgano que corresponde a los distritos y especialmente a las áreas sectoriales: por ejemplo, el área de salud pública posee como instrumento al Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria (IMAS); el área de los transportes y de la circulación, la empresa municipal para los estacionamientos; el área de la cultura, la Orquesta de la Ciudad de Barcelona.

En consecuencia, lo que nos proponemos es encontrar la forma de coordinación que sea más adecuada entre el control (económico, operativo y de gestión) ejercido por el órgano central de tutela del municipio

(consejo de las empresas) y el ejercido por las distintas áreas sectoriales sobre las empresas e instituciones. De hecho, nos encontramos frente a un tipo de organización caracterizada por una doble dependencia. La dependencia de una empresa con respecto a un área sectorial se concreta en el hecho de que la presidencia del consejo de administración de la empresa tiende a recaer, casi siempre, en el asesor encargado del área de que se trate.

d) El cuarto problema que queremos señalar corresponde al funcionamiento de los órganos societarios que efectúan el control político. Nos referimos particularmente al consejo de administración, cuyas limitaciones, que nos parece útil recordar, son: compromiso personal insuficiente por parte de los consejeros; en algunos casos, inadecuada preparación técnica de los consejeros; necesidad de relaciones más claras con las áreas sectoriales del municipio; y en ciertos organismos comunales que participan en el consejo de administración de otras instituciones, se ha dado mayor importancia a las funciones de control de las participaciones que a las de estímulo para el desarrollo de las empresas.

Nota informativa sobre el área económica y las empresas del municipio de Barcelona

Angelo Tanese

El sector público municipal de Barcelona está organizado como un "grupo" de empresas e institutos municipales, cada uno de los cuales posee personalidad jurídica propia, con diferente grado de autonomía y normas de funcionamiento específicas, determinadas por sus correspondientes estatutos. Actualmente, los organismos creados son 29 y operan en diferentes áreas de intervención, con la forma de empresas de capital enteramente público o de capital mixto público y privado (sólo dos de los casos), o bien como patronatos e institutos (véase el cuadro 1).

La dinámica de desarrollo de este sector responde a múltiples exigencias:

1) La especialización en la prestación de servicios propios del municipio, a través de órganos de gestión descentralizados, tanto para los servicios que antes se prestaban centralmente por el municipio (ser-

vicios fúnebres, zoológico, eliminación de desechos), como para servicios nuevos (información cartográfica de base, estacionamientos).

2) La gestión de actividades en áreas de particular importancia social (sanidad, construcción, transportes, mercados generales) en las que el municipio de Barcelona ha tenido tradicionalmente una participación activa.

3) La realización de programas concretos de intervención específica sobre infraestructura y actividades de la ciudad, con carácter temporal o permanente, ya sea de construcción (por ejemplo para las Olimpiadas) o bien de estímulo para la actividad económica o para el empleo (Barcelona Activa, Patronato Municipal del Turismo).

4) La promoción de proyectos empresariales, en colaboración con el sector privado, que puedan contribuir al progreso económico, social y tecnológico de la ciudad y de su área de influencia (Iniciatives, Barcelona Impuls).

Actualmente, el sector público formado por las empresas municipales se configura como el principal "grupo" de empresas de Barcelona, tanto por el volumen de recursos manejados (aproximadamente 140 000 millones de pesetas) como por la inversión programada (60 000 millones de pesetas) y el nivel de empleo (más de 10 500 empleados).

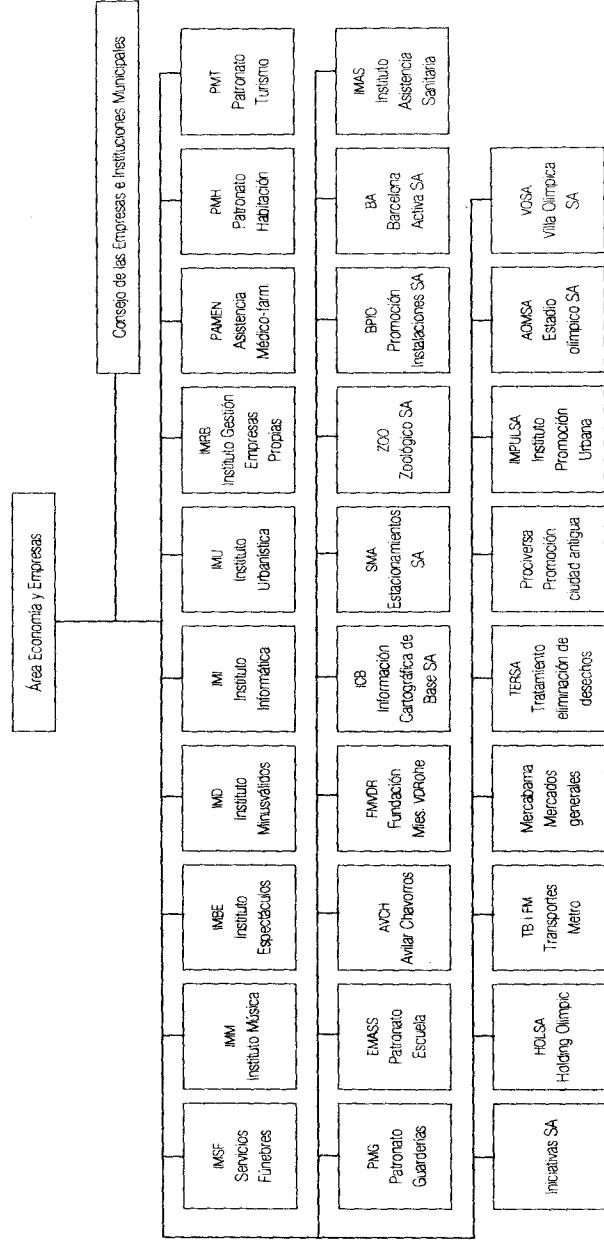
En 1983 se creó el Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales, definido como "órgano colegial de carácter consultivo y de coordinación" de la actividad desempeñada por las empresas, patronatos e institutos del municipio de Barcelona.

Desde el punto de vista de la organización, el Consejo de las Empresas se ubica a nivel de personal (*staff*) respecto del área económica y empresas de la administración municipal (véase el cuadro 1); además, es un órgano particularmente reducido, compuesto por seis o siete funcionarios que responden a un dirigente de confianza política.

Las actividades más significativas del Consejo en sus primeros años de funcionamiento tuvieron lugar en diversos campos: la definición de objetivos, la elaboración de programas y planes, la definición de políticas funcionales, la reestructuración de organizaciones, la gestión de personal, la selección y formación de dirigentes, el cambio de fórmulas de gestión.

A partir de 1987, coincidiendo también con la reorganización llevada a cabo en el municipio, se procedió a valorar el Consejo con una mayor participación en el control de la gestión a través de la evaluación del grado de logro de los objetivos establecidos y del nivel de eficiencia

Cuadro 1. Grupo de las empresas públicas del municipio de Barcelona



alcanzado. El objetivo es conseguir que este órgano sea un instrumento para enlazar los diferentes consejos de administración, un elemento de unificación de criterios de gestión y de control del sector público municipal de Barcelona; aunque cada empresa y organismo conserve su personalidad jurídica autónoma, se trata de crear una óptica global y consolidada, en un marco de renovación y de visión empresarial. Por lo que se refiere a los problemas encontrados por el Consejo de las Empresas e Instituciones Municipales, éstos ya han sido detalladamente analizados en el artículo de Xavier Mendoza y Carles Castells.

Gestión y organización

Las cuatro dimensiones de la acción organizada

Erhard Friedberg

Cuando se busca singularizar la organización como un dispositivo social particular para oponerla a otras formas más difusas de acción colectiva, suele subrayarse el carácter intencional, explícito y codificado de su orden y de las estructuras, funciones, procedimientos y fines en los que descansa.

Así, exponiendo ese carácter formalizado de los fines, estructuras y funciones, el estudio de las organizaciones buscó separarse de la psicología y de la sociología del trabajo, características de los trabajos sobre el común de las relaciones humanas, para constituirse en disciplina autónoma (Blau y Scott, 1983; Scott, 1987) a principios de los años sesenta. Después, siguiendo los pasos de Max Weber, Luhmann (1964) inició su estudio de las organizaciones preguntándose acerca de las funciones y consecuencias de la formalización, mientras una gran parte de los estudios que se hicieron de ellas desde el punto de vista de la economía se desarrolló particularmente en relación con las ventajas que confiere la formalización.¹ Finalmente, también a esa dimensión de la formalización se refieren las clasificaciones que distinguen

Este artículo fue publicado por la *Revue Française de Sociologie* en su número de octubre-diciembre de 1992. Se reproduce con permiso del autor y de dicha revista. Traducción del francés de Mario A. Zamudio Vega.

¹ Véase Menard (1989), quien ofrece una buena síntesis al respecto.

los sistemas de interacción en los que ésta se realiza a través de funciones predeterminadas (las organizaciones) de aquéllos en los que la interacción se efectúa a través de la interdependencia no predeterminada (véase, por ejemplo, Boudon, 1979) o que oponen la jerarquía (la organización) al mercado, como lo hacen Williamson (1975 y 1985)² y, después de él, la nueva economía institucional estadounidense y también, aunque de manera diferente, los economistas que estudian las convenciones, como Favereau, Salais o Eymard-Duvernay en sus publicaciones de 1989.³

Los énfasis son diferentes, desde luego, pero el razonamiento tiene como base más o menos clara una especie de división, como si la formalización introdujera una discontinuidad, incluso una ruptura, en los campos de acción. Por un lado, el mundo de la organización formalizada que significa dominio y sujeción, capitalización del saber, transparencia y previsibilidad, estructuración e inexistencia de la competencia, características todas que, en una visión funcionalista, explican el progreso y la multiplicación de las organizaciones. Por el otro, el mundo del mercado, de la acción colectiva o del movimiento social, es decir, de la competencia, de la aparición brusca, del devenir, de la interacción no estructurada, desordenada y aleatoria, de la fluidez, de la igualdad y de la inexistencia de jerarquía.⁴

Me parece que dicha división, por frecuente y persistente que sea, se basa en un doble error: por un lado, se subestima el carácter estructurado y organizado de los campos de acción más difusos y, por el otro, se sobreestima al mismo tiempo, de manera más o menos explícita, el carácter tanto estructurante como discriminante de la formalización

² Con los años, Williamson ha moderado considerablemente su punto de vista. En su primer libro (1975) —y también en el segundo (1985), si bien de manera ya un poco más suave—, considera que la organización y el mercado, entre los cuales hay una solución de continuidad, constituyen una verdadera dicotomía. En cambio, en sus publicaciones más recientes insiste en la importancia y frecuencia de las estructuras intermedias, que designa con el término genérico de *gobierno* y que en la actualidad le permiten razonar mucho más desde el punto de vista de un continuo.

³ Más adelante volveré sobre este punto, pero aprovecharé la ocasión para hacer notar que, si bien la conceptualización que hace Favereau (1989) de las organizaciones en cuanto mercados internos como organizaciones antimercado constituye un progreso notable respecto a la falsa alternativa organización/mercado, denota, no obstante, la misma tendencia que podemos encontrar en Williamson y otros economistas estudiosos de la organización a sobreestimar el efecto y la importancia de la formalización.

⁴ En esta perspectiva, el mundo de la organización se opone a todo lo que, no esté organizado, es decir, tanto a lo que para los economistas se refiere al mercado como a lo que los sociólogos llaman "movimiento social" o acción colectiva. Véase a este respecto mi ponencia presentada en las jornadas de la Société Française de Sociologie de 1989 sobre el tema Organización y acción colectiva (Friedberg, 1992b).

de las organizaciones. Ahora bien, por supuesto, sin querer negar su importancia, recordemos una vez más que la formalización de las organizaciones no es, en el mejor de los casos, sino una parte de la regulación de un campo y que, por otra parte, no se da únicamente en las organizaciones, sino que en realidad constituye un rasgo, más o menos marcado y más o menos importante, según el caso, de todo campo de acción. Y eso es lo que conviene examinar ahora, antes de proponer otra manera de categorizar la realidad.

La regulación mixta de los ámbitos de acción

Tradicionalmente, en el estudio de las organizaciones se distingue una estructura formal y otra informal. De acuerdo con ello, la primera corresponde a la parte oficial y codificada de la estructura, mientras que la segunda remite a la abundancia de las prácticas, interacciones y relaciones no previstas oficialmente, incluso clandestinas y ocultas, que forman lo que podría denominarse una segunda realidad paralela, en oposición a la primera. Y, cuando se quiere comprender una organización, es al sociólogo a quien corresponde penetrar la apariencia o la ficción de la primera para entender la segunda en toda su riqueza y complejidad.

El origen histórico de la distinción es bien conocido. Proviene de los trabajos del "movimiento de las relaciones humanas", para los que esa distinción era la expresión de la resistencia del factor humano a la presión de la eficacia y del cálculo: por un lado, la "lógica de los sentimientos" de las relaciones humanas entre los miembros de una organización se materializa en la estructura informal; por el otro, la "lógica del costo y de la eficacia" de la estructura formal en todos sus componentes (estructuras, reglas, procedimientos, descripciones de tareas, dispositivos técnicos, etc.) corresponde a la voluntad que tiene la dirección de dominar y racionalizar los diversos riesgos e incertidumbres de la producción.⁵

En un gran número de trabajos —sobre todo los de March y Simon (1958) y las investigaciones sobre la burocracia (Gouldner, 1954 y 1955; Crozier, 1961 y 1964; Mouzelis, 1967; Silverman, 1970)—, se ha mos-

⁵ Ni ficción ni realidad, entonces, sino voluntad administrativa contra estructura en surgimiento. Véase Reynaud (1988 y 1989), quien habla a este propósito de regulación autónoma y regulación de dominio.

trado el carácter demasiado simplista y finalmente insostenible de tal dicotomía, en la que se aborda por separado lo que en realidad es inseparable e inextricable.

En efecto, la estructura formal no es independiente del campo de fuerzas que crea ni dispone de ninguna racionalidad superior a las conductas y prácticas que busca encauzar y regular; por el contrario, constituye una parte integral de ellas y sólo cobra fuerza e importancia porque, y en la medida en que, se le toma e integra en esas conductas y prácticas, que la utilizan como protección y como recurso en las transacciones y negociaciones que las unen. En resumen, no es la simple expresión de una lógica de la eficacia. En cuanto instrumento de gobierno y regulación de la organización, es producto de una negociación entre sus miembros, la expresión cristalizada y codificada de una relación de fuerza y de un convenio entre los participantes; y, al mismo tiempo, su función es fijar ese convenio. En consecuencia, sus características están estrechamente vinculadas con las prácticas de los participantes (desde dirigentes hasta ejecutantes), prácticas que, a su vez, remiten a las aptitudes de organización de aquéllos, es decir, a su capacidad cognoscitiva y de relación para participar en el juego de la cooperación y el conflicto que tiene lugar en la organización.⁶

Además, la regulación que lleva a cabo nunca es total. Por una parte, constantemente es desbordada por un conjunto de prácticas que no respetan las prescripciones que dicta y, a través de las cuales, los participantes, en función de la percepción que tienen tanto de sus obligaciones como de sus recursos, logran corroer poco a poco su importancia y desplazar o limitar su validez, incluso invertir completamente sus secuencias teóricas. Abundan los ejemplos de tales desbordamientos y es posible encontrarlos en todas las organizaciones, cualesquiera que sean su importancia y finalidades.

Así, para poner un ejemplo ya conocido (Crozier y Thoenig, 1975; Crozier y Friedberg, 1977), en los servicios exteriores de la administración francesa, el dominio jerárquico directo es reemplazado por un dominio indirecto y cruzado del trabajo de los diferentes niveles admi-

⁶ Al mismo tiempo, claro, la estructura formal da forma a esas aptitudes, puesto que impone a los participantes la obligación de administrar más o menos directamente su cooperación conflictiva. Se sabe bien, por ejemplo, que uno de los obstáculos importantes para el desarrollo de los grupos semiautónomos en las empresas ha sido, y aún lo es, la dificultad que experimentan los interesados para administrar directamente las tensiones que nacen de sus relaciones de cooperación y de sus interdependencias, administración que antes era asegurada indirectamente mediante un dispositivo tecnológico (Véanse Sainsaulieu, 1987; Crozier y Friedberg, 1977).

nistrativos, dominio que ejercen los diversos jefes más altos de la jerarquía. Así, también, en una fábrica de automóviles con dos cadenas paralelas de montaje, una alianza prioritaria entre el departamento de producción y el de métodos se encarga en una de las cadenas de los mismos programas de mejoramiento de la calidad que toma a su cargo en la otra cadena una alianza entre el departamento de producción y el de control de calidad; o, también, en una fábrica de maquinaria, observamos que una parte del departamento de métodos, encargado en principio de la parte subalterna de las herramientas de corte, logra llegar a dominar por completo la parte "noble" del departamento de servicio, encargado de establecer las series de fabricación, y a invertir de hecho la secuencia teórica según la cual las herramientas son un medio para realizar las series: en lugar de que la herramienta esté al servicio de la serie, ésta es la que está al servicio de la herramienta y de sus restricciones de recorrido y velocidad.

Sin duda alguna, es inútil multiplicar los ejemplos. La estructura y las reglas formales de una organización, por importantes que sean,⁷ no constituyen jamás sino una descripción muy aproximativa del funcionamiento verdadero de la organización: el trabajo real se aleja del prescrito, las líneas jerárquicas se sortean y evitan, los procesos de decisión sólo siguen muy parcialmente los esquemas teóricos y el conjunto de formalidades reales para solucionar los problemas adopta configuraciones inesperadas y sorprendentes que no respetan ni los límites formales de la organización ni la distribución de prerrogativas establecida por el organigrama y los manuales de la "buena administración".

Pero eso no es todo. Buscando racionalizar los problemas, hacer desaparecer incertidumbres y riesgos de comportamiento y estabilizar, regularizar y, así, hacer más previsible el funcionamiento de una organización, la estructura y las reglas formales engendran sus propios problemas, esto es, sus propias dudas, que nacen de las dificultades provocadas por el establecimiento y la aplicación cotidiana de sus prescripciones.

Tal es en definitiva la paradoja del organigrama, del reglamento interior, de los procedimientos y técnicas de administración y de otros dispositivos formales a través de los cuales las organizaciones buscan estructurar las premisas de decisión de sus miembros y, por ende, regular y hacer más previsible su propio funcionamiento. Nunca logran

⁷ Y a su vez esa importancia es muy variable, según las situaciones y características de los ámbitos de acción.

eliminar las incertidumbres, lo único que hacen es desplazarlas y crear otras que, a su vez, los participantes pueden utilizar y, así, complicar su funcionamiento, desestabilizando parcialmente el ámbito de acción.

Ese dilema de la estructuración formal de un campo es lo que Thévenot parece subestimar, incluso pasar por alto, en su noción de “inversión de forma”^{*} o, más bien, como muchos economistas que se interesan en las organizaciones, obsesionado por la función que atribuye a la formalización y mediante la cual explica su surgimiento, sobreestima la estabilización y estructuración de los comportamientos que provoca. Ahora bien, aunque la función de las “inversiones de forma” es provocar “un aumento de la capacidad para predecir los estados futuros” (Thévenot, 1986, p. 29), nunca lo logran sino parcialmente: la estabilidad que generan es contrarrestada por nuevas inestabilidades, resultantes de los juegos en torno a las reglas y a las formas que son el patrimonio cotidiano de toda organización y de todo campo de acción. En esos juegos, las formas no solamente se corroen, erosionan y vacían poco a poco de su contenido constringente en espera de ser reemplazadas por otras, sino que, a su vez, otros intereses que se apoyan en ellas las invierten, desnaturalizan su orientación y, al hacerlo, las transforman.⁸

En este caso, igualmente, el fenómeno es bien conocido y no requiere ilustraciones numerosas. Todos pueden encontrar ejemplos de ello en su ejercicio profesional, lo mismo que en su familia: la regla sólo es estructurante si su aplicación puede ser suspendida o modulada, es decir, si sigue siendo fundamentalmente incierta. Las funciones positivas mediante las cuales se explica habitualmente el surgimiento de las convenciones, normas y reglas nunca deben hacer olvidar la naturaleza estratégica y fundamentalmente política de la interacción humana, que lleva a corroer las convenciones, normas y reglas tan pronto como han sido creadas, opacando una vez más el contexto y recreando espacios de oportunismo. Una regla sin relación de fuerza que la sostenga a la larga siempre se convierte en una forma vacía.

Por ende, la función real de las características formales de una

* En el sentido de inversión productiva. [N. del T.]

⁸ C. Pardeise (1984) hace una crítica del artículo de Thévenot similar a la mía. Por lo demás, la noción de “inscripción” propuesta por Callon y Latour (Akrich, Callon y Latour, 1987; Latour, 1988) plantea problemas comparables y es igualmente ambigua; si bien es muy cierto y de alguna manera evidente que toda tecnología es portadora de tales inscripciones y, en consecuencia, estructura forzosamente el campo de acción en que está implantada, no podemos conocer *a priori* el alcance práctico y efectivo de esa inscripción ni, mucho menos, su carácter más o menos irreversible. Dentro de algunos límites que cada vez hay que determinar empíricamente, también es objeto de negociación permanente.

organización no es determinar directamente los comportamientos, sino estructurar espacios de negociación y de juego entre los actores.⁹ Y sólo tienen capacidad de organización real, esto es, de integración efectiva de los comportamientos de los participantes, en la medida en que éstos las retoman y reactivan en sus conductas cuando aceptan movilizar sus recursos de negociación en su servicio.

Las universidades serían un ejemplo muy convincente a este respecto. Algunos estudiosos las han calificado como anarquías organizadas (Cohen, March y Olson, 1972; Cohen y March, 1974), pero es difícil imaginar ámbitos más formalizados, por no decir más burocratizados (Musselin, 1987; Friedberg y Musselin, 1989). Casi se podría decir que en su caso hay una correlación negativa entre el número de reglas y procedimientos existentes y el grado de organización o regulación que tales reglas y procedimientos llevan a cabo.

Inversamente, abundan los ejemplos en que la eficacia de una organización, esto es, su capacidad de encauzar efectivamente los comportamientos de sus miembros al servicio de sus objetivos, descansa ampliamente, por no decir casi exclusivamente, en mecanismos de regulación informales arraigados en sistemas de actores mucho más vastos que los contornos de la sola organización (véanse, entre otros, Coleman, 1990a y b; Reynaud, 1989).

La formalización de una organización, por tanto, no es nunca sino la parte visible del iceberg de su regulación efectiva. Y esta última siempre es producto de un conjunto en el que se mezclan prescripciones formales y procesos informales que se apoyan unos en otros, en el que las prescripciones formales están arraigadas en una estructura de poder y en procesos de intercambio y negociación informales, para los que esas prescripciones proporcionan a su vez argumentos y recursos.

Ahora bien, esa regulación mixta está lejos de ser una característica discriminante de las organizaciones formalizadas. En realidad, un gran número de campos de acción en las esferas más diversas se es-

⁹ *Mutatis mutandis* y teniendo en cuenta las restricciones más pesadas —pues adquieren una forma material— de ciertas tecnologías, podría hacerse un análisis por completo comparable de las tecnologías que constituyen otra “inversión de forma”, es decir, otra manera de materializar y fijar ciertas relaciones sociales y de inscribir toda una serie de prescripciones en cuanto a los comportamientos deseables y necesarios de aquellos que deberán servirse de esas tecnologías: ellas tampoco determinan los comportamientos, pero sí determinan espacios de negociación y de juego, como lo mostró en particular la corriente sociotécnica surgida de los trabajos del Instituto Tavistock en los años cincuenta (Émery, 1969). En su libro, Gilbert de Terssac (1992) centra todo su interés precisamente en el estudio detallado de las condiciones reales en que se utilizan las nuevas tecnologías, de qué manera se aplican las reglas que esas tecnologías imponen y cómo, al aplicarlas, se reconstituyen los espacios de autonomía, únicos que permiten esa aplicación.

estructura y regula por una combinación de reglas, dispositivos, mecanismos, convenciones y contratos formales e informales, explícitos e implícitos, en la que la regla constitucional apoya una "práctica constitucional" que se aleja de ella al mismo tiempo que la sostiene, que la debilita en ciertos puntos a la vez que la refuerza en otros, y viceversa.

Nuevamente, las universidades, caso extremo de organización vaga y permeable, son un buen ejemplo de ello: en ellas, la importancia paradójica de las estructuras formales en universos débilmente estructurados da prueba de la misma interpenetración de regulaciones formales e informales que en las organizaciones más clásicas. A pesar de que en ellas los actores tienen precisamente toda la libertad de alejarse de las reglas y elementos formales de funcionamiento, demuestran un gran formalismo en todo lo que respecta a su cooperación y dependencia recíproca; de ahí las batallas jurídico-corporativo-políticas bien conocidas en torno a la organización formal de las universidades (sin grandes repercusiones, no obstante, en la vida cotidiana de los docentes-investigadores), alrededor de la distribución formal de los poderes entre los órganos de decisión y en torno a la redacción de los reglamentos interiores, incluso de las actas de ciertas sesiones de los consejos (Friedberg y Musselin, 1989; Musselin, 1990). Pero podríamos poner otros ejemplos, aún más alejados de las organizaciones clásicas, que ilustran la regulación mixta de los campos de acción más diversos. Así es como puede comprenderse la importancia de los estatutos y procedimientos de reclutamiento como base de organización, identificación y negociación en los sistemas profesionales (Segrestin, 1985; Paradeise, 1984 y 1990); o la función completamente esencial que, por razones idénticas, desempeñan las clasificaciones en la marcha de los mercados de trabajo y de los sistemas de negociación colectiva [Thévenot, 1986; Salais y Thévenot (eds.), 1986; Salais, 1989; Reynaud *et al.*, 1990]; las normas, modelos, licencias y marcas, en el funcionamiento de los mercados de productos (Moulet, 1983; Eymard-Duvernay y Bony, 1982; Eymard-Duvernay, 1989), y las normas, estadísticas o técnicas de medición y de caracterización, en la institución de las traducciones y en el establecimiento de las redes a través de las cuales se produce el apoyo a los descubrimientos científicos y técnicos y también, por tanto, las condiciones de su difusión y éxito (Callon, 1986; Akrich, Callon y Latour, 1987; Callon y Law, 1988).

Vemos, entonces, que los análisis convergen. Ya sea en las organizaciones clásicas, como las empresas o las administraciones públicas, en las organizaciones más vagas, como las universidades u otros sis-

temas profesionales, o en grupos de actores individuales o colectivos más difusos aún, como por ejemplo los mercados de trabajo, los productos y los sistemas de actores interesados en definir la aplicación de la intervención de los poderes públicos. En todas partes, la interdependencia y la cooperación entre actores se cimientan y estabilizan mediante "inversiones de forma" (Thévenot, 1986) y, en todos lados, las prácticas reales de esos actores no cesan de alejarse de las prescripciones e inscripciones que éstas contienen. En todas partes, consecuentemente, las regulaciones formales e informales, las de dominio y las autónomas (Reynaud, 1989), mantienen la misma tensión creadora, ora apoyándose, ora debilitándose unas a otras. Y la integración de los comportamientos de los participantes la asegura siempre un sistema cuya naturaleza y configuración exactas varían extremadamente de un campo a otro. En ese sistema, el lugar de los elementos formalizados puede ser más o menos importante, aun cuando parezca que tiende a aumentar con la complejidad organizada y asumida en nuestras sociedades,¹⁰ pero siempre es fundamental, dado que permite instituir una legitimidad, fijar jerarquías y órdenes de precedencia, asignar derechos de acceso y de atribución y estructurar una relación de fuerza; en resumen, proteger a los actores de un campo, "acerrojándolo" contra los intentos demasiado brutales de poner orden.

De lo anterior resulta que, si bien es cierto que no se cambia la sociedad por decreto, tampoco se le cambia sin decreto, para retomar y hacer relativo el título, que casi se ha convertido en *slogan*, del libro de M. Crozier (1979). Para que cambie, para hacer surgir otros juegos alrededor de nuevas apuestas, a veces es completamente indispensable que haya decretos que vengán a liberar las situaciones; esto es, deshacer las características formales en las que se apoyan los intereses de una coalición dominante a la que, precisamente, hay que hacer evolucionar. Por supuesto, la historia del cambio no se detiene ahí o, más bien, no hace sino comenzar ahí. Por tanto, no basta quitar trabas, también hay que poner pilotes y continuar con la recomposición del campo, para asegurarse de que ésta produce los frutos que se daban por descontados. Ahí están los frustrados de la desregulación salvaje a la Rea-gan para mostrar toda la importancia de tales pilotes. Pero,

¹⁰ Paralelamente, parece que la evolución en las organizaciones va hacia una disminución de la formalización, lo cual se convierte en un obstáculo para investigar los modos de funcionamiento más flexibles que integran una dosis mucho más grande de competencia interna, esto es, de mecanismos de interacción y de intercambio similares a los mecanismos de mercado.

si bien la desregulación es insuficiente y sólo cubre una parte de la historia, no es menos cierto que constituye un momento fundamental de todo proceso de cambio.

La organización como proceso: análisis de la acción organizada

En la perspectiva que acabo de trazar, ya no hay ninguna diferencia entre la naturaleza de una organización formalizada y la de otras formas más difusas de acción colectiva, cuando mucho una diferencia de grado. El funcionamiento de las organizaciones formalizadas sólo obedece parcialmente a sus características formales, mientras que los campos de acción más imprecisos están más estructurados que lo que parece por las "inversiones de forma".

En el fondo, la diferencia depende más de lo que se afirma y valora a ambos lados de esa frontera ficticia que es el criterio de la formalización.¹¹ En las organizaciones, se trata de la jerarquía, es decir, de la sumisión, la coordinación voluntaria, las reglas y procedimientos detallados, mientras que se ocultan los fenómenos tan estructurantes como "ilegítimos" de la competencia, la negociación, los contratos implícitos, los intercambios competitivos y la cooperación conflictiva. Y, simétricamente, lo que se afirma y valora en los campos de acción más imprecisos son los procesos de intercambios no estructurados y de competencia, las negociaciones y las relaciones contractuales, mientras que se soslaya y a menudo se olvida sinceramente el conjunto de obligaciones formales sin las cuales esos intercambios y relaciones no serían posibles y que siempre constituyen la parte más oculta o el contexto general (¿podríamos decir el marco de la organización?) en cuyo interior puede desarrollarse la acción colectiva y coordinada de los hombres.¹²

Consecuentemente, no hay que pensar en el fenómeno de la organización desde el punto de vista de una dicotomía según la cual en algunas situaciones habría organización y en otras no. En ambos lados

¹¹ Agradezco a M. Moullet (1992) el haber llamado mi atención sobre la existencia de esa simetría inversa en la valoración y ocultación de los elementos constitutivos de todo campo de acción.

¹² Dicho de otra manera y para retomar los términos de Williamson (1975 y 1985), tanto en el seno de las organizaciones como en los campos de acción más difusos e imprecisos, jerarquía y mercado coexisten y coproducen la coordinación de las conductas de los participantes. En las organizaciones, el consentimiento es una visión de la mente tanto como la idea de intercambios no estructurados lo es en el mercado.

de esa dicotomía imaginaria hay la misma ambigüedad general de los ámbitos de acción, similar carácter aleatorio y arbitrario de los vínculos entre medios y fines, la misma omnipresencia de los fenómenos de desacoplamiento, la misma imposibilidad de delimitar *a priori* el campo pertinente, el mismo carácter ambivalente y mixto de las reglas formales e informales que aseguran la integración y la coordinación de los comportamientos: ni contrato puro, ni obligación pura, la integración y la coordinación de los comportamientos pertenecen a esas dos dimensiones inseparables y dependientes a la vez.¹³

En ambos lados hay, entonces, si no la misma dosificación, al menos la misma mezcla de dispositivos formales y de estructuras que aparecen súbitamente, de tipo espontáneo o natural, en el sentido de no intencional, y de tipo construido, esto es, deseado. En cuanto proceso de construcción de un orden local y contingente, el fenómeno de la organización siempre incorpora y superpone naturaleza y cultura, propiedades construidas o que aparecen súbitamente, obligación y contrato, intención y azar.

En esta perspectiva, las organizaciones formales no son sino el aspecto más superficial, intencional y elaborado de lo que M. Crozier y yo (1977) llamamos "sistemas de acción concretos", esto es, la forma más artificial, intencional y elaborada de la clase general de las estructuras de acción colectivas productoras de un orden local y contingente, cuyas características y reglas del juego son resultado de la interacción estratégica y de los procesos de intercambio y de poder entre participantes, interacción y procesos que ellas mismas se encargan de encauzar y regular.

Todo campo de acción puede conceptualizarse como aquel que tiene como base más o menos clara un "sistema de acción concreto" que lo estructura mediante ciertas reglas del juego, es decir, por medio de un conjunto de mecanismos de regulación. Esos mecanismos definen la pertinencia de los problemas y apuestas en torno a los cuales los actores interesados pueden movilizarse; al mismo tiempo, no obstante,

¹³ Por eso me parece que Favereau (1989) se equivoca al oponer esas dos dimensiones, que son inherentes a toda regla y que coinciden cualquiera que sea la función que se atribuya a las reglas (formalizadas o no). Ya sea que permitan economías de información (March y Simon, 1958; Cyert y March, 1963; Luhmann, 1964), de saber (Favereau, 1989), de conflictos y tensiones interpersonales (Gouldner, 1954; Crozier, 1964), de costos de transacción (Williamson, 1975 y 1985) o de anticipación (Thévenot, 1986), siempre constituyen un medio para regularizar las interacciones y protegerlas contra la sospecha, la desconfianza, la defección y todas las relaciones estratégicas resultantes. Y, en cuanto tales, siempre corren el peligro de ser corroídas por la práctica de los interesados.

organizan, mediatizan y regulan tanto las interdependencias “objetivas” de los participantes como los procesos de intercambio resultantes. La diferencia no reside en la existencia o inexistencia de tales mecanismos, sino en su grado de formalización y codificación, así como en el grado de conciencia que tienen de ello “los participantes”.

Consecuentemente, es posible pensar en un continuo de los campos de acción de acuerdo con las características de su organización, es decir, de la naturaleza más o menos explícita y codificada de su estructuración, de la existencia de fines más o menos claramente definidos, de la integración de la estructuración y los mecanismos de regulación en torno de esos fines, de la adquisición de conciencia y de la interiorización que de esos fines hacen los participantes y, en fin, en función del hecho de que ciertos participantes asumen una responsabilidad, al menos parcial, para establecer algunas regulaciones.

En realidad, habría que hablar no de uno sino de al menos cuatro continuos en cada una de las cuatro dimensiones antes mencionadas: el grado de formalización y codificación de la regulación, el grado en que los participantes adquieren conciencia de la regulación, el de finalización de la regulación y el de delegación explícita de la regulación. Las evoluciones en esas cuatro dimensiones son, claro, interdependientes; así, la formalización de la regulación se da junto con cierta centralización y, sobre todo, con cierta oficialización de la responsabilidad por la regulación, al igual que implica una finalización de la regulación y, sobre todo, que los participantes tengan un mínimo de conciencia y aceptación de sus interdependencias y regulación. Pero esas evoluciones no son forzosamente paralelas ni carecen de desfases, como tampoco la dimensión de la formalización es el criterio que domina y provoca todos los otros; por eso es mejor distinguir cada dimensión y pensar en ella, antes bien que como una dicotomía, como un continuo.

Dado que ya he hablado ampliamente acerca de él, no volveré sobre el grado de formalización de la regulación. La dimensión de finalización de la regulación remite al grado en que los participantes integran los resultados de su cooperación en sus interacciones y los transforman en apuestas, por una parte, y, por la otra, los integran como fines de su acción, esto es, en definitiva aceptan poner sus transacciones y su regulación al servicio de esos fines. Todo sistema de acción concreto tiene resultados, aunque sólo fuese el mantenimiento del propio sistema; pero el hacer evidentes esos resultados y el que los participantes los consideren aumentará la integración real del sistema, sin que aumente necesariamente su formalización. El caso de la adminis-

tración paritaria de la política económica en Austria es un ejemplo muy convincente a este respecto. El órgano central del dispositivo de esa administración macroeconómica, la Paritätische Kommission, no tenía existencia formal, sus deliberaciones eran secretas y sus decisiones carecían de todo carácter legal; sin embargo, ese dispositivo era el que dirigía la política económica y social de Austria hasta hace apenas unos años, y podía hacerlo porque se apoyaba en cierta finalización de la regulación, aunada a una gran conciencia de todos los actores interesados, de las interdependencias y de la necesidad de su regulación.¹⁴

La dimensión de la conciencia de las interdependencias existentes y de la necesidad de regularlas, estrechamente ligada a la anterior porque pasa por la adquisición de conciencia de los resultados de la cooperación o de la falta de ella, expresa el grado de conocimiento recíproco e información mutua de los actores que condiciona su capacidad de anticipación a las estrategias recíprocas. En este caso nos referimos al campo que exploran actualmente las teorías de los juegos y del *common knowledge*. En efecto, la noción de sistema de acción concreto supone un mínimo de conocimiento recíproco, de circulación de la información y de conocimientos comunes, todo lo cual permite anticipaciones concretas a los comportamientos de los otros, así como un mínimo de control recíproco.¹⁵ En este sentido, y solamente desde este punto de vista, el mercado walrasiano no sería un sistema de acción concreto, pues, por el contrario, plantea que ninguno de los actores anticipa o se preocupa por las acciones de los otros¹⁶ y que tanto los

¹⁴ Probablemente también debería añadir los fuertes traumatismos que constituyeron tanto la experiencia de la guerra civil durante el periodo entre las dos guerras mundiales como la ocupación soviética con el intento de *putsch* comunista inmediatamente después de la guerra. Esas dos experiencias históricas dolorosas pudieron convencer al conjunto de los actores individuales y colectivos interesados de la necesidad de la cooperación, necesidad que hacía de la cooperación un fin y que, a través de un mecanismo de retroacción positiva, podía arrojar resultados positivos. Otras circunstancias, más organizacionales o personales, facilitaron igualmente esa empresa: en el plano organizacional, lo que abarcó al conjunto de los actores interesados fue la extraordinaria densidad del tejido organizativo de los sindicatos, de las cámaras de comercio, agricultura y trabajo y de las asociaciones patronales (véase un análisis más detallado en Marin, 1982, 1983 y 1985); en el personal, fue la proximidad de los dirigentes políticos y sindicales de la posguerra, que conocieron los campos de concentración durante la anexión de Austria a la Alemania hitleriana.

¹⁵ Aunque, como lo mostró Moessinger (1991, pp. 51-55) mediante la noción de “cooperación ingenua”, la comprensión más profunda de la interacción social no siempre va acompañada de una mayor estabilidad del intercambio.

¹⁶ Pero, por lo demás, ni qué decir, el mercado walrasiano constituye, sin duda alguna, un sistema de acción, incluso un sistema de acción formalizado, pues su funcionamiento satisfactorio supone en realidad una organización del mercado extremadamente restrictiva para todo el mundo, lo que por lo general entraña la creación de un marco organizativo y de procedimientos

intercambios como los ajustes se hacen de manera automática; pero es significativo que los ejemplos empíricos de mercados walrasianos (la bolsa o los mercados siempre abiertos a determinados productos agrícolas) siempre se basen en una comunidad de comerciantes o de intermediarios cuyo conocimiento recíproco es alto. Y, si se piensa en el mercado de los diamantistas de que habla Coleman (1990b), parece claro que el grado de integración de ese sistema está muy directamente en función del hecho de que puede apoyarse en una comunidad relativamente cerrada cuyo alto grado de conocimiento y control recíprocos permite una gran confianza y un funcionamiento muy flexible.¹⁷

La última dimensión es la de delegar explícitamente la responsabilidad en uno o varios órganos centrales. En este caso también hay que pensar desde el punto de vista de un continuo que se refiere tanto a la existencia de reguladores más o menos oficiales en el sistema como al carácter más o menos endógeno o exógeno de la regulación.

Todo sistema de acción concreto dispone de sus integradores, es decir, genera actores que se encuentran en posición de arbitrar entre los intereses conflictivos de los participantes y que, valiéndose de eso, aseguran entonces, de hecho si no de derecho, una parte de la regulación, efectuando entre los actores los ajustes y compensaciones sin los cuales el sistema se debilitaría. En el caso del mercado departamental de los transportes carreteros analizado por Moullet (1983) y Dupuy y Thoenig (1985), esos integradores son los fletadores, que poseen una posición dominante entre los transportistas y los remitentes.

Con todo, el funcionamiento de ese mercado sería incomprensible si se pasara por alto la abundante reglamentación que lo ciñe y que llama la atención sobre el papel fundamental de un socio silencioso —a saber: los poderes públicos— en la regulación de ese sistema de acción. Desde este punto de vista, también se puede considerar, de acuerdo con J. D. Reynaud (1989), que las negociaciones y transacciones en que se basa el funcionamiento cotidiano de ese mercado son “negociaciones

delegadas”¹⁸ por esa tercera autoridad que constituyen el Estado y su aparato administrativo y judicial. Las materias a que se refieren dichas negociaciones se encomendaron de cierta manera en esa esfera y las reglas conforme a las cuales se realizan se codificaron y legitimaron en parte por esa autoridad que, por ello, se convierte muy naturalmente en la potencia tutelar de ese sistema. Así, contrariamente a lo que piensa Coleman (1990), no es sólo en las organizaciones donde las transacciones entre los participantes obedecen a restricciones exteriores y a autoridades explícitas; en pocas palabras, no es únicamente en las organizaciones donde están expuestas a intervenciones de un tercero externo. Casi no existe sistema que no dependa de un tercero garante que domina a los participantes e interviene en sus transacciones para asegurar el respeto de un mínimo de reglas (véase, en este mismo sentido, Reynaud, 1991). En consecuencia, la regulación de todo sistema de acción, sea cual fuere su grado de formalización, es parcialmente endógena y exógena.

Si llevamos esta reflexión un poco más lejos, vemos bien que entonces ya no es posible singularizar la organización por el carácter consciente e intencional de sus regulaciones, en oposición al no intencional de la regulación de un mercado. También en este caso, todo sistema de acción es fruto de un conjunto, en el que una de las dimensiones puede predominar, claro, pero del que las otras nunca desaparecen totalmente; por ejemplo: en un primer momento puede parecer que un mercado es el resultado no intencional del enfrentamiento de cierto número de productores por la conquista de un cliente. Pero ningún mercado (salvo que volviéramos a la hipótesis de un espacio social no estructurado) está desprovisto de organización, en el sentido de las regularidades deducidas de los comportamientos a través de una estructura de poder y de las reglas del juego que ésta genera. Y no puede considerarse que no hay nada intencional en dicha organización. Así, como lo mostró Eymard-Duverney (1989), establecer normas que limitan o reglamentan la “capacidad de sustitución” de los bienes en circulación no es solamente una característica de los mercados de trabajo sino también de los de productos. Ahora bien, lo más frecuente es que establecer y mantener dichas normas sean la obra intencional de una parte o de la totalidad de los productores que intervienen en un mercado, con o sin la participación de los consumidores y/o de las instancias estatales (en especial las encargadas de supervisar la competencia).

de transacción formalizados, tal como podemos encontrarlos en todas las organizaciones de bolsa y también en los mercados agrícolas abiertos todo el tiempo. A este propósito, véanse los trabajos convergentes de Moullet (1983), Dupuy y Thoenig (1985) y Favereau (1989). Más adelante volveré sobre esto.

¹⁷ J. D. Reynaud (1989, pp. 78-89) ha dedicado exposiciones muy ilustrativas a los lazos que existen entre una comunidad y la capacidad que tiene un actor colectivo para existir y crear una regulación. Por su parte, Granovetter (1985), al subrayar la importancia del contenido social que asumen las relaciones de intercambio, aun cuando al principio sean puramente instrumentales, también planteó como objeto de estudio el apoyo y la flexibilidad que algunos lazos sociales informales pueden aportar a algunas transacciones utilitarias.

¹⁸ Con la condición de entender el término delegación en un sentido que no impida reconocer la autonomía de esas negociaciones, autonomía que es real, aun cuando sólo sea relativa.

En sentido opuesto, una buena parte de las regularidades en el funcionamiento de una organización es producto de efectos que aparecen repentinamente y que son, si no contrarios, al menos independientes de la voluntad e intenciones de los participantes y, en particular, de los dirigentes.

Al cruzar esas cuatro dimensiones, es posible esbozar las pocas fases intermedias de estabilidad de la secuencia en que se origina el surgimiento de sistemas de acción concretos que obedecen a mecanismos de regulación cada vez más explícitos, conscientes y finalizados.

La primera fase de esa secuencia corresponde al reemplazo de la falta de cooperación y del conflicto entre los actores por su coexistencia en una colusión tácita, la cual incluye al menos a los dirigentes. En este caso no hay ni formalización ni adquisición de conciencia o un hacer explícitas las interdependencias e intereses comunes ni, por supuesto, delegar la regulación. Se puede pensar en un gran número de situaciones en las que de hecho la colusión entre ciertos actores no sólo sigue siendo completamente tácita sino que, además, la oculta por completo una retórica hostil que revela la imposibilidad que tienen las partes interesadas de aceptar el riesgo de dar a conocer sus arreglos tácitos, so pena de perder la confianza y el control de sus respectivos superiores. Un primer ejemplo de ello podrían proporcionarlo las etapas iniciales de la aparición repentina de sistemas de negociación colectiva, cuando los interesados simplemente niegan que haya una interdependencia real, aunque *de facto* se observe que se hacen ajustes implícitos y se tienen en cuenta las relaciones de fuerza. Otro ejemplo son las muy complejas relaciones que sostenían el gobierno, el partido y la Iglesia católica en la Polonia comunista: oficialmente excluida del juego, la Iglesia católica formaba parte, por supuesto, del juego político, obviamente con un peso variable según las épocas; y en las negociaciones oficiosas entre las partes interesadas la mayor parte del tiempo se respetaba un mínimo de reglas que, no obstante, no podían ser admitidas abiertamente, sobre todo por el partido comunista en el poder. Un último caso, en fin, podría ser el de las relaciones, a menudo muy conflictivas —al menos en apariencia—, entre la administración pública y las empresas privadas (muy particularmente las pequeñas y medianas empresas) en un régimen político liberal.¹⁹

¹⁹ Las primeras investigaciones del Centre de Sociologie des Organisations sobre la administración y el sistema político local hicieron surgir otro ejemplo: el de la relación entre los prefectos y sus notables. Véanse el importante artículo de J. P. Worms (1966) y los trabajos de P. Grémion (1970 y 1976).

Sin lugar a dudas, la colusión tácita es un mecanismo de cooperación y coordinación particularmente frágil y amenazado por la defección de uno de los socios, por la interpretación errónea de los comportamientos de la parte contraria, por errores de juicio, etc.; sin embargo, para que tales sistemas evolucionen y progresen hacia una estructuración más consciente y explícita, será necesario que los interesados desarrollen una percepción de las consecuencias positivas de su cooperación (o de las consecuencias negativas de su falta de cooperación) y, con la percepción y la adquisición de conciencia, desarrollan técnicas de medición de esos resultados. Introducir y aceptar la medición explícita de los resultados de la cooperación y su transformación en fines aceptados e interiorizados por todos los participantes permitirá una clara finalización y una mayor adquisición de conciencia de la cooperación y, por ese hecho, constituirá una segunda fase en la evolución hacia estructuras de acción colectiva administradas de manera más consciente. En este caso, la cooperación ya no se valoriza en sí misma, sino por los resultados concretos que permite obtener. Y obtener esos resultados se convierte más o menos explícitamente en la pauta de la pertinencia de las posibilidades de acción que pueden intercambiarse en las transacciones entre los participantes.

Numerosos sistemas de relaciones industriales podrían situarse en esa fase de la evolución, particularmente en las sociedades que tienen un alto grado de dirigencia neocorporativista [Schmitter, 1974; Schmitter y Lehbruch (eds.), 1979]. Asimismo, un gran número de ejemplos de ello se podría encontrar en la mayoría de los sectores en que la puesta en ejecución de las intervenciones y políticas públicas implica la cooperación de hecho, si no de derecho, de organismos privados que sostienen con las administraciones responsables relaciones permanentes, a menudo estructuradas de manera explícita y sujetas a evaluaciones cada vez más formalizadas.²⁰ Ciertos mercados en proceso de “cartelización” podrían proporcionar un tercer ejemplo de esta fase.

²⁰ Respecto a Francia, véanse en particular Padioleau (1979 y 1982); Jobert y Mueller (1987); Crozier, Friedberg *et al.* (1974); Crozier y Thoenig (1975); Friedberg (1989); Friedberg y Urfalino (1984); y Urfalino (1989). En cierto sentido, puede decirse que la literatura neocorporativista abunda en esos ejemplos de “sistemas de acción concretos” que unen a administraciones públicas con organismos privados, sistemas de cuyo surgimiento y funcionamiento se busca precisamente elaborar una teoría. Pero el enfoque pluralista no es menos rico en ejemplos a ese respecto. Ciertamente, evidenciar la influencia de los grupos de presión sobre la elaboración y la puesta en marcha de las políticas públicas viene a ser lo mismo que mostrar la existencia de sistemas de regateo y de negociaciones durables entre las administraciones públicas, sus socios/adversarios privados y la esfera política (Meny y Thoenig, 1989).

Se llega a la tercera y última fase cuando las partes interesadas aceptan delegar explícitamente cierto grado de responsabilidad para regular y conducir el sistema, y lo más frecuente es que esa delegación coincida con el surgimiento de estructuras y procedimientos formalizados. Un ejemplo sería la aparición en la industria alemana y japonesa durante el periodo entre las dos guerras mundiales de una forma de “cartelización” oficial bajo la forma de *trusts* sectoriales o intersectoriales.

El esbozo que acabamos de presentar plantea una serie de interrogantes sobre las razones y mecanismos de esa evolución que siguen siendo muy poco conocidos;²¹ pero la pluralidad de las dimensiones que hace entrar en juego y la complejidad de las interacciones de dichas dimensiones nos hacen ver con toda claridad el peligro que tendría sobreestimar el peso y la capacidad estructurante de la sola formalización de las reglas y mecanismos de regulación.

Vemos, por tanto, que la prioridad de la organización formalizada como objeto de estudio es relativa. Según cuáles sean los objetivos e interrogantes de una investigación, podrá estudiarse por sí misma o como una introducción para estudiar un sistema más vasto del que cuando mucho constituya un segmento particularmente visible, formalizado y consciente. Se abre entonces un nuevo campo al estudio de la organización, el de las dinámicas y redes interorganizaciones [Emery y Trist, 1965; Warren, 1967; Benson, 1975; Cook, 1977; Crozier y Friedberg, 1977; Marin (ed.), 1990]; es decir, el estudio de la organización (en el sentido de estructuración mediante reglas del juego) de los procesos de intercambio y poder que unen a un conjunto de actores individuales y/o colectivos a los que atañe un mismo problema.²²

²¹ El estudio de esas cuestiones supera con mucho los límites de este artículo. Lo cierto es que conocemos muy poco los procesos de innovación social y de aprendizaje colectivo mediante los cuales se producen las diferentes formas de sistemas de acción y cuya comprensión permitiría entender cómo surgen, se consolidan y difunden nuevas formas. La economía institucional al estilo de Williamson se dedicó a estudiar este tema (véase en Williamson, 1985, en particular el cap. 9, una explicación desde el punto de vista de los “costos de transacción” de la desaparición del *contracting in*, que consistía en suministrar tan sólo máquinas y un local y dejar enteramente a los capataces las prerrogativas del empleador), pero sigue siendo demasiado estrictamente económica. La perspectiva de la ecología de la organización (Hannan y Freeman, 1989) expone una teoría darwiniana de la evolución de las formas de la organización, sin proporcionar, no obstante, una explicación satisfactoria de los mecanismos de selección. Lo que permite avanzar en la comprensión de los complejos procesos de que hablamos son los estudios históricos del tipo de los de Chandler (1962 y 1977) o la perspectiva evolucionista más cualitativa que aplican Nelson y Winter (1982).

²² Entendido en el sentido más amplio, ese problema puede ser elaborar o poner en marcha una política pública, competir en torno de la producción y/o distribuir un mismo bien o servicio (mercado, rama industrial, centro de empleo), etcétera.

En este caso, ya no es la organización en cuanto objeto o dispositivo social establecido y bien particularizado lo que constituye el centro de interés sino la acción organizada, puesto que supone la construcción y el mantenimiento de un mínimo de orden o de un mínimo de regulación (Reynaud, 1989) en un campo de acción dado. El objeto del debate, por tanto, es estudiar los procesos sociales difusos y omnipresentes mediante los cuales se encauzan y regulan las relaciones entre actores interdependientes en un campo de acción dado, es decir, mediante los cuales se produce la acción colectiva de esos actores, sea cual fuere su configuración concreta. Ahora bien, el tipo de razonamiento que nos permite estudiar las organizaciones como sistemas formalizados de acción colectiva también puede aplicarse al estudio de esos procesos más difusos de organización, y entonces se convierte en un instrumento esencial para el estudio empírico de las condiciones y mecanismos concretos de la (re)producción de un orden local, esto es, de la regulación social.

Organización, mercado y sistema de acción concreto

Resumiendo: todo campo de acción puede analizarse como un conjunto interdependiente de actores individuales y/o colectivos, naturales e institucionales, que compiten unos con otros tanto por la definición de los problemas a cuya solución hay que (pueden) contribuir como por la elaboración de las soluciones que se darán a esos problemas.

Si bien es cierto que la interdependencia de esos actores introduce una reciprocidad en sus relaciones, esa reciprocidad nunca es equilibrada. Por el contrario, siempre se inclina en favor de algunos de ellos, dado que se apoya en los datos de un ámbito (objetos, dispositivos, técnicas, etc.), que existen en él antes del intercambio y que estructuran en él la percepción y definición tanto de los problemas como de las soluciones), frente a los cuales los actores no disponen de recursos equivalentes y, por tanto, no son igualmente irremplazables.²³

El surgimiento y la estabilización (irreversibilidad) ulteriores de esos problemas y soluciones no son, tampoco, ni totalmente arbitrarios

²³ Por eso es por lo que el poder no es un mero ejercicio, aun cuando sin duda alguna sea una relación, pues, como lo subrayó muy atinadamente F. Chazel (1983), no es posible considerar dicha relación de manera abstracta y aislada del ámbito del que todos los socios de la relación obtienen sus recursos.

ni totalmente deseados o intencionales. Ya sean el resultado de la voluntad o que se deban al azar o a las consecuencias no deseadas y no previstas de otras acciones que buscan resolver otros problemas, siempre serán tributarios de una estructuración ya existente que constriñe a los actores y engendra desequilibrios y consecuencias imprevistas. Pero, una vez que esos problemas o soluciones existen, esto es, cuando han tomado forma (Thévenot, 1986), son a su vez investidos de relaciones de regateo y de sistemas de alianzas que desarrollan su propia dinámica. Por lo tanto, ellos mismos se convierten en elementos de la estructuración de un campo que estabilizan las relaciones y, al hacerlo, impiden (o al menos hacen más difícil) la aparición de otros problemas y soluciones. Dado que toda innovación (técnica o social, poco importa, o más bien viene a ser lo mismo) se impone y, por ello, estabiliza las relaciones entre actores al crear dispositivos de lo más diverso que vinculan a unos con otros, también siempre es un impedimento al menos provisional para otras innovaciones competidoras.

Consecuentemente, la cooperación de los actores en torno a los problemas y sus soluciones siempre tiene como base más o menos clara relaciones de dependencia y de poder, es decir, relaciones de intercambio negociado por medio de las cuales cada actor busca "vender" sus comportamientos a los otros de la manera más ventajosa posible, al tiempo que les "compra" al menor precio los comportamientos de que tiene necesidad. Y esas relaciones, por poco que superen el simple intercambio puntual, se refieren tanto a comportamientos concretos de los que los socios tienen necesidad como a las condiciones del intercambio, esto es, a las condiciones mínimas en las que unos y otros aceptan continuar con él. Lo anterior quiere decir que, mediante las negociaciones implícitas o explícitas a las que dan lugar, los intercambios de comportamiento provocan una estructuración del campo, la cual incorpora y reproduce los datos existentes, formales e informales, materiales e inmateriales, al mismo tiempo que los reacondiciona, modifica y reestructura más o menos profundamente. En todo momento, no obstante, esa estructuración puede comprenderse como un conjunto de juegos²⁴ cuyas reglas y convenciones (formales e informales, explícitas o tácitas) disciplinan las tendencias oportunistas de los actores

²⁴ El empleo de la noción de juego sólo es metafórico y no debe inducir a error. El juego constituye el símbolo fundamental de la cooperación humana, el único que permite conciliar la idea de obligación con la de libertad, la idea de conflicto, de competencia, con la de cooperación; el único, también, que desde un principio subraya el carácter colectivo y el sustrato relacionante del edificio de la cooperación. Y aun cuando, como lo hace Favereau (1989b), podamos considerar

y encauzan, regularizan y, en una palabra, hacen más costosa, si no siempre más previsible, su defección, lo cual logran haciendo rígidos los mecanismos de intercambio y opacando el espacio de las transacciones para así acondicionar zonas de posibles negociaciones.²⁵

Las reglas de esos juegos, así como las características y propiedades formales del campo que simultáneamente provocan y sobre las cuales se apoyan, siempre son de naturaleza contradictoria. No son ni obligaciones puras ni, para emplear el vocabulario de los economistas, sólo costos impuestos por uno de los participantes a los otros para equilibrar un poco los intercambios ni, tampoco, reglas puramente contractuales conformes con los intereses mutuos de los participantes y, por ese hecho, explicables mediante una mera racionalidad instrumental. Y, puesto que, por otro lado, son fruto de negociaciones, corresponden a convenios y, por tanto, no es posible reducirlas a la voluntad ni a los objetivos ni a los proyectos de una sola de las partes interesadas. Si bien es cierto que, en un momento "t", pueden corresponder a la decisión de uno de los participantes, una vez instituidas adquieren una vida propia que se vuelve constringente para todas las partes interesadas.

Para poner un ejemplo simple, las reglas de una convención colectiva pueden analizarse como una restricción (un costo) impuesta por los asalariados a los empleadores para impedirles el hacerlos libremente intercambiables; al mismo tiempo, no obstante, esas reglas tam-

que, en un momento "t", el juego es un repertorio de papeles, el concepto es irreductible al de papel y de ninguna manera se inspira en un proceso estructuro-funcionalista. Por una parte, el desplazamiento de la estructura estable un punto hacia arriba (Favereau, 1989b, p. 76) confiere a ese concepto una apertura y flexibilidad sin semejanza alguna con las de la noción clásica de "papel social"; por la otra y sobre todo, me encuentro lejos de seguir un razonamiento estructuro-funcionalista. En efecto, en mi análisis, la estabilidad del juego no está garantizada por la socialización de los actores con un conjunto de normas y valores exógenos y anteriores, sino antes bien por las reglas y convenciones endógenas (y, por ende, también siempre precarias y provisionales) que produce el intercambio negociado de comportamientos entre los participantes. A este respecto véase la muy interesante ponencia de Vincens presentada en el coloquio sobre los sistemas de relaciones profesionales de 1989 (Vincens, 1990).

²⁵ En este sentido, Favereau (1989a) tiene razón al subrayar las reglas como dispositivos cognoscitivos colectivos. En efecto, para que un actor acepte invertirse un mínimo en lo que hace, hay que protegerlo contra la defección de sus socios de interacción. Entonces podrá producir y aceptar generalizar los conocimientos y la información que ha acumulado en el ejercicio de su tarea (hacer de ellos un bien colectivo). Así, esa protección puede dar nacimiento a ciertos aprendizajes relacionados con la organización, aprendizajes que, a su vez, se materializan en DCC. Pero el razonar como si lo esencial de las reglas fuese cognoscitivo pasa por alto, en mi opinión, el carácter irreductiblemente político de la cooperación humana y de la acción social. Véanse también los trabajos de F. Pavé (1989) sobre la utilización efectiva de la informática en las organizaciones en las que la apuesta esencial es el desplazamiento de la opacidad, no su desaparición.

bién corresponden a un interés del empleador, al que protegen contra intentos de despido intempestivo por parte de sus competidores. Y constantemente tienen como base más o menos clara una relación de negociación y de regateo que modula su aplicación y a través de la cual se actualiza el interés común de los participantes, al mismo tiempo que el contenido de las reglas evoluciona y se modifica.

En consecuencia, las reglas siempre son profundamente ambivalentes: puesto que corresponden a obligaciones, también materializan y reflejan sin cesar un mínimo de colusión en favor de la estabilidad de la relación de regateo y en torno al convenio al que esa relación ha dado origen. Y los actores expresan muy bien esa ambivalencia mediante comportamientos seguramente ambivalentes, que son ora intentos de evasión (se busca soslayar la regla), ora un repliegue defensivo (se utiliza la regla como protección contra los intentos de influencia de los otros), repliegue que equivale a tratar, no de eludir la regla sino, por el contrario, de combatir los intentos por evitarla de aquéllos a quienes se quiere imponer el respeto de las reglas.

Ésa es la ventaja de la conceptualización de la interacción social como un proceso de negociación. Las reglas son el fruto de una negociación por medio de la cual se intercambian los comportamientos de que unos y otros tienen necesidad para proseguir o hacer realidad sus empresas. Esa negociación no debe formalizarse ni hacerse explícita. A este respecto, toda secuencia de interacción puede analizarse como una negociación o bien, si se quiere, como la puesta a prueba secuencial de una relación de fuerza. Por tanto, las reglas son la conclusión siempre provisional, precaria y problemática de una prueba de fuerza. Para las partes interesadas, corresponden a un convenio que da forma a una obligación recíproca. Ya sea implícito o explícito, ese convenio es un intercambio de intereses, una capacidad de anticipación y una obligación mutua contraída. El que se esté o no de acuerdo con esas reglas no cambia nada. Durante todo el tiempo en que los dos socios sean incapaces de modificar la relación de fuerza que sirve como base más o menos clara de ese convenio, éste se respetará.²⁶ Y la conclusión del

²⁶ Sin embargo, no por ello llegarán a ser contractuales, como parece creerlo Favereau (1989a). Uno puede imaginar la existencia de cierto respeto por razones estratégicas (a falta de algo mejor y esperando algo mejor), uno puede imaginar la existencia de cierta aceptación que de hecho no prejuzgue la aprobación moral del agente y uno puede imaginar, en fin, toda clase de situaciones en las que se esté en presencia de una convención respetada por los actores, pero que, a pesar de todo, éstos continuarán considerando como una obligación que evitarán en cuanto puedan.

intercambio no es verdaderamente separable de la regla, no más que el regateo lo es de la regulación (Reynaud *et al.*, 1990).

Esta manera de considerar la acción social como una estructuración/reestructuración de los espacios de acción por medio de la creación y estabilización de sistemas de alianzas y de redes de actores se aplica tanto al análisis de la actividad económica como al de la acción política, así al estudio de la estructuración de un mercado de productos como al de la estructuración de una esfera o sector de intervención pública o, también, al de la creación artística. En todos esos casos, el estudioso trata de comprender cómo se constituye y organiza socialmente un espacio de competencia (de juegos reglamentados) entre actores mutuamente dependientes en torno a un problema que no pueden resolver solos.

Por otra parte, se aplica a las distinciones que hacen los estudiosos entre modos de coordinación considerados de manera arbitraria. En este caso no se trata de sectores o campos regulados ora por el mercado (el contrato y el precio), ora por la organización (el contrato y la jerarquía), ora por la solidaridad (la comunidad, el sentimiento de pertenencia, el lazo elemental y natural) (Ouchi, 1980; Segrestin, 1985; Hegner, 1986); por el contrario, se trata de sistemas concretos de actores cuya regulación descansa no sobre un solo modo de coordinación sino más bien sobre conjuntos inextricables, puesto que se construyen sobre el intercambio político entre esos actores, quienes, para hacerlo, se apoyan en el conjunto de recursos disponibles, haciendo camino, produciendo diferentes configuraciones de órdenes negociados, que tal o cual dimensión revela más o menos.

Consecuentemente, no puede establecerse una oposición entre un sistema de acción concreto y un mercado; aquél siempre engloba a éste. Todo sistema de acción concreto constituye un mercado, puesto que define y estructura un espacio de competencia y de intercambio negociado alrededor de la compraventa de comportamientos escasos de los que los participantes tienen necesidad, y, para persistir, él mismo tiene necesidad de una regulación, la cual se crea mediante el regateo. En esta perspectiva, algunos elementos de mercado y de competencia existen por ende tanto en el mercado como en las organizaciones, y ciertos elementos de coordinación mediante reglas existen tanto en los mercados como en las organizaciones. Y las relaciones que se establecen en una u otra hipótesis no son abstractas, sino concretas, es decir, están encajadas (Granovetter, 1985) en un ámbito social propio.

El mercado está organizado, en el sentido que, por ejemplo, se

trata de asegurar que la gente no engañe, no tome ventaja de las asimetrías de información y recursos, no establezca relaciones de dependencia ni situaciones de privilegio. En realidad, imponer la coordinación por medio del mercado equivale a crear un conjunto de obligaciones institucionales que permiten a los actores no considerarse deudores unos de otros, sin hacerse preguntas sobre el origen de los precios ni sospechar de nadie, en resumen, que hacen superfluas la menor relación interpersonal y la menor negociación directa entre los que intervienen. Tal exigencia remite a una organización muy particular, la bolsa walrasiana,²⁷ los mercados agrícolas siempre abiertos o cualquier otra forma de adjudicación pública organizada. Y como lo muestran tan bien los análisis de Moullet (1983) o los escándalos regulares en torno a los delitos de iniciado, aun en esos casos extremos de “mercados enmarcados y organizados”, el funcionamiento real es mucho más complejo de lo que plantea el esquema teórico: en efecto, las negociaciones se establecen en los márgenes del sistema, que abarca la bolsa (o los mercados abiertos todo el tiempo) pero que no se reduce a ello, pues los actores se las ingenian para despojar de manera inmediata a las reglas instituidas de su carácter obligatorio.

A la inversa, la organización ordena un mercado, es decir, su estructura y sus reglas constituyen y regulan un mercado de comportamientos. En este sentido, todas las organizaciones constituyen un mercado interno (Doeringer y Pioré, 1971; Pioré, 1983), en el que un conjunto de juegos y sus reglas definen las posibilidades de sustitución e intercambiabilidad de los actores.²⁸ Pero, si bien tal segmentación tiene el mérito de compartimentar el interior de la organización que engloba al mercado de trabajo, no por ello hace desaparecer la competencia, la cual se reintroduce en los funcionamientos concretos, en la estructuración de las relaciones entre servicios, entre actores y entre grados jerárquicos (Moullet, 1992). En este sentido, me parece que Favereau (1989a) se equivoca al considerar que, en cuanto mercados internos, las organizaciones son antimercado. Cuando mucho, son una

²⁷ “Los mercados mejor organizados sobre la relación de la competencia son aquéllos donde las compraventas se hacen en subasta mediante agentes —como los agentes de cambio, corredores de comercio, pregoneros, etc.— que las centralizan, de tal suerte que ningún intercambio tiene lugar sin que sus condiciones se anuncien y conozcan y sin que los vendedores puedan rebajar y los compradores pujar.” (L. Walras, *Éléments d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale*, citado por Favereau, 1989a).

²⁸ Desde esta perspectiva, a decir verdad, toda segmentación social puede entenderse como creación de “mercados internos”, esto es, como creación de fronteras, límites y obstáculos a la libre intercambiabilidad de las personas y sus comportamientos.

estructura para regularizar un mercado que permite reemplazar la intercambiabilidad libre de los actores por una intercambiabilidad regulada y negociada.²⁹

Nada diferencia fundamentalmente el funcionamiento de una bolsa de valores del de una fábrica de automóviles ni, tampoco, del de los sistemas profesionales analizados por Segrestin (1985) o Paradeise (1988) ni del de la mayoría de los mercados de productos (Granovetter, 1985; Eymard-Duverney, 1989; Karpik, 1989), si los consideramos desde el punto de vista de la estructuración de un sistema de actores. Todos se han construido para regularizar los comportamientos, para evitar que algunos actores engañen o se aprovechen demasiado de las asimetrías y desequilibrios de toda clase a que se ven enfrentados y para construir posibilidades de negociación. Con tal propósito, las regulaciones movilizan todos los recursos y juegan en todos los planos: se apoyan tanto en solidaridades elementales y en sistemas de información o de coordinación impersonales como en conminaciones y en relaciones de fuerza; pero ninguna de esas regulaciones logra estabilizar completamente las relaciones. Todas están sujetas a las presiones incesantes de los actores para modificar las reglas, para reacondicionar los espacios de negociación, en suma, para reintroducir lo vago, lo difuso y, en una palabra, el juego en la rigidez de las regulaciones.

En consecuencia, es conveniente aplicar al análisis de los mercados la transposición que Simon exigió y aplicó al de las elecciones humanas. Se declaró en guerra contra lo que él denominaba la “desviación irracionalista” de los estudiosos de la elección humana que pasaban el tiempo poniendo en evidencia las imperfecciones de la racionalidad humana respecto a un modelo de racionalidad absoluta, antes que interrogarse sobre la realidad de los procesos mediante los cuales los individuos llegaban a hacer sus elecciones. En el análisis de los funcionamientos de los mercados, se está un poco ante una situación comparable. Abundan los estudios sobre las imperfecciones del mercado en los que se ponen en evidencia los funcionamientos que no corres-

²⁹ Es posible que un empleo más riguroso del término mercado pudiera evitar muchos malentendidos. En el caso de Favereau (1989a y b, por ejemplo), se pasa imperceptiblemente del mercado entendido como mecanismo de coordinación abstracto (el universo comercial de la libre capacidad de sustitución) al mercado entendido como un espacio de competencia concreto que, precisamente porque es concreto, ya no corresponde a los postulados teóricos del universo comercial ni, en particular, a la libre capacidad de sustitución de los actores como objetos. En lo que a mí respecta, creo que hay que optar de una vez por todas por el análisis de los mercados como *espacios concretos de competencia*. Ésos son, en realidad, el fin y la aportación esenciales de la noción de sistema de acción concreto.

ponden a los postulados, exorbitantes no obstante, del modelo clásico del mercado. Hay que invertir el procedimiento. En lugar de poner las imperfecciones del mercado sobre el banquillo de los acusados, conviene analizar cómo los actores individuales y colectivos de un espacio de competencia dado logran construir concretamente sus intercambios y hacer posible su cooperación conflictiva. Entonces se caerá en la cuenta de que muy pocos mercados se asemejan y de que, si bien hay una gradación infinita en su organización, ninguno carece de estructura ni de regularidades de comportamientos.³⁰ El "mercado" no existe; sólo hay mercados concretos.³¹

En mi opinión, en ello reside todo el interés del enfoque sobre la organización, esto es, en suministrar un marco para analizar y comprender la acción, entendida como la estructuración social de campos de acción. En lugar de separar artificialmente mercado de trabajo, sistemas profesionales, mercado económico y organización, este análisis parte de un continuo de sistemas de actores interdependientes y en competencia, tanto en torno a la definición como a la resolución de problemas, continuo cuya noción central es la regla o, aún mejor, la regulación que hay que descubrir. Ésta supone la existencia de reglas del juego y, a la vez, de juegos de actores que permiten definir y/o modificar esas reglas, pues el comportamiento de los actores nunca puede comprenderse en referencia únicamente a las reglas existentes. También debe comprenderse en relación con los intentos de los actores de modificar, cambiar, transformar esas reglas del juego en su favor.

Referencias bibliográficas

Akrich, M., M. Callon y B. Latour (1987), "A qui tient le succès des innovations?", *Gérer et Comprendre*, núm. 11, pp. 4-18; núm. 12, pp. 14-30.

³⁰ En ello consiste el interés del rumbo que sigue Karpik (1989), esto es, en que pasa por ese análisis concreto. Uno sólo podría preguntarse por qué restringe la validez de sus análisis a los servicios. Los mercados de productos y, en particular, de productos nuevos, corresponden por completo a las características sobre las cuales basa sus análisis.

³¹ Esta formulación es deliberadamente brusca. En ella no se tiene en cuenta el hecho de que, para los economistas, el mercado es un axioma cuya utilidad ya no hay que demostrar. Pero lo que busco es subrayar la urgente necesidad de tomar distancia respecto de ese axioma para poder abordar el análisis empírico de los mercados. Y, desde tal perspectiva de investigación, ya no hay, en efecto, sino mercados concretos, que constituyen otros tantos sistemas de acción, es decir, espacios concretos de competencia entre actores, en este caso, actores corporativos en su mayoría.

- Benson, J. K. (1975), "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, pp. 229-249.
- Blau, P. M. y W. R. Scott (1983), *Formal Organizations: A Comparative Approach*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Boltanski, L. y L. Thévenot (1991), *De la justification: les économies de la grandeur*, París, Gallimard.
- Boudon, R. (1979), *La logique du social. Introduction à l'analyse sociologique*, París, Presses Universitaires de France.
- Callon, M. (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction", *L'Année Sociologique*, vol. 36, pp. 169-208.
- (ed.) (1988), *La science et ses réseaux*, París, La Découverte.
- Callon, M. y J. Law (1988), "La protohistoire d'un laboratoire", en M. Callon (ed.), *La science et ses réseaux*, pp. 66-117.
- Chandler, A. D., jr. (1962), *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- (1977), *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Chazel, F. (1983), "Pouvoir, structure et domination", *Revue Française de Sociologie*, vol. 24, núm. 3, pp. 369-393.
- Cohen, M. D. y J. G. March (1974), *Leadership and Ambiguity: The American College President*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Cohen, M. D., J. G. March y J. P. Olson (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Coleman, J. S. (1990a), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- (1990b), *Properties of Rational Organization*, ponencia presentada en el International Symposium on Interdisciplinary Perspectives on Organization Studies, NIAS, Wassenar.
- Cook, K. S. (1977), "Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations", *The Sociological Quarterly*, vol. 18, pp. 62-82.
- Crozier, M. (1961), "De la bureaucratie comme système d'organisation", *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 2, pp. 18-52.
- (1964), *Le phénomène bureaucratique*, París, Le Seuil.
- (1979), *On ne change pas la société par décret*, París, Grasset.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, París, Le Seuil.
- Crozier, M., E. Friedberg et al. (1974), *Où va l'administration française?*, París, Éditions d'Organisation.
- Crozier, M. y J. C. Thoenig (1975), "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", *Revue Française de Sociologie*, vol. 16, núm. 1, pp. 3-32.
- Cyert, R. M. y J. G. March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood-Cliffs, Prentice Hall.

- Doeringer, P. B. y M. J. Pioré (1971, ed. de 1985), *International Labor-Markets and Manpower Analysis*, Nueva York, Sharpe.
- Dupuy, F. y J. C. Thoenig (1985), *L'administration en miettes*, París, Fayard.
- Emery, F. E. (1969), *Systems Thinking*, Harmondsworth, Penguin.
- Emery, F. E. y E. L. Trist (1965), "The Causal Texture of Organizational Environments", *Human Relations*, vol. 18, pp. 21-33 (trad. al francés: "La texture causale de l'environnement des organisations", *Sociologie du Travail*, 1966).
- Eymard-Duvernay, F. (1989), "Conventions de qualité et formes de coordination", *Revue Économique*, marzo, pp. 329-359.
- Eymard-Duvernay, F. y D. Bony (1982), "Cohérence de la branche et diversité des entreprises: une étude de cas", *Économie et Statistique*, mayo, pp. 13-23.
- Favereau, O. (1989a), "Marchés internes, marchés externes", *Revue Économique*, marzo, pp. 273-328.
- (1989b), "Organisations et marché", *Revue Française d'Économie*, vol. 4, núm. 1, pp. 65-96.
- Friedberg, E. (1989), *Organisation et action collective*, ponencia presentada en las Journées de la Société Française de Sociologie, por publicarse.
- (1992a), "From Organizations to Concrete Action Systems", en S. Lindenberg y H. Schreuder (eds.), *New Perspectives on Organization Theory*, Londres, Pergamon, por publicarse.
- (1992b), "Organisation", en R. Boudon (ed.), *Manuel de sociologie*, París, Presses Universitaires de France.
- Friedberg, E. y C. Musselin (1989), *En quête d'universités*, París, L'Harmattan.
- Friedberg, E. y P. Urfalino (1984), *Le jeu du catalogue*, París, La Documentation Française.
- Gouldner, A. W. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, The Free Press.
- (1955), *Wild Cat Strike*, Nueva York, Harper.
- Granovetter, N. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91, pp. 481-510.
- Grémion, P. (1970), "Introduction à l'étude du système politico-administratif local", *Sociologie du Travail*, núm. 1, pp. 51-73.
- (1976), *Le pouvoir périphérique*, París, Le Seuil.
- Hannan, M. T. y J. H. Freeman (1989), *Organizational Ecology*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Hayward, J. (1991), "The Policy Community Approach to Industrial Policy", en D. Rostow y K. Erickson (eds.), *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, Nueva York, Harper and Collins, cap. 16.
- Hegner, F. (1986), "Solidarity and Hierarchy: Institutional Arrangements for the Coordination of Actions", en F. X. Kaufmann et al., *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlín, De Gruyter, pp. 407-429.

- Jobert, B. y P. Mueller (1987), *L'état en action*, París, Presses Universitaires de France.
- Karpik, L. (1989), "L'économie de la qualité", *Revue Française de Sociologie*, vol. 30, núm. 2, pp. 187-210.
- Latour, B. (1988), "Mixing Humans and Non-Humans Together: The Sociology of a Door-Closer", *Social Problems*, vol. 35, núm. 3, pp. 298-310.
- (1989), *La science en action*, París, La Découverte.
- Luhmann, N. (1964), *Funktion und Folgen formaler Organisation*, Berlín, Duncker und Humblot.
- March, J. G. y H. S. Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, Wiley (trad. al francés: *Les Organisations*, París, Dunod, 1965).
- Marin, B. (1982), *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokratismus in Österreich*, Viena, Internationale Publikationen.
- (1983), "Organizing Interest by Interest Organizations. Associational Prerequisites of Cooperation in Austria", *International Political Science Review*, vol. 4, núm. 2, pp. 197-216.
- (1985), "Austria. The Paradigm Case of Liberal Corporatism", en W. Grant (ed.), *The Political Economy of Corporatism*, Londres, McMillan, pp. 89-125.
- (ed.) (1990), *Generalized Political Exchange, Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Frankfurt, Campus; Boulder, Westview, 2 vols.
- Menard, C. (1989), "Les organisations en économie de marché", *Revue d'Économie Politique*, vol. 99, núm. 6, pp. 771-796.
- Mény, Y. y J. C. Thoenig (1989), *Politiques publiques*, París, Presses Universitaires de France.
- Moessinger, P. (1991), *Les fondements de l'organisation*, París, Presses Universitaires de France.
- Moulet, M. (1983), *La concurrence organisée*, tesis de doctorado, Institut d'Études Politiques de París.
- (1992), *Le management clandestin*, París, Interéditions.
- Mouzelis, N. P. (1967), *Organization and Bureaucracy*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Musselin, C. (1987), *Système de gouvernement ou cohésion universitaire: les capacités collectives de deux universités françaises et deux universités allemandes*, tesis de doctorado, Institut d'Études Politiques de París.
- (1989), *What Kind of Research Strategy for Organized Anarchies?*, ponencia presentada en el Workshop on Organizational Disorder, Universidad de Venecia, abril.
- (1990), "Structures formelles et capacités d'intégration dans les universités françaises et allemandes", *Revue Française de Sociologie*, vol. 31, núm. 3, pp. 439-461.
- Nelson, R. R. y S. G. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- Ouchi, W. G. (1980), "Markets, Hierarchies and Clans", *American Sociological Review*, vol. 25, pp. 129-142.
- Padioleau, J. G. (1979), *La France s'enferme*, París, Presses Universitaires de France.
- Paradeise, C. (1984), "La marine marchande française: un marché du travail fermé?", *Revue Française de Sociologie*, vol. 25, núm. 3, pp. 352-375.
- (1988), "Acteurs et institutions: la dynamique des marchés du travail", *Sociologie du Travail*, vol. 30, núm. 1, pp. 79-105.
- (1990), "L'acteur collectif comme construit social", en J. D. Reynaud *et al.* (eds.).
- Pavé, F. (1989), *L'illusion informaticienne*, París, L'Harmattan.
- Pioré, M. J. (1983), "Labor-Market Segmentation: To What Paradigm Does It Belong?", *American Economic Review*, mayo, pp. 249-253.
- Reynaud, J. D. (1988), "Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome", *Revue Française de Sociologie*, vol. 29, núm. 1, pp. 5-18.
- (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, París, Armand Colin.
- (1991), "Pour une sociologie de la régulation sociale", *Sociologie et Sociétés*, vol. 23, núm. 2, pp. 13-26.
- Reynaud, J. D. *et al.* (eds.) (1990), *Les systèmes de relations professionnelles*, París, Éditions du CNRS; Lyon, CRPL.
- Sainsaulieu, R. (1987), *Sociologie des organisations et des entreprises*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques/Daloz.
- Salais, R. (1989), "L'analyse économique des conventions de travail", *Revue Économique*, vol. 40, núm. 2, pp. 199-240.
- Salais, R. y L. Thévenot (eds.) (1986), *Le travail: marchés, règles, conventions*, París, INSEE-Economica.
- Schmitter, P. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, pp. 85-131.
- (1985), "Neo-Corporatism and the State", en W. Grant (ed.), *The Political Economy of Corporatism*, Londres, McMillan, pp. 89-125.
- Schmitter, P. y G. Lehmbruch (eds.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills/Londres, Sage Publications.
- Scott, W. R. (1987), *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Segrestin, D. (1985), *Le phénomène corporatiste*, París, Fayard.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass-Roots*, Berkeley, University of California Press.
- Silverman, D. (1970), *The Theory of Organizations*, Londres, Hainemann (trad. al francés: *La théorie des organisations*, París, Dunod).
- Terressac, G. de (1992), *L'autonomie dans le travail*, París, Presses Universitaires de France.
- Thévenot, L. (1986), "Les investissements de forme", *Conventions économiques*, París, Presses Universitaires de France.
- (1990), "Les entreprises entre plusieurs formes de coordination", en J. D. Reynaud *et al.* (eds.), pp. 347-370.
- Urfalino, P. (1989), "Les politiques culturelles: mécénat caché et académie invisible", *L'Année Sociologique*, vol. 39, pp. 81-109.
- Vincens, J. (1990), "Durabilité de la relation d'emploi et construction des acteurs collectifs", en J. D. Reynaud *et al.* (eds.), pp. 155-167.
- Warren, R. (1967), "The Organizational Field as a Focus of Investigation", *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, pp. 396-419.
- White, H. (1981), "Where Do Markets Come from?", *American Journal of Sociology*, noviembre, pp. 517-547.
- Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies*, Nueva York, Free Press.
- (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press.
- (1990), "A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organization", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 146, núm. 1.
- Worms, J. P. (1966), "Le réfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, núm. 3.

La economía de los costos de transacción. Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones

Héctor Arámbula y David Gómez Álvarez

Los costos de transacción son el equivalente económico a la fricción en los sistemas físicos... Si los costos fueran negables, la organización de la actividad económica sería irrelevante.

Oliver E. Williamson

Los últimos cuatro lustros han sido testigos del desarrollo y refinamiento conceptual de una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones: la *Nueva Economía Institucional*. Enriqueciéndose de la economía, este nuevo enfoque renovó el interés por algunas cuestiones centrales de la teoría organizacional. Temas como el análisis de la integración y la naturaleza de la empresa se convirtieron en el foco de atención de la novedosa corriente teórica. En palabras de Moe,

es un acercamiento económico al análisis de las organizaciones [que] ha emergido de los recientes intentos de rebasar la teoría neoclásica de la empresa [...] una teoría de la economía de las organizaciones que explica por qué las empresas, corporaciones y otras organizaciones se comportan como lo hacen.¹

Aun cuando prácticamente toda la literatura acerca de esta perspectiva no formaliza la definición de *costos de transacción*, son la columna vertebral de la Nueva Economía Institucional. Tomado de John

Los autores son estudiantes de la licenciatura en Administración Pública de El Colegio de México; agradecemos el apoyo de Carmen Pardo y Luis F. Aguilar.

¹ Terry M. Moe, "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, Austin, vol. 28, Texas University Press, 1984, p. 739.

R. Commons en las primeras décadas de este siglo, el concepto de “transacción” se convierte en el instrumento esencial para estudiar las instituciones económicas (mercado, empresa, “clan”, relación de empleo, etc.) como redes de contratos individuales que buscan maximizar el propio interés. Las diversas formas de organización económica responden, pues, a una lógica de eficientización en las transacciones más que a determinantes tecnológicos, como se sostenía en el modelo económico tradicional.

El uso de la teorización de los costos de transacción permite identificar, al menos, dos líneas principales dentro de la Nueva Economía Institucional. Por un lado están los que han utilizado los costos de transacción como una explicación empírica para dilucidar —en términos de historia económica— el cambio organizacional e institucional tanto en las sociedades preindustriales como en las industriales; por el otro, los que han hecho de los costos de transacción la herramienta teórica fundamental del análisis de las distintas formas organizacionales. Los primeros —entre los cuales se ubican Ouchi, Chandler y North— han utilizado el análisis histórico de las instituciones económicas para construir un puente entre modelos abstractos y la realidad de la vida económica; los segundos —March, Simon, Coase, entre otros— han enfocado la teoría al estudio de temas como la conducta organizacional y formas institucionales.²

Dentro de la Nueva Economía Institucional, el autor que se ha vuelto más relevante, a la vez que ha propugnado por una complementariedad y colaboración entre la economía y la sociología, es Oliver E. Williamson. En efecto, a diferencia de los demás estudiosos, este autor se distingue por su intento serio de incluir, en el ámbito del paradigma contractual, elementos relacionados con el comportamiento en la teoría de la empresa (*firm*). Por dicha razón, este ensayo se centra en las tesis principales de Williamson.

En el ensayo se pueden identificar tres apartados. El primero ofrece un panorama histórico de la evolución que han tenido los estudios de la empresa, con el fin de ubicar el trabajo de Williamson en la Nueva Economía Institucional. El segundo expone sintéticamente los principales elementos de la teoría de Oliver Williamson. Finalmente, se dedica un apartado a analizar y revisar las posturas simpatizantes

² James A. Robins, “Organizational Economics: Notes on the Use of Transaction Cost Theory in the Study of Organizations”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, 1987, pp. 68-70.

y las críticas de la teoría de los costos de transacción, desarrollada fundamentalmente por el propio Williamson.

La naturaleza de la firma

Para entender en su justa dimensión a la Nueva Economía Institucional —partiendo de la acotación conceptual de Terry Moe, mencionada al principio del texto— es necesario hacer una reconstrucción histórica de lo que se ha llamado “la naturaleza de la empresa” (*the nature of the firm*), pues permitiría conocer las andanzas y aspectos principales de la economía de los costos de transacción. Tal repaso puede realizarse siguiendo el esquema de McGuiness y Clarke para quienes los estudios acerca de la naturaleza de la firma tienen su parteaguas en la década de los setenta.³

El análisis anterior a esta década puede comenzar con un breve repaso de las teorías gerenciales y del comportamiento. Es importante mencionar que, a pesar de que dichas teorías se desarrollaron en los setenta, sus orígenes deben buscarse en trabajos intelectuales realizados varias décadas atrás. En este sentido, la producción literaria de Robinson y Chamberlin constituyen el punto de partida de este bosquejo histórico.

Dichos autores fueron los primeros en reconocer que junto al mercado, como forma de organización económica, existía el poder monopólico en una amplia esfera de la actividad económica; otros (Berle, Means, Hall y Hitch) se encargaron de precisar la forma y conducta de las corporaciones contemporáneas de negocios.

En la década de los sesenta, el acercamiento del análisis del comportamiento a la economía de la firma buscó introducir un gran realismo en la descripción real del proceso de toma de decisiones. En particular, el trabajo de Cyert y March subrayó el modo como la firma toma decisiones en un ambiente de complejidad e incertidumbre; indudablemente, este punto de vista inspiró de manera notable a Herbert Simon.

Con base en la forma como el hombre piensa y considerando varios aspectos psicológicos, Simon adecuó la teoría de la elección individual para construir el modelo de la racionalidad limitada que rompió con la idea del “hombre económico” (*the economic man*),⁴ de tal suerte que

³ Roger Clarke y Tony McGuiness, *The Economics of the Firm*, Basil Blackwell, 1987, pp. 1-17.

⁴ El hombre económico dispone de un sistema completo y consistente de preferencias, que

la limitada capacidad cognoscitiva hace que el comportamiento del individuo se adecue a ciertas estructuras.

Pese a que Simon formula una explicación pionera de los procesos decisivos en la organización administrativa, su teoría no ofrece respuestas a la pregunta de cómo responde la firma o cómo se comporta en diferentes situaciones del mercado.

En contraste con las teorías gerenciales y de la conducta esbozadas hasta antes de 1970, el importante trabajo de Ronald H. Coase promueve y desarrolla ideas verdaderamente novedosas sobre la naturaleza de la firma y de los mecanismos de coordinación de recursos.

Para Coase, la jerarquía (firma) es más eficiente que el mercado, pues muchos de los costos de transacción (como las asimetrías de información en los precios) pueden eliminarse o al menos reducirse por medio de la internalización. La tecnología dejó de ser el centro de análisis de esta nueva perspectiva; lo que sucede —dice Coase— es que con el fin de lograr una mayor eficiencia y reducir costos de transacción surge la firma, la cual “tenderá a expandirse hasta que los costos de organizar una transacción extra dentro de la firma igualen los costos de realizar la misma transacción por medio de un intercambio en el mercado abierto o bien a los costos de organizar otra firma”.⁵ Al postre, Coase sería considerado como el teórico que dio el primer paso hacia la edificación de lo que años más tarde se conocería con el nombre de Nueva Economía Institucional.

Las contribuciones posteriores a 1970 sobre la naturaleza de la firma se pueden ubicar, al menos, en tres áreas de desarrollo: principales y agentes, conducta estratégica de la firma y mercados *versus* jerarquías. Para los propósitos del presente ensayo, sólo se explorará la tercera área de estudio perteneciente a la Nueva Economía Institucional.

Partiendo de las ideas generales ya mencionadas de Coase, varios economistas intentaron desarrollar con mayor detalle el análisis de los costos de transacción para explicar qué tipo de transacciones son efi-

cientemente organizadas por las distintas formas de organización económica. Probablemente los primeros que realizaron el intento fueron Armen Alchian y Harold Demsetz.

En su importante artículo “Production, Information Costs and Economic Organization” (1972), tales autores identificaron la “producción en equipo” (*team production*) como un rasgo fundamental en el análisis de las firmas. La producción en equipo existe cuando no es posible identificar las productividades individuales de los insumos combinados en el proceso de producción. En estas circunstancias, agregan Alchian y Demsetz, el mercado difícilmente puede proveer incentivos adecuados a los individuos que participan en él; además, si el mercado organiza el proceso de producción, se pueden esperar productividades bajas.⁶

Sin embargo, la debilidad del argumento de estos autores es que su idea sólo es aplicable a grupos pequeños de trabajo, o lo que es lo mismo, la producción en equipo no ofrece una explicación completa de la existencia de las firmas, en particular de las grandes empresas.

Hasta ese momento, los trabajos de March, Simon, Coase, Alchian y Demsetz, entre otros, habían intentado integrar la teoría microeconómica y la conducta organizacional en forma tal que se enriquecieran ambos campos de estudio. El intento sólo quedó en eso, ya que exclusivamente lograron bosquejar algunas ideas aisladas —aunque no por ello irrelevantes para el entendimiento de sus respectivas materias.

No fue sino hasta la década de los setenta cuando Oliver E. Williamson intentó entrelazar ambos campos, tomando en cuenta las aportaciones de quienes lo precedieron en estas áreas de estudio. Con la publicación en 1975 de *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, y posteriormente, en 1985, con la reelaboración del modelo teórico original, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, este estudioso se convertiría en uno de los arquitectos de la llamada Nueva Economía Institucional.

le permite elegir siempre entre las alternativas que se le presentan [...] no existen límites en la complejidad de los cálculos que puede realizar para determinar qué alternativas son mejores [sin embargo] tiene escasa relación con el comportamiento real o posible de los seres humanos de carne y hueso.

En este caso, la racionalidad limitada del individuo se interesa en construir cadenas medios-fines, a partir de los llamados *juicios valorativos* y *juicios factuales*, Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar, 1988, p. XXIV y 60.

⁵ Ronald Coase, “The Nature of the Firm”, *Económica*, vol. 4, noviembre de 1937, p. 395.

⁶ La solución para establecer un sistema de incentivos adecuado es la producción en equipo. Además, Alchian y Demsetz agregan que la producción en equipo es organizada más eficientemente en cierta forma acorde a la noción general de la firma, en la que la autoridad se delega voluntariamente a quien desempeña el papel central de contratación, despido y negociación dentro del equipo de producción. Véase Alchian y Demsetz, “Production, Information Costs and Economic Organization”, *The American Economic Review*, vol. 62, 1972, pp. 779-781.

Teoría de los costos de transacción

Una vez terminados sus estudios en ingeniería química y administración de empresas, Williamson trabajó en el gobierno, donde tuvo un estrecho contacto con el mercado y empresas privadas. Más tarde, como profesor en Berkeley, al impartir el curso de evaluación de servicios públicos detectó el problema de las fallas del mercado, que a la postre lo llevaron a estudiar la teoría de las organizaciones. Precisamente este intento por explicar las organizaciones mediante las fallas del mercado lo llevó a construir una teoría en términos microanalíticos.

Los costos de transacción generados por las fallas del mercado y su consecuente ineficiencia dan lugar al paso del mercado a la jerarquía; ésta es la tesis central que Williamson intenta demostrar. En términos más explícitos, su tesis plantea que en una economía de mercado, los precios se consideran transmisores de toda la información necesaria para la eficiente distribución de bienes y servicios. Sin embargo, en ciertas condiciones —conocidas como “fallas del mercado”— los precios fracasan en su intento por transmitir dicha información. Es entonces cuando Williamson propone la jerarquía u organización interna como el modo superior de asignación o distribución eficiente. De esta manera, el artifice de la *New Institutional Economics* acepta que tanto los mercados como las organizaciones formales son métodos alternativos para llevar a cabo el intercambio eficiente.

El enfoque de mercados y jerarquías intenta identificar una serie de factores *ambientales*, que junto con un grupo de factores *humanos* explica las circunstancias en las cuales resulta costoso formular, ejecutar y mantener complejos contratos de condiciones contingentes; en síntesis, el conjunto de ambos factores determina la eficacia del contrato.

En un contexto de “fallas de organización”, Williamson argumenta de manera explícita que los “atributos rudimentarios” de la naturaleza humana son la racionalidad limitada y el oportunismo, mientras que los factores del medio son la complejidad/incertidumbre y los números pequeños. Es importante mencionar que en *The Economic Institutions of Capitalism* introduce y desarrolla una nueva dimensión: la especificidad de los activos, además de que agrega el elemento de legalidad para ubicar el contrato.

La racionalidad limitada entraña límites neurofisiológicos, por un lado, y del lenguaje, por el otro. Los primeros constituyen lo que el mismo autor llama “capacidades de cómputo”, es decir, las capacidades de los individuos para recibir, almacenar y procesar información co-

rectamente. Los segundos se refieren a la incapacidad de los individuos para expresar sus conocimientos y sentimientos mediante palabras y símbolos de manera comprensible.⁷

Esta limitante en el cálculo y el lenguaje del individuo plantea el problema del oportunismo, que se debe básicamente a las “influencias de la información”.⁸ El oportunismo es más que una simple búsqueda del propio interés: es una persecución fuertemente individualista que pretende distorsionar la información, creando asimetrías, y lograr ventajas transaccionales, rompiendo el óptimo paretiano. En palabras de Williamson:

Los agentes humanos de la economía de los costos de transacción son más calculadores, pero al mismo tiempo menos calculadores. Son menos calculadores en su capacidad de recibir, almacenar, recobrar y procesar información. Son más calculadores en que están dados al oportunismo.⁹

Los límites de la racionalidad son interesantes sólo en la medida que se llegue a ellos; es decir, en condiciones de *incertidumbre* y *complejidad*. La incertidumbre se refiere propiamente a cambios en el entorno, al elemento dinámico que distorsiona la estabilidad del mercado. De tal manera que, en términos hayekianos, el principal problema es el de adaptación a los cambios ocurridos en circunstancias particulares espacio-temporales. Más tarde, en *The Economic Institutions of Capitalism*, sin embargo, se redefine la incertidumbre más en términos de percepción humana del ambiente que del entorno.

En relación con los *números pequeños*, se puede decir que se trata de una contratación con pocos participantes; esto es, que una vez firmado un contrato de largo plazo con proveedores, trabajadores o clientes, se altera la situación normal del mercado.

La dificultad de medición, tanto de los “números pequeños” como de la incertidumbre, dio pie a una nueva dimensión: la especificidad de los activos.¹⁰ Esto se refiere a las inversiones durables que se realizan

⁷ Oliver Williamson, *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE, 1991, p. 25.

⁸ La influencia de la información es una condición que se debe sobre todo a la incertidumbre y el oportunismo, y que a su vez puede dar lugar a un resultado de números pequeños. A diferencia de los mercados, en la organización interna las condiciones de la influencia de la información se superan con mayor facilidad y, cuando aparecen, es menos probable que den lugar a un comportamiento estratégico. *Ibid.*, pp. 58-59.

⁹ Oliver E. Williamson, *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989, p. 392.

¹⁰ Se distinguen cuatro formas de especificidad de los activos. La especificidad del sitio, que

en apoyo de transacciones particulares, cuyo costo de oportunidad es menor en los mejores usos alternativos, otorgando valor a la continuidad de la relación. Es decir que mientras que las transacciones neoclásicas ocurren en mercados donde las partes “sin rostro” intercambian bienes estandarizados a precios de equilibrio, las transacciones apoyadas por inversiones específicas se dan en situaciones de conocimiento de las partes y no de manera instantánea.

Además, Williamson agrega la variable de la *frecuencia* de la transacción, con lo que describe mejor la naturaleza del mercado. Cuando la información es difícil de obtener o no es confiable (existencia de fallas del mercado), entonces el mercado no puede operar eficientemente; éste es el punto en el cual se deben desarrollar o deben surgir nuevas formas de organización económica que faciliten el intercambio y la reducción de costos transaccionales (junto al mercado y a la jerarquía se reconoce ahora un papel importante a las formas intermedias de organización de la economía). En otras palabras, nos encontramos en el paradigma central del pensamiento williamsoniano: el cambio institucional.

En este sentido, la búsqueda de la eficiencia es la razón del cambio. En economía, la eficiencia tiene una connotación específica: la elección de la alternativa que genere el mayor rendimiento neto cuantificable para la organización, el máximo excedente para el consumidor. Simon agregaría que la maximización del beneficio no es el único parámetro que determina la eficiencia, sino también el costo que implica la propia elección. Para la economía de los costos de transacción, sin embargo, la eficiencia consiste en agotar las posibilidades de intercambio mutuamente ventajosas de tal manera que los costos de transacción se minimicen. James A. Robins resume la idea de eficiencia en la economía de los costos de transacción así:

El análisis de los costos de transacción de las organizaciones otorga un papel causal a la eficiencia, similar al que tiene dentro de la economía. La minimización de los costos de transacción se convierte en una determinante fundamental de la organización, en el supuesto de que la estructura interna más eficiente desplazará a las demás. Éste es un modelo [que] implica la maximización del valor del resultado de la firma

en relación con los costos de producción. El argumento fundamental es análogo a la microeconomía de la estructura industrial [en la cual] el modelo de los costos de transacción de la firma asume una estructura común de organización para la minimización de costos.¹¹

Detrás de la idea de eficiencia, se encuentra la de la minimización de los costos de transacción. Básicamente estos costos están asociados con el intercambio económico, que varía independientemente del precio del mercado competitivo de los bienes y servicios intercambiados. Los costos de transacción incluyen tanto los costos de información como los de monitoreo y reforzamiento de la ejecución contractual.¹² Aunque éstos son independientes del precio del mercado competitivo de bienes y servicios, la naturaleza del intercambio los determina. Temas como el establecimiento de precios y la medición de la prestación de un servicio influyen en la determinación de los costos de transacción. De todo esto se desprende la idea de que la economía del costo de transacción, con Williamson, “es un enfoque institucional comparado para el estudio de la organización económica donde la *transacción* se convierte en la unidad básica de análisis”.¹³

Las transacciones pueden realizarse mucho más eficientemente dentro de una *jerarquía*, en la cual —según Williamson— las partes contrayentes deciden respetar las reglas del juego, el monitoreo sobre actitudes oportunistas es más fácil, el compromiso adquirido por las partes reduce la incertidumbre y los costos de información para completar la transacción son menores. Es precisamente en la jerarquía donde entra la idea de contrato —unidad básica en la empresa—, que generalmente se sujeta al ordenamiento privado.¹⁴

Las implicaciones del paradigma de Williamson no son cortas en absoluto y sí revolucionarias dentro de la teoría de la organización. En

¹¹ James A. Robins, *op. cit.*, p. 71.

¹² Dentro de los costos de transacción se distinguen los costos *ex ante* y *ex post*. Los primeros son aquéllos en que se incurre al preparar y negociar los acuerdos; los segundos incluyen tanto los de instalación como los de operación de la estructura de gobierno a la que se asigna el monitoreo y en la que se canalizan las disputas. Williamson, *Las instituciones económicas...*, pp. 20-21.

¹³ *Ibid.*, p. 387.

¹⁴ Es importante recordar que la economía de los costos de transacción sostiene que la diversidad contractual se explica principalmente por las diferencias subyacentes en los atributos de las transacciones. Además, la identidad de las partes no tiene significado, sino el contenido sustantivo de los términos formales del contrato; de tal manera que las alternativas del mercado son, por medio de una estructura de gobernanza más eficiente, las que eliminan el riesgo del oportunismo y la selección adversa. *Ibid.*, pp. 90-91.

se refiere a la ubicación aproximada de éstos; la especificidad de los activos físicos que se requieren para el proceso productivo de un componente; la especificidad del activo humano, que es el conocimiento del trabajo, y la especificidad de activos dedicados, referentes a la expansión de la producción por las perspectivas de ventas. *Ibid.*, pp. 103-104.

primer lugar, argumenta que el costo de completar una transacción es lo que determina si los mercados o las organizaciones formales existirán, o, en otras palabras, qué tipo de instituciones económicas serán factibles. En segundo lugar, la formulación teórica del intercambio, como una serie de transacciones que tienen lugar dentro o fuera de las fronteras de la organización, descarta explícitamente la *unidad de propósito*, que la economía había imputado a la jerarquía. En este sentido, la perspectiva williamsoniana considera a la economía como una serie de transacciones con “fronteras móviles” que determina la forma organizacional; es decir, la delimitación de las fronteras estará en función de la minimización de los costos de completar las transacciones. La economización de los costos de transacción es, pues, el objetivo de las organizaciones formales.

La elección más sencilla ajena al mercado es el grupo de colegas de trabajo. Estos grupos entrañan una actividad colectiva y habitualmente cooperativa, ofrecen algún tipo de productividad aparte de la marginal y arreglos de participación de las utilidades, pero no implican una subordinación entre sus miembros. Sin embargo, esta forma de organización enfrenta limitaciones por oportunismo y racionalidad limitada, por lo que se produce un cambio hacia una jerarquía simple (de una sola etapa), que representa la reconstitución de la organización interna de una estructura a otra, esto es, un cambio en la forma de la organización.

A diferencia del grupo de colegas, la jerarquía sencilla puede manejar mejor las indivisibilidades tanto físicas como de información, puesto que tiene propiedades de racionalidad limitada que son superiores, en cuanto a que se ahorra el empleo de recursos escasos en el flujo de información y toma de decisiones. Además, permite que la auditoría y valoración de la experiencia participen con eficacia y ofrece ventajas de tolerancia a los riesgos. Es importante mencionar que Williamson rechaza por completo la noción de que la existencia de la organización formal se deba al factor tecnológico; al contrario, la tecnología influye negativamente en la estructura interna de la organización, pues da lugar a problemas de información que afectan las transacciones.

Una vez que las unidades productivas especializadas están organizadas en jerarquías simples y se ha designado la relación de empleo¹⁵

¹⁵ Williamson intenta demostrar que los interesantes problemas de la organización laboral involucran el estudio de las transacciones y la contratación y, salvo en un sentido idiosincrático muy especial, no dependen de una manera importante de la tecnología.

adecuada para cada una, surgen preguntas como cuándo y cómo se unirán estas unidades en una sola empresa o jerarquía compleja, en vez de que el intercambio tenga lugar en el mercado. La integración vertical responde a tales cuestiones.

Por la imposibilidad de valorar los resultados de algunas tecnologías, Williamson argumenta que en algunas industrias la integración vertical es más eficiente que la competencia entre las firmas componentes; lo que busca es la economización de los costos de transacción.

La integración vertical economiza las transacciones al armonizar los intereses y permitir que se active una mayor variedad de procesos sensatos de incentivos y control. De este modo, los peligros de desertión y engaño que se presentan cuando se llega a un acuerdo de maximización de utilidades conjuntas limitadas entre las que siguen siendo unidades autónomas o semiautónomas, se reducen en gran parte si se llega en cambio a un acuerdo global de recursos comunes, es decir, una *fusión*.

La fusión o combinación de dos o más empresas definitivamente reduce los costos de transacción, pues una vez unidas: las empresas ganarán tranquilidad al poder monitorear los costos de producción, uniformizarán metas y objetivos, desarrollarán capacidades para predecir qué harán otras compañías en el futuro, se abandonarán las reclamaciones en torno a los flujos individuales de utilidades sobre una base ciertamente continua, y los miembros de la empresa tendrán intereses más fuertes en cuanto a conservar la infraestructura.

En ningún momento se asume verdaderamente la necesidad de “unidad de propósito”. Aun en el mayor nivel micro entre empleado y empleador, Williamson acepta que hay una diferencia —no unidad— de interés y negociaciones que permite distinguir la llamada *cooperación consumada* de la *cooperación artificial*.¹⁶

Sin embargo, Williamson reconoce que la organización interna también está sujeta a limitaciones a medida que se va incrementando el tamaño y la complejidad de la empresa. De tal suerte que una empresa grande no siempre puede hacer lo que varias pequeñas, pues es posible que se sacrifiquen economías de escala y de alcance si la organización formal intenta hacer por sí misma lo que puede obtener del mercado. Además, los “costos de gobernación” de la organización inter-

¹⁶ La cooperación consumada es una actitud positiva hacia el trabajo. En contraste, la cooperación superficial implica desempeñar el trabajo aceptablemente, pero con el mínimo esfuerzo, donde este mínimo significa que los titulares, quienes por su experiencia han adquirido habilidades específicas en las tareas, sólo necesitan mantener un pequeño margen sobre el candidato menos inexperto disponible. (Williamson, *Mercados y jerarquías...*, p. 69.)

na podrían superar a los de la organización del mercado cuando la especificidad de los activos es escasa.

Es en este momento cuando Williamson responde a uno de los cuestionamientos cruciales de su teoría: ¿por qué, si las jerarquías complejas son más eficientes, no se concentra la producción en una sola empresa? La respuesta a esto hace a la economía de los costos de transacción aún más importante. A medida que se aumenta el tamaño de la empresa y se añaden niveles de organización sucesivos, los efectos de la “pérdida de control” superan las ventajas de la integración. Por otro lado, la interiorización de las nuevas transacciones genera distorsiones burocráticas y desventajas de incentivos, ya que después de la fusión, éstas tienden a organizarse de manera distinta.

Williamson reconoce que el desarrollo de las grandes empresas no se produce en todas las áreas, sino que los mercados continuarán en algunas áreas y en otras desaparecerán. Los mercados seguirán existiendo si los contratos puntuales (de corta duración) son capaces de cumplir su cometido eficientemente, si existe poca inseguridad en cuanto a los precios, costos de producción y relaciones laborales; también persistirán si los costos de entrada (comienzo de un servicio de producción) son bajos. Una demanda previsiblemente grande reduce los costos de la incertidumbre y favorece las transacciones mercantiles en vez de la integración vertical. En suma, cuando los costos marginales de administrar la transacción incremental comienzan a exceder a los costos de realizar las transacciones por medio del mercado, nos encontramos en el límite de la integración vertical.

De todo esto se desprende una de las conclusiones del trabajo de Williamson: existen “fallas” tanto en el mercado como en la jerarquía; en palabras del autor,

así pues, conviene pensar en los mercados y jerarquías como modos alternativos dotados de muchas características comunes; también es esencial reconocer que se asocian a cada uno de estos distintos modos ventajas y desventajas; deben reconocerse aspectos de incentivos y de gobernación.¹⁷

De esta manera, una evaluación de las fallas organizacionales a las que están sujetas las instituciones económicas del capitalismo aconseja la elección correcta entre jerarquía y mercado.

¹⁷ Williamson, *Las instituciones económicas...*, p. 168.

De este modo, la jerarquía presenta limitantes y ventajas. Estas últimas, sin embargo, son meramente potenciales, ya que para que tengan lugar es necesario seguir los principios adecuados en la descomposición de las jerarquías y suministrar el aparato de incentivos y control que sea adecuado; en otras palabras, se debe estudiar la forma de organización de la empresa al aumentar en tamaño y complejidad.

Al respecto, Williamson compara la forma *funcional versus* la *divisionalizada*. La primera organiza a las empresas de manera unitaria (*U-Form*), siguiendo líneas funcionales. Así, las principales unidades de operación en las empresas de este tipo son las divisiones funcionales (ventas, finanzas, manufactura, ingeniería, etc.). La especialización por funciones permite que se efectúen tanto las economías de escala como una eficiente división del trabajo, siempre y cuando exista un control sobre las diversas partes. Sin embargo, la introducción de niveles jerárquicos adicionales, al expandirse la empresa de Forma U (expansión radial), puede ocasionar una pérdida efectiva de control mediante una transmisión incompleta o imprecisa de información hacia arriba, y de instrucciones hacia abajo. Williamson considera que este problema puede atenuarse con la adopción de la estructura multidivisional (*M-Form*). El autor argumenta que la Forma-M es la manera más eficiente de administrar ciertos tipos de transacciones, además esta perspectiva es “una de las más importantes innovaciones del siglo en organización de negocios”.¹⁸

De manera general, las características y ventajas de la innovación multidivisional pueden resumirse como sigue: la responsabilidad de las decisiones de operación se adjudica a divisiones operacionales o cuasiempresas (esencialmente autónomas), el personal ejecutivo asignado a la oficina general desempeña funciones tanto de asesoría como de auditoría, existe mayor control sobre el comportamiento de la división operacional, la oficina general se ocupa principalmente de las decisiones estratégicas (planificación, evaluación, control y asignación de recursos), la oficina general se encarga del desempeño global de la organización en lugar de concentrarse en los asuntos de las partes funcionales. Con todo esto, la organización de Forma-M en la empresa grande y compleja busca economizar la racionalidad limitada y atenuar el oportunismo. Williamson resume todo su argumento sobre este aspecto de la siguiente manera:

¹⁸ Clarke y McGuinness, *op. cit.*, p. 54.

La organización y operación de la empresa grande de acuerdo con los lineamientos de la Forma M favorece la búsqueda de metas y el comportamiento de un menor costo (en relación con la Forma U) que se asocia en forma más estrecha con la hipótesis neoclásica de maximización de utilidades.¹⁹

Cabe agregar que el subsecuente desarrollo de la corporación moderna desembocó posteriormente en nuevas extensiones de la estructura multidivisional básica; una de ellas está constituida por lo que se conoce como *organización conglomerada*. Así como la integración vertical de la producción se explica en gran medida en relación con las fallas comparativas institucionales en el mercado de bienes intermedios, los aspectos positivos de la organización conglomerada deben entenderse en términos de las *fallas en el mercado de capital*.

Como tema recurrente de política pública,²⁰ la interpretación transaccional del conglomerado, en la que se hace hincapié en las limitaciones de los mercados de capital respecto al control corporativo, revela que las empresas conglomeradas (de la especie adecuada) en conjunto no carecen de un propósito social.

La integración vertical no carece de problemas en lo que respecta a la competencia imperfecta. Por el contrario, la integración de empresas dominantes puede colocar a sus rivales más pequeños en una situación de desventaja estratégica; estos efectos anticompetitivos tienen sus orígenes en los costos de transacción.

Por lo general, a la integración se le atribuyen dos tipos de efectos monopólicos: la discriminación de precios y las barreras de entrada a la industria. Stigler lo plantea en los siguientes términos:

...la integración vertical pierde su inocencia si existe un grado apreciable de control del mercado, aunque sea una de las etapas del proceso de producción. Se convierte en una posible arma para excluir a los rivales incrementando los requerimientos de capital para entrar en los procesos combinados e integrados de producción, o se convierte en un posible vehículo de la discriminación de precios.²¹

¹⁹ Williamson, *Mercados y jerarquías...*, p. 117.

²⁰ Williamson argumenta que la política pública respecto a las adquisiciones de conglomerados debe concentrarse en: 1) las fusiones donde se perjudique considerablemente la competencia potencial, y 2) las fusiones efectuadas por empresas gigantes que no se acompañan de una distribución de acciones de sus subsidiarias a sus accionistas (u otros medios de reparto) de valor comparable.

²¹ Citado en Williamson, *Mercados y jerarquías...*, p. 109.

Sin embargo, Williamson demuestra que son exageradas las afirmaciones de quienes aseguran que la integración vertical es completamente ajena a un potencial monopólico. De esta manera, a pesar de que la integración vertical no produce por sí misma ningún efecto inmediato sobre la concentración del mercado en ninguna etapa, puede tener como consecuencia restringir la entrada de otras empresas en las industrias altamente concentradas si —al obstaculizar el mercado— se tuviera que limitar a los proveedores integrados y si los mercados de trabajo y capital no operaran sin fricciones.²²

Por tanto, sólo ocasionalmente la integración vertical plantea conflictos competitivos, a menos que se trate de una industria muy concentrada. Fuera de esta situación específica, la integración vertical tenderá a promover la eficiencia; en este punto, la teoría de Williamson diverge de la teoría neoclásica, para la cual la competencia imperfecta por antonomasia es ineficiente. Para la Nueva Economía Institucional, en cambio, el monopolio puede ser eficiente o no socialmente benéfico dependiendo de la industria de que se trate.

Críticas y reflexiones

Al menos dos respuestas representativas de la teoría de Williamson se pueden identificar: aquella que de alguna manera la acepta y la refuerza (William Ouchi, por ejemplo), y la que es más escéptica y crítica (representada básicamente por Mark Granovetter). Ambas posiciones, sin embargo, presentan problemas en su elaboración; en términos de Carlo Trigilia:

Los críticos, aun captando eficazmente los límites de una explicación económica de las instituciones, terminan por oponer a ésta la primacía de las variables tradicionales sociales o políticas. De este modo, corren el peligro de no asumir los aspectos objetivamente innovadores del problema planteado por Williamson: la tentativa de aportar una interpretación de la variedad de formas de organización de la economía constante con los problemas actuales. Por otra parte, posiciones más favorables —que también resaltan ese elemento de novedad— no parecen conscientes de que una perspectiva de integración eficaz entre

²² *Ibid.*, pp. 258-261.

aspectos económicos y sociopolíticos encuentre dificultades al desarrollarse dentro del cuadro teórico del análisis transaccional.²³

El debate que se desarrolla alrededor de estas dos posturas plantea los clásicos dilemas de generalización o abstracción teórica y capacidad de adecuación a la realidad empírica. Esto nos lleva a considerar la variabilidad en el espacio y en el tiempo, que según los sociólogos es necesario tomar en cuenta en el estudio organizacional. Pese a que no es el objetivo de este ensayo analizar el conflicto o complementariedad entre economía y sociología, respecto a la economía de los costos de transacción, conviene hacer algunas anotaciones sobre el modelo williamsoniano.

Quizás quien mejor advierte la posibilidad de establecer un puente entre la economía y la sociología por medio de la economía de los costos de transacción es William Ouchi. Este autor ve en los costos de transacción el instrumento para superar un límite del análisis sociológico de la organización: la incapacidad de ofrecer explicaciones eficaces sobre la variedad de formas de organización económica. Con esto, acepta la hipótesis de Williamson, sólo que redefine los costos de transacción en términos de ambigüedad de la prestación: "con el propósito de mediar eficientemente las transacciones, cualquier forma organizacional debe reducir ya sea la ambigüedad de la evaluación del desempeño o bien la incongruencia de los objetivos entre las partes".²⁴ Lo anterior implica que una prestación será tanto más ambigua cuanto más difícil sea medir la relación entre prestación y recompensa.

Al igual que Williamson, Ouchi identifica los dos mecanismos básicos u organizaciones en la mediación o control de los intercambios: mercados y jerarquías; pero agrega uno más que consiste en la congruencia de objetivos individuales así como en la reciprocidad y equidad de los mismos: el *clan*.

Las transacciones simples son reguladas por el mercado mediante el sistema de precios de la economía. Un crecimiento en la ambigüedad y, con ello, de condiciones oportunistas, llevará a adoptar la jerarquía (u organización burocrática) en la cual se cree un terreno más favorable para la cooperación en la actividad económica. En condiciones de mayor

ambigüedad, sin embargo, la burocracia presenta fallas de vigilancia, evaluación y dirección, por lo que es necesario adoptar la ya mencionada tercera forma de gobierno basada en la "solidaridad orgánica" y en valores y normas compartidos entre los miembros; obviamente, en términos weberianos este tipo de organización se identifica con la forma de dominación tradicional.²⁵

En un ensayo sobre la Nueva Economía Institucional, Mayer N. Zald ofrece también su evaluación personal de los aspectos positivos de las tesis centrales de Williamson. En principio, el profesor de la Universidad de Michigan critica severamente el desinterés e "ignorancia" de los sociólogos por temas relacionados con la ganancia (*profit*), elección organizacional, eficiencia y otros conceptos económicos. En este sentido, Zald argumenta que con el tratamiento que Williamson hace de los contratos de largo plazo como una forma de gobierno en el intercambio económico, "nos ayuda a centrarnos en los patrones continuos de relaciones sociales más que en las fronteras formales de las organizaciones".²⁶

En suma, Ouchi y Zald revelan que el análisis transaccional puede utilizarse para facilitar un acercamiento entre las disciplinas económica y sociológica. Así, se puede ver que en el ámbito de la explicación de la economía de las instituciones, a la teoría de la organización se le confían principalmente tres tareas: enriquecimiento del horizonte de formas intermedias entre mercados y jerarquías; mayor clarificación de la influencia de factores no económicos y de los conflictos de poder en el funcionamiento de las empresas; y la promoción de un mayor compromiso en el terreno de la investigación empírica por su precario estado actual.

En la *vertiente crítica*, la teoría de los costos de transacción tiene una oposición importante en las personas de Mark Granovette, Charles Perrow, James A. Robins, S. R. Jones y Mayer Zald.

Granovetter sostiene que las transacciones económicas están condicionadas por el contexto social. Para explicar esto, confiere especial importancia a las relaciones personales y las redes de relaciones (*social networks*), que se supone generan confianza evitando actitudes oportunistas. Partiendo de lo que se conoce como las *cuasifirmas*, formas intermedias de organización económica entre mercados y jerarquías, Granovetter hace la primera crítica afirmando que:

²³ Carlo Trigilia, "Economía de los costes de transacción y sociología: ¿cooperación o conflicto?", *Sociología del Trabajo*, Nueva Época, núm. 12, primavera de 1991, p. 127.

²⁴ William G. Ouchi, "Markets, Bureaucracies and Clans", *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, marzo de 1980, p. 135.

²⁵ *Ibid.*, pp. 134-137.

²⁶ Mayer N. Zald, "Review Essay: The New Institutional Economics", *American Journal of Sociology*, vol. 93, núm. 3, noviembre de 1987, p. 706.

...aun en transacciones complejas, se puede encontrar cierto orden en el mercado —esto es, a través de las fronteras de las firmas— y un alto grado de desorden dentro de la firma. El que esto ocurra, a pesar de lo que Williamson espera, depende de la naturaleza de las relaciones personales y de las redes de relaciones inter e intraorganizacionales [...] ambos, orden y desorden, tienen más que ver con las estructuras de tales relaciones que con la forma organizacional.²⁷

La crítica de Granovetter a la teoría de los costos de transacción parte de una premisa básica: los sociólogos tienden a adoptar una visión excesivamente socializada del comportamiento, al tiempo que los economistas poseen una perspectiva escasamente socializada. Así, influidos por Parsons, los sociólogos “terminan por ver el comportamiento de los agentes económicos como producto rígidamente programado de la cultura recibida en el proceso de socialización”.²⁸

Por su parte, Charles Perrow afirma que la economía de los costos de transacción de Williamson es un nuevo paradigma que enriquece el análisis organizacional, pero también considera que oculta aspectos de contenido ideológico y político. Uno de los problemas de esta teoría, argumenta, es que la definición de los costos de transacción es excesivamente flexible como para probar la teoría de modo convincente.²⁹ La teoría tampoco advierte sobre los enormes costos que genera la adquisición incluso de pequeñas firmas, es decir, se olvida de incluir con rigor todos los costos de transacción posibles.³⁰

Los elevados costos de coordinar internamente operaciones distintas, la estructura artificial y politizada de los incentivos y el crecimiento en los costos al descentralizar sistemas grandes, constituyen las principales críticas que Perrow hace a la jerarquía.

Las deficiencias conceptuales del término *eficiencia* en la economía de los costos de transacción es uno de los puntos más discutidos. Al respecto, James A. Robins advierte que

aunque el concepto de eficiencia es central para el modelo de costos de transacción, no está definido en la literatura que sobre este tema existe

²⁷ Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *The American Journal of Sociology*, vol. 91, núm. 3, p. 502.

²⁸ Trigilia, *op. cit.*, p. 148.

²⁹ Incluso, autores como James A. Robins consideran que no existe una definición formal del concepto de *costos de transacción* en la literatura. Robins, *op. cit.*, p. 69.

³⁰ Charles Perrow, *Sociología de las organizaciones*, 3a. edición, McGraw Hill, 1991, p. 299.

[...] El concepto de eficiencia utilizado en la economía tiene una aplicación restringida en el estudio de las organizaciones.³¹

Por último, Mayer Zald hace una crítica que no deja de ser relevante: se trata del concepto *institución*. Al parecer, Williamson entiende por institución cualquier forma de organización social, ya sea desde un tipo de contrato hasta una organización compleja, pasando por un tipo de ley; sin embargo, dice Zald, existen acuerdos sociales que no necesariamente significan instituciones.³²

Algunas consideraciones finales

La lógica del cambio institucional, de acuerdo con el autor de *Markets and Hierarchies*, plantea que los modos de producción organizados según su jerarquía son inherentemente más eficientes que los organizados en forma mercantil. Para explicar esta tesis Williamson utiliza la teoría de los costos de transacción.

La estructura de las fallas del mercado genera costos de producción y transacción en la actividad económica, lo que da lugar a que se contemplen otras formas alternativas de organización económica que minimicen los costos de transacción y busquen una mayor eficiencia en el intercambio.

Detrás de la idea del cambio organizacional está el proceso de integración vertical que determina el tipo y la forma de organización interna; precisamente en este punto la competencia imperfecta adquiere importancia. Junto a la defensa que hace de la competencia imperfecta (en virtud de su eficiencia), Williamson acepta que existen fallas en las jerarquías por el tamaño y complejidad de la firma. De esta manera, por un lado admite la jerarquía como forma de organización alternativa y, por el otro, la existencia del mercado en ciertos sectores de la economía.

El gran valor de la teoría williamsoniana radica en que vincula la economía y el análisis organizacional, de tal forma que el estudio de

³¹ Robins, *op. cit.*, p. 70. S. R. Jones va más allá en esta crítica diciendo que existen serias deficiencias en los métodos que Williamson utiliza para determinar la eficiencia de diversos modos de producción. S. R. Jones, “The Organization of Work. A Historical Dimension”, en *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 3, 1982, pp. 118-119.

³² Zald, *op. cit.*, pp. 706-707.

las organizaciones puede entenderse en relación con temas como marginalidad, mecanismos de precios e implicaciones antimonopólicas.

En el campo del análisis y la crítica, más que la descripción, la economía de los costos de transacción provee interesantes y polémicas reflexiones. Éstas parten de lo que algunos han denominado “desafío” a la sociología en un terreno tradicionalmente suyo: el de las instituciones. Ante las explicaciones económicas de estructuras y procesos políticos y sociales, los primeros en reaccionar son los sociólogos.

Aun cuando admite la trascendencia de la Nueva Economía Institucional, la sociología se sigue mostrando escéptica frente a la teoría esbozada por Oliver Williamson. Por un lado, es cierto que quienes simpatizan con la teoría williamsoniana (Ouchi, por ejemplo) no ofrece una explicación sólida y clara del acercamiento que se ha producido entre la economía y la teoría de la organización, pues la variabilidad en el espacio y tiempo de las organizaciones económicas tiende a desdibujarse en el análisis transaccional.

Por el otro, los sociólogos escépticos generalmente asumen un par de riesgos: o bien magnifican demasiado las relaciones personales o las redes de relaciones como elementos influyentes en la conducta de los agentes económicos respecto a las transacciones, o bien pueden asumir una postura más radical en la cual, frente a una explicación económica de las instituciones, ofrecen otra de tipo sociológico que da primacía al grado de intensidad en las relaciones individuales, pasando por alto los elementos verdaderamente innovadores de Williamson.

Granovetter y Perrow ejemplifican, en distintos grados, las dos situaciones de riesgo. Ambos optan por una división entre economía y sociología como disciplinas analíticas que se concentran cada una en sus propias variables. Sus argumentos —y en general la crítica sociológica— no parecen percibir que la economía de los costos de transacción se propone reducir la distancia que tradicionalmente ha separado a la economía de la sociología. En este sentido, la complementariedad (o en todo caso, integración) de las dos perspectivas de estudio debe tomar en cuenta los dilemas metodológicos y contextuales necesarios en el estudio de instituciones económicas.

El acercamiento obliga a que la Nueva Economía Institucional considere la importancia de los factores económicos y sociales. Esto permitiría reducir el nivel de abstracción que caracteriza a los modelos teóricos atemporales; al mismo tiempo, la economía de los costos de transacción avanzaría hacia un instrumento interpretativo, más que normativo, de las diversas formas de organización y actividad económica.

En suma, la teoría de los costos de transacción ofrece una promesa incumplida de conjuntar y complementar cuerpos teóricos importantes de investigación para estudiar las organizaciones, por un lado, y la economía de la organización industrial, por el otro. Quizá, si junto con el gran refinamiento conceptual que ha tenido la Nueva Economía Institucional se buscara un puente de aplicación empírica, se obtendría una poderosa explicación teórica para el estudio de las organizaciones.

Referencias bibliográficas

- Alchian, Armen y Harold Demsetz, “Production, Information Costs and Economic Organization”, *The American Economic Review*, núm. 62, 1972, pp. 777-798.
- Clarke, Roger y Tony McGuiness, *The Economics of the Firm*, Nueva York, Basil Blackwell, 1987.
- Coase, Ronald, “The Nature of the Firm”, *Económica*, núm. 4, 1937, pp. 386-405.
- Granovetter, Mark, “Economic Actors and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *The American Journal of Sociology*, núm. 3, 1985, pp. 401-501.
- Jones, S. R., “The Organization of Work. A Historical Dimension”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 3, 1982, pp. 117-137.
- Moe, Terry, “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, Austin, vol. 28, núm. 84, Texas University Press, 1984, pp. 739-777.
- Ouchi, William, “Markets, Bureaucracies and Clans”, *American Science Quarterly*, vol. 25, marzo de 1980, pp. 129-141.
- Parkin, Michael, “Talking with Oliver Williamson”, *Economics*, Adison-Wesley, pp. 201-204.
- Perrow, Charles, “Teorías económicas de la organización”, en *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw Hill, 1991, pp. 267-315.
- Robins, James A., “Organizational Economics: Notes on the Use of Transaction Cost Theory in the Study of Organizations”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, núm. 1, Cornell University, 1987, pp. 68-86.
- Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar, 1988.
- Trigilia, Carlos, “Economía de los costes de transacción y sociología: ¿cooperación o conflicto?”, *Sociología del Trabajo*, Nueva Época, núm. 12, 1991, pp. 123-138.
- Williamson, Oliver, *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*, Gran Bretaña, Wheatsheaf Books, 1986.

- , "The Economics of Organizations: The Transactions Cost Approach", *American Journal of Sociology*, vol. 87, núm. 3, 1981, pp. 548-577.
- , *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989.
- , *Mercados y jerarquías: análisis e implicaciones antitrust*, México, FCE, 1991.
- Zald, Mayer N., "Review Essay: The New Institutional Economics", *American Journal of Sociology*, vol. 93, núm. 3, noviembre de 1987, pp. 701-708.

Gestión regional y local

La democratización y los gobiernos locales en América Latina

R. Andrew Nickson

La década de los ochenta se conoce como la década de la democratización de América Latina. La expresión más clara de ello es el proceso de desmilitarización: la rápida disminución del papel de las fuerzas armadas en la toma de decisiones políticas en todo el subcontinente. Desde las naciones meridionales del Cono Sur hasta las repúblicas septentrionales centroamericanas, los regímenes militares autoritarios han cedido poco a poco los poderes políticos formales a nuevos gobiernos civiles electos libremente en los comicios. Para fines de la década, sólo Chile y Panamá conservaban sus regímenes militares, los cuales desaparecieron poco después. Como resultado, por primera vez en la historia del subcontinente posterior a la independencia de los países que lo integran, los militares han quedado en gran medida “confinados en los cuarteles”.

Durante la misma década se pudo observar una tendencia política, independiente pero relacionada, que podría calificarse como “municipalización”: la gradual expansión del papel de los gobiernos locales en el sistema político global.¹ A pesar de que existen pruebas de esta tran-

Traducción del inglés de Susana Marín de Rawlinson.

¹ Se prefiere aplicar a este proceso el calificativo “municipalización” en lugar de descentralización. Antes de los años ochenta, la descentralización a menudo constituyó un objetivo político declarado por los gobiernos latinoamericanos tanto civiles como militares. No obstante, en la práctica, el proceso se redujo a la desconcentración de la toma de decisiones del gobierno central

sición en favor de los gobiernos locales en casi todos los países latinoamericanos durante la década pasada, no se ha prestado gran atención a este proceso de "municipalización".² Sin embargo, se puede argumentar que tiene tanta importancia como la "desmilitarización" para el fortalecimiento del proceso de democratización de largo plazo en América Latina. Este punto de vista puede apoyarse con dos argumentos. En primer lugar, como se ha podido observar en muchos países, la transferencia formal del poder político de los gobernantes militares a los gobernantes civiles no acarrió, por sí misma, ningún "cambio democrático" en la distribución del poder económico en favor de la población mayoritaria pobre anteriormente marginada. Puesto que los gobiernos locales son el estrato del gobierno más cercano a la población, cada vez se piensa más en ellos como el mecanismo más adecuado para canalizar las exigencias de redistribución del ingreso. En segundo lugar, en una minoría de países, como Colombia y Venezuela, donde la desmilitarización ocurrió antes de los años ochenta, el proceso de democratización fue tan profundo como en otros, pero se enfocó hacia una reforma radical del Estado en la que el fortalecimiento de los gobiernos locales desempeñó un papel fundamental.³

La desmilitarización y la municipalización son dos tendencias paralelas e interrelacionadas que conjuntamente representan un importante cambio político hacia la democratización en América Latina durante los años ochenta. Este artículo pretende compensar la escasez de información sobre la segunda de estas tendencias. En él se traza brevemente la historia de los gobiernos locales en la región, subrayando su gradual debilitamiento y, para fines de los años sesenta, su caída en un estado de virtual abandono. En seguida se examina la comple-

a las oficinas regionales, y tuvo como efecto secundario una mayor restricción de la autonomía municipal.

² Es asombroso que los dos principales estudios académicos sobre la "transición" en América Latina no hayan hecho referencia alguna a la importancia del aumento del poder de los gobiernos locales para el proceso de democratización. Véanse G. O'Donnell, P. C. Schmitter, y L. Whitehead, (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986; y L. Diamond, J. J. Linz y S. M. Lipset (eds.), "Latin America", *Democracy in Developing Countries*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1989. Además, un estudio de la descentralización desde la perspectiva de un geógrafo, publicado muy recientemente, en 1992, hace referencia mínima al crecimiento del papel de los gobiernos locales en la región durante la década de los ochenta. Véase A. Morris y S. Lowder, (eds.), *Decentralization in Latin America-An Evaluation*, Nueva York, Praeger, 1992.

³ Por ejemplo, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) establecida en Venezuela en 1984 y la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado establecida en Colombia en 1989.

jididad de los factores responsables del renacimiento del interés hacia los gobiernos locales y se describe el grado en que han resurgido los gobiernos municipales en América Latina. El artículo termina analizando varios puntos referentes a la dirección futura de los gobiernos locales y presenta algunas conclusiones tentativas respecto a la relación entre la democratización y los gobiernos locales en América Latina.

Breve historia de los gobiernos locales

La historia de los municipios en América Latina se ha idealizado en gran medida. A menudo, los autores contemporáneos le han atribuido facultades y características que nunca tuvo. Esta imagen tan extendida ha servido como justificación conveniente para popularizar el apoyo a la municipalización. Un elemento crucial en este proceso de mitificar el pasado es el sistema de gobierno local de la Colonia conocido como *cabildo*. Aunque en general se describe como representante de una era de oro de la democracia, la realidad era muy distinta. El auge del cabildo ocurrió inmediatamente después de la conquista, cuando la Corona española todavía no imponía el sistema extraordinariamente centralizado de administración del imperio conocido como el Consejo de Indias. Durante este breve periodo, las nuevas posesiones coloniales se regulaban, de hecho, a través de grupos autogobernados de conquistadores, pero esta situación pronto cambió con el nombramiento de los gobernadores reales. En lo sucesivo, las leyes que creaban los cabildos requerían la ratificación de la Corona, lo cual condujo a su decadencia a lo largo de lo que restó del periodo colonial.⁴ La introducción de la subasta pública de puestos municipales en 1591 facilitó la corrupción y la formación de consejos oligárquicos cuyos miembros pertenecían a la élite de los españoles peninsulares.

A finales del periodo colonial, el cabildo recuperó brevemente su importancia como canal para la expresión de una creciente demanda local de independencia de España. La imagen generalmente positiva que se tiene hoy en día del cabildo se deriva en gran medida de una concentración exagerada en su papel durante la última fase de su existencia. Además, la imagen democrática del cabildo se acrecentó con su papel de apoyo a la lucha por la independencia; en Caracas, Santiago,

⁴ La rebelión de los comuneros en Paraguay, entre 1717 y 1735, constituyó una breve excepción.

Buenos Aires, México y Bogotá, los cabildos eligieron juntas revolucionarias en 1810. El *cabildo abierto*, introducido con el fin de conseguir apoyo para el movimiento independentista, ha adoptado una función simbólica en la actualidad y lo imitan las autoridades municipales en todo el subcontinente como mecanismo para fomentar un estilo de participación y responsabilidad para la democracia local.

Una vez disipada la euforia de la independencia, los gobiernos locales quedaron ahogados bajo los poderes de los nacientes Estados-nación, cuyos dirigentes invariablemente copiaron la tradición política centralizadora que les legaron sus antecesores coloniales. Esta herencia de las ciudades-Estado era tan fuerte que las capitales de muchos países latinoamericanos todavía en la actualidad son gobernadas directamente por el presidente de la república.⁵

Desde fines del siglo XIX, el creciente predominio estadounidense en la región dio lugar a que se introdujera la filosofía liberal anglosajona en América Latina. Esto se reflejó en la promulgación, en muchos países, de constituciones idealistas basadas en el modelo estadounidense. Invariablemente, se concedieron a los gobiernos locales amplios poderes y una autonomía formal. Esto estaba escrito directamente en la propia constitución o se otorgaba a través de leyes municipales independientes.

No obstante, con algunas notables excepciones, la prolongada tradición centralista provocó que los gobiernos locales carecieran de los recursos financieros necesarios para ejercer la amplia gama de funciones que formalmente se les asignaba. La constante abrogación de las elecciones municipales por parte del gobierno local restringía su autonomía política, mientras que el "dedazo" y el clientelismo redujeron en alto grado sus capacidades administrativas. Empezó a surgir un abismo enorme entre la retórica política y la realidad económica de los gobiernos locales en América Latina. La cínica verborrea de los discursos en que se exaltaba la importancia de los municipios y su predecesor, el cabildo, en la tradición democrática latinoamericana, ocultaba una triste realidad llena de incompetencia, inmoralidad e impotencia en los asuntos municipales.

La introducción de estrategias de industrialización manejadas por el Estado, para sustituir las importaciones, así como el rápido proceso consecuente de urbanización a partir de los años cuarenta, revelaron

⁵ El Distrito Federal de México y el de Buenos Aires son dos ejemplos de capitales cuyos regentes no se eligen directamente.

la naturaleza disfuncional de un débil sistema de gobierno local y su incapacidad de responder a las necesidades del rápido flujo migratorio. Casi todos los gobiernos latinoamericanos reaccionaron, no fortaleciendo los gobiernos locales, sino creando nuevos órganos paraestatales que desempeñaron el papel de los gobiernos municipales como prestadores de servicios en el ámbito local. Esta forma de "resolver" el problema reflejó la atracción ideológica, originaria de la posguerra, de la planeación centralizada que encajaba convenientemente con la filosofía corporativista de los regímenes políticos populistas que ostentaban el poder en aquel entonces. También reflejaba la influencia del programa de ayuda al extranjero de Estados Unidos, USAID, cuyos tecnócratas administradores invariablemente preferían canalizar la ayuda a través de estas nuevas paraestatales que podían "hacer las cosas rápidamente", evitando las decrepitas estructuras del gobierno local. Como resultado, en los años cincuenta y sesenta se dio un amplio proceso de "desmunicipalización" en todo el subcontinente a medida que la responsabilidad de la prestación de servicios tan importantes como el abastecimiento de agua, el transporte, la vivienda, los cuidados básicos de la salud y la educación se transfería al gobierno central.

Para la década de los setenta, el gobierno local estaba en crisis en gran parte de América Latina. El municipio se había visto reducido a un anacronismo histórico, una reliquia de eras pasadas, con funciones a menudo puramente "ceremoniales". Un círculo vicioso de ausencia de financiamiento y falta de recursos humanos capacitados evitaba que llevara a cabo incluso la limitada gama de actividades a que se le había reducido. En todo el subcontinente se había ido creando una imagen muy negativa de la administración de los gobiernos locales, una imagen caracterizada por el nepotismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, la falta de responsabilidad para rendir cuentas públicamente y la mala calidad de los servicios.⁶

Las perspectivas de reforma eran mínimas. Un estudio municipal regional, publicado en 1968 por la Organización de Estados Americanos, concluyó que

... la dependencia económica que muestran los gobiernos locales respecto de los gobiernos nacionales, parece ser un hecho innegable que hace parecer utópica cualquier tendencia por incrementar la autonomía política y administrativa de los gobiernos municipales.

⁶ En varios países, el calificativo "funcionario municipal" se había convertido en insulto.

El estudio advertía que, al proponer posibles soluciones, "...es necesario adoptar una posición realista que considere al gobierno municipal no como una entidad autónoma sino autárquica, con una descentralización en el sentido administrativo y no político."⁷

Factores responsables del resurgimiento de los gobiernos locales

Para fines de los años setenta, los problemas de los gobiernos locales en América Latina se habían estudiado profundamente. En los últimos 20 años, gran cantidad de estudios nacionales y regionales habían hecho la disección sobre el enfermo cuerpo del municipio latinoamericano y habían descrito gráficamente sus afecciones. Invariablemente estos estudios iban acompañados de recetas para su cura, pero pocas de estas reformas se llegaron a poner en práctica por la falta de voluntad política. Sin embargo, durante los años ochenta hubo una notable recuperación en la suerte de los gobiernos locales, que abarcó prácticamente todos los países del subcontinente. Dos factores interrelacionados y que se reforzaban mutuamente —la democratización y la crisis de la deuda— fueron los principales responsables de generar la voluntad política para dar lugar a este resurgimiento.

Las experiencias con los rígidos gobiernos militares habían apremiado a los intelectuales a reevaluar el enfoque tradicional latinoamericano de la democracia. Tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político, este enfoque había tendido a definir la democracia tomando en cuenta consideraciones externas en lugar de nacionales. Para los izquierdistas, la liberación del imperialismo estadounidense era la base conceptual de la democracia, mientras que para los derechistas el comunismo soviético asumía la máxima importancia. No obstante, a pesar de sus diferencias, ambos lados del espectro ideológico menospreciaban tácitamente el peso de la sociedad civil, al mismo tiempo que enaltecían la importancia de un Estado sumamente centralizado para "defender" la democracia. Además, este enfoque subrayaba positivamente la contribución de las fuerzas armadas a la "defensa de la democracia", a causa de su inicial identificación con el movimiento

independentista y el subsecuente papel que asumieron por sí mismas como guardianes del interés nacional. Como resultado, una sucesión de regímenes militares dominó el sistema político latinoamericano, y en los años setenta la mayoría de los países del subcontinente estaban gobernados directamente por un poder militar. De hecho, las fuerzas armadas pronto pasaron a personificar esta tradición centralista al mismo tiempo que procedían, en nombre de la democracia, a negar a sus ciudadanos los derechos democráticos básicos.

En un país tras otro, la oposición democrática al gobierno militar pasó por un periodo de intensa autocrítica durante el auge del régimen militar en los años setenta. El resultado fue una estrategia política que subrayaba que la democratización en el Estado latinoamericano era la forma más eficiente para romper con la tradición centralista. Se creía que así se destruirían los mecanismos políticos, sociales y económicos sobre los cuales se había construido el poder militar. Puesto que el gobierno militar se había facilitado por las débiles estructuras de poder de la sociedad civil, heredadas de la tradición centralista, ahora la construcción de un sistema fuerte y representativo de gobierno local se consideraba crucial para sostener la democracia en el futuro. También se reconocía, cada vez más ampliamente, que la autonomía municipal podía ayudar a reducir la tradición centralista dispersando el flujo de emigración rural hacia un número reducido de ciudades en "hiperrecimiento".

Esta reconceptualización de la democracia se hizo particularmente evidente en la izquierda moderada del espectro político. El enfoque de "el Estado todo lo puede", que incluía tanto la planeación central como el uso de directivas para los estratos inferiores del gobierno, a pesar de estar fuertemente influido por la experiencia soviética, se había adherido firmemente a la tradición centralista de América Latina. Este enfoque se abandonó gradualmente durante los años ochenta y, aunque este proceso antecedió a la desaparición del comunismo al estilo soviético, lo aceleraron los sucesos en Europa Oriental durante los últimos años de la década.

En su lugar, el papel de las organizaciones comunitarias locales en el proceso de desarrollo se consideraba tan positivo como su posible contribución al rompimiento de la tradición centralista a través del fortalecimiento del gobierno local. Una consideración más práctica era el papel de los gobiernos locales como laboratorios de resistencia al gobierno militar. En varios países, especialmente Brasil y Chile, la resistencia popular al gobierno militar se había expresado, en un prin-

⁷ *The Financial Situation of the Municipalities and the Role of the Central Government in Latin America*, Washington, Public Administration Unit, Organización de Estados Americanos, 1968, pp. 11 y 21.

cipio, por las organizaciones comunitarias en los ámbitos de los gobiernos locales.

Sin embargo, esta creciente demanda popular de participación local que se dio durante la década de los años ochenta no fue meramente una protesta en contra de los gobiernos militares. Fue más bien una manifestación de las fuerzas subyacentes de adelanto educativo y de urbanización que habían ido adquiriendo importancia desde los años sesenta. Entre 1960 y 1987, 90% del crecimiento demográfico total de América Latina tuvo lugar en las ciudades,⁸ mientras que los niveles de analfabetismo funcional se redujeron drásticamente en la mayor parte de los países durante el mismo periodo. El surgimiento de clases anteriormente marginadas o “excluidas” en el escenario político ocurrió localmente y el municipio, de manera paulatina, se convirtió en punto de contraste entre esta sociedad civil fortalecida y el Estado. Por medio de la formación de organizaciones no gubernamentales, que a menudo dependían de fondos del extranjero, los activistas políticos de la izquierda moderada intentaron poner en marcha una estrategia para “reconstruir la democracia de abajo hacia arriba” ofreciendo ayuda técnica y organizacional a las nascentes organizaciones comunitarias.

El efecto de la crisis de la deuda también contribuyó al resurgimiento de los gobiernos locales durante la década de los ochenta.⁹ Desde el incumplimiento en el pago de la deuda de México en agosto de 1982, las naciones latinoamericanas han luchado por ajustarse a la combinación letal del aumento en las tasas de interés reales y un marcado deterioro de los términos comerciales. Ante relaciones teóricas del servicio de la deuda de 100%, uno tras otro los países se vieron obligados a aceptar programas de ajuste estructural impuestos por el FMI como

⁸ Citado en “The Urban Cleanup”, *IDB News*, abril-mayo de 1989, p. 8.

⁹ Nueve estudios importantes de la crisis de la deuda en América Latina, entre 1986 y 1989, omitieron toda referencia a su efecto sobre las relaciones financieras entre los gobiernos centrales y locales, Griffith-Jones, y O. Sunkel, *Debt and Development Crisis in Latin America: The End of an Illusion*, Oxford, Clarendon Press, 1986; R. Thorp y L. Whitehead, *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Basingstoke, Macmillan, 1987; R. A. Pastor (ed.), *Latin America's Debt Crisis: Adjusting to the Past or Planning for the Future*, Boulder, Lynne Rienner, 1987; S. Branford y L. Kucinski, *The Debt Squads*, Londres, Zed Press, 1988; J. Roddick, *The Dance of the Millions: Latin America and the Debt Crisis*, Londres, Latin America Bureau, 1988; Pedro-Paul Kuczynski, *Latin American Debt*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1988; S. Edwards y F. Larrain, *Debt, Adjustment and Recovery*, Oxford, Blackwell, 1989; P. L. Brock, M. B. Connolly y C. González-Vega, *Latin American Debt and Adjustment*, Londres, Greenwood Press, 1989; B. Stallings y R. Kaufman (eds.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1990.

el precio que tenían que pagar para que los bancos de crédito aceptaran la reprogramación de la deuda y los paquetes de refinanciamiento.

Esta “crisis fiscal del Estado”, como llegó a conocerse, tuvo consecuencias importantes para la prestación de servicios en el ámbito local. Los órganos paraestatales que se crearon durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, invariablemente habían operado sobre la base de préstamos de bancos comerciales extranjeros obtenidos a través de la intermediación financiera de un ministerio o banco de desarrollo nacional. Estas paraestatales, célebres por no cumplir con sus obligaciones de pago, sufrieron una crisis financiera durante los años ochenta, cuando los bancos centrales se negaron a garantizar mayores empréstitos de procedencia extranjera por temor a agravar la carga de la deuda.

Ante la creciente demanda de servicios como consecuencia de los factores que se acaban de esbozar, los gobiernos nacionales respondieron transfiriendo nuevamente la responsabilidad de la prestación de servicios de las paraestatales a los gobiernos locales. Al mismo tiempo, la capacidad de los gobiernos locales para asumir estas nuevas responsabilidades se fortaleció mediante importantes reformas en el financiamiento de los gobiernos locales. Esto implicó tanto una elevación del nivel real de transferencias financieras del gobierno central (con subvenciones generales y distribución de ingresos) como la mayor autorización a los gobiernos locales para que obtuvieran sus propios ingresos. Esta segunda medida reflejó el reconocimiento, por parte de los gobiernos nacionales, del enorme potencial fiscal inexplorado de los gobiernos locales latinoamericanos. Esto fue consecuencia de que el producto real de la mayoría de los impuestos prediales de los gobiernos locales había caído a niveles ínfimos durante las décadas anteriores por las siguientes razones: la ausencia de estudios catastrales para mantenerse al día con el rápido crecimiento urbano; la falta de ajuste de las tasas impositivas de acuerdo con las altas tasas inflacionarias y una extensa corrupción administrativa derivada del sistema de autoevaluación.

Estos pasos de los gobiernos nacionales para fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos locales, como respuesta a la crisis de la deuda, fueron secundados activamente por las agencias de desarrollo internacional. Después de dos décadas durante las cuales habían tratado de evitar a los gobiernos locales en sus programas de préstamos a América Latina, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial de pronto redescubrieron las virtudes de las

actividades municipales. Sin embargo, este cambio por parte de tales agencias de ayuda internacional constituyó más un reflejo de su apoyo a las estrictas exigencias de las políticas de ajuste estructural del FMI que una repentina conversión a la causa de la democracia. A principios de los años ochenta, el BID lanzó un nuevo programa de préstamos para el desarrollo municipal. Para no exacerbar el problema del servicio de la deuda, los municipios se convirtieron en los prestatarios finales dando en prenda sus ingresos (o los que generaran los proyectos en sí) como garantías colaterales para los créditos proporcionados al gobierno central, el cual actuaba como intermediario financiero. Para 1990, el BID financiaba proyectos de desarrollo municipal en prácticamente todos los países de América Latina.¹⁰ El Banco Mundial también empezó a mostrar un fuerte interés por el desarrollo de las instituciones municipales durante la década de los ochenta. Asignó fondos importantes para capacitación en manejo urbano y financiamiento de gobiernos locales a través de programas como CELCADEL (un sistema de apoyo para la capacitación y el manejo de gobiernos locales en América Latina), establecido en 1983, y el Programa de Administración Urbana Global, instaurado a mediados de los años ochenta.¹¹

Además de contribuir al resurgimiento de los gobiernos locales “desde arriba” al influir en las políticas gubernamentales nacionales, la crisis de la deuda también contribuyó a su resurgimiento “desde abajo”. Las reducciones en los subsidios para alimentos y transportes, y los recortes generales en los gastos gubernamentales recurrentes, producidos por los programas de ajuste estructural, tuvieron su mayor repercusión en las zonas pobres que rodean a las ciudades importantes en América Latina. El dramático crecimiento de la pobreza extrema que esto produjo fomentó sin duda el florecimiento de las organizaciones comunitarias. A medida que se recrudecía la crisis, surgieron muchos grupos de autoayuda que se enfocaron a los “comedores populares”. Al ir aumentando el número de estos grupos, no pasó mucho tiempo antes de que se sintiera la necesidad de una organización en el ámbito municipal para estos programas comunitarios. El ejemplo más sobresaliente fue el programa “vaso de leche”, iniciado por organizaciones

¹⁰ Véase un estudio de las políticas recientes del BID respecto a los gobiernos locales en “The Urban Cleanup. Needed: A New Role for Local Government”, *IDB News*, Washington, abril-mayo de 1989, pp. 7-9.

¹¹ Véase un análisis detallado de este cambio en las políticas del Banco Mundial en Gian Carlo Guarda, “A New Direction in World Bank Urban Lending in Latin American Countries”, *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 2, núm. 2, julio de 1990, pp. 116-124.

comunitarias en varios municipios pobres en el distrito metropolitano de Lima. Como respuesta a esta presión comunitaria, el reciente gobierno de izquierda que ganó las elecciones locales en Lima en 1984, asumió la responsabilidad global de este programa. Implementado conjuntamente por el municipio y una red de voluntarias organizadas en 7 000 comités en toda la ciudad, proporcionó en su época de mayor actividad un vaso de leche al día a un millón de niños menores de seis años. El programa simbolizó dramáticamente la nueva relación entre la sociedad civil y el Estado que se estaba creando, en distintos grados, en América Latina durante los años ochenta.

El perfil cambiante de los gobiernos locales durante la década de los ochenta

Para mediados de 1992 había aproximadamente 14 000 municipios en toda América Latina, con población promedio de 32 000 habitantes (véase el cuadro 1). En virtud de las razones que se acaban de esbozar, un número cada vez mayor de estos municipios sufría un incremento radical en la escala de sus operaciones y en la naturaleza de sus relaciones con los gobiernos centrales y sus propios ciudadanos. En muchos países se presentó una reforma masiva de las bases legales sobre las cuales operaban los gobiernos locales. El ejemplo más notorio se dio en Perú, donde la Ley Orgánica de Municipalidades de mayo de 1984 sustituyó a un conjunto de leyes municipales vigentes desde 1892. Se adoptaron nuevos estatutos municipales similares en Venezuela (1978), Bolivia (1985), Colombia (1986), Paraguay (1987) y Nicaragua (1988), mientras que en México (1983) y Guatemala (1986) se introdujeron reformas a través de artículos en la constitución nacional con el mismo efecto.¹² El resurgimiento de los gobiernos locales relacionado

¹² Honduras es la única excepción significativa de esta tendencia. Cuando se escribió este artículo, siguen siendo vigentes las leyes adoptadas en 1927. Una propuesta parlamentaria presentada por primera vez en 1972 para sustituirlas todavía no ha recibido aprobación. El uso de estas leyes obsoletas ha frenado el desarrollo de los gobiernos locales por las siguientes razones:

1) El criterio básico para establecer un municipio es la existencia de un centro urbano con solamente 1 000 habitantes. Esto ha producido un proceso prolongado de subdivisión de municipios para consideraciones políticas o de clasificación que a su vez ha debilitado a los gobiernos locales al crear municipios demasiado pequeños para ser viables. Los municipios con más de 1 000 habitantes pueden elegir un concejal por cada 1 000 habitantes, pero sólo hasta un máximo de siete. Esta estipulación ha hecho que los municipios de mayor tamaño queden tremendamente subrepresentados.

con estas reformas legales puede analizarse de acuerdo con tres aspectos fundamentales de las operaciones municipales: la autonomía política, la independencia financiera y la capacidad administrativa.

Durante los años ochenta hubo un dramático resurgimiento de la autonomía política de los gobiernos locales en América Latina. Se acabó con la prolongada tradición centralista de que el gobierno central nombrara a los alcaldes y fue sustituida por la elección democrática de los representantes de los gobiernos locales para periodos de servicio entre dos y cinco años (véase el cuadro 2). En Colombia (1988) y Paraguay (1991), por primera vez en la historia se eligió directamente a los alcaldes con lo que se reemplazó un sistema en que el gobierno central los nombraba. Mientras tanto, en Perú (1980), Bolivia (1985) y Chile (1992) se llevaron a cabo elecciones locales por primera vez desde 1968, 1950 y 1973, respectivamente. En relación con esta tendencia hacia una mayor autonomía política, se revitalizaron las asociaciones nacionales de municipios (véase el cuadro 3). Aunque muchas de estas asociaciones habían existido durante varias décadas, no habían surtido ningún efecto debido a la dependencia política del gobierno central. No obstante, a medida que sus miembros empezaron a manifestar la tendencia hacia la elección democrática de sus representantes, estas asociaciones nacionales se convirtieron en una plataforma política importante en favor de una mayor descentralización del gobierno central con respecto a los gobiernos locales.

La exigencia más importante de todas estas asociaciones nacionales fue la transferencia de mayores recursos financieros a los gobiernos locales, ya sea en forma de subvenciones generales del gobierno central, una mayor distribución de los ingresos del gobierno central, el traspaso al gobierno local de impuestos que con anterioridad percibía el gobierno central o la libertad de modificar las tasas impositivas

2) El alcalde también es el representante legal del poder ejecutivo nacional y, en consecuencia, es su responsabilidad asegurar el cumplimiento, en el ámbito local, de las leyes y decretos establecidos por el gobierno central. Como resultado, este doble papel ha limitado seriamente la autonomía municipal. En la práctica, los alcaldes se han visto obligados a darle prioridad a este segundo papel, pues la mayor parte de la autoridad y los recursos son controlados por el gobierno central.

3) Un consejo departamental debe aprobar todos los presupuestos y operaciones crediticias municipales, la totalidad de los contratos con compañías privadas y todos los cambios en las tarifas que se cobran por los servicios municipales. Se restringe severamente la prosperidad financiera por el uso de tasas impositivas *ad speciem* en lugar de *ad valorem* y por no clasificar los municipios de acuerdo con su tamaño.

Cuadro 1. Municipios en América Latina

País	Número de municipios	Población en millones (a mediados de 1992)	Habitantes por municipio
Argentina	1 030 ¹	33.1	32 136
Bolivia	252	7.8	30 952
Brasil	4 495	150.8	33 548
Chile	334	13.6	40 729
Colombia	1 028	34.3	33 366
Costa Rica	81	3.2	39 918
Ecuador	162	10.0	62 196
El Salvador	262	5.6	21 611
Guatemala	330	9.7	29 394
Honduras	289	5.5	19 133
México	2 378	87.7	36 888
Nicaragua	138	4.1	29 710
Panamá	66	2.4	36 364
Paraguay	200	4.5	22 682
Perú ²	1 951	22.5	11 533
República Dominicana	99	7.5	75 758
Uruguay	19	3.1	163 158
Venezuela	269	18.9	70 260
América Latina	13 383	424.3	31 704

¹ Existen además 180 comisiones municipales, 37 comisiones de fomento, 160 juntas de gobierno y 310 comisiones comunales, lo que da un total de 1 717 unidades de gobierno local.

² Incluye 182 municipios provinciales y 1 769 municipios distritales.

Cuadro 2. Frecuencia y fecha de las elecciones municipales en América Latina

<i>País</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Próximas elecciones</i>
Argentina ¹		
Bolivia	2 años	Diciembre de 1993
Brasil	4 años	Noviembre de 1992
Chile	n.d.	Junio de 1992
Colombia	2 años	Marzo de 1994
Costa Rica	4 años	Febrero de 1994
Ecuador	n.d.	Mayo de 1992
El Salvador	n.d.	n.d.
Guatemala	5 años	Noviembre de 1995
Honduras	4 años	Noviembre de 1993
México ²	3 años	
Nicaragua	n.d.	n.d.
Panamá	n.d.	n.d.
Paraguay	5 años	Mayo de 1995
Perú	3 años	Noviembre de 1993
República Dominicana	4 años	n.d.
Uruguay	n.d.	n.d.
Venezuela	5 años	Junio de 1994

¹ En Argentina la frecuencia de las elecciones municipales varía de acuerdo con la ley municipal sancionada por cada provincia, así como el código municipal de los municipios en que la constitución provincial permite este tipo de legislación local.

² En México la fecha de las elecciones municipales varía según la Constitución de cada estado.

que antes el gobierno local tenía la facultad de cobrar. Con las notorias excepciones de Costa Rica y Paraguay, se presentó una mejora significativa en la independencia financiera de los gobiernos locales en toda América Latina durante los años ochenta, como puede verse en los siguientes ejemplos de Brasil, Guatemala, Colombia y Venezuela.¹³

¹³ Los gobiernos locales en Costa Rica siguieron languideciendo en el olvido, a pesar de un nuevo código municipal y de la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, ambos en 1970. La expresión más clara de ello es la falta de financiamiento a disposición de los gobiernos locales. Mientras que el gasto del gobierno central se elevó 137% en comparación con el periodo de 1970 a 1988, el gasto de las paraestatales 216%, y el de las empresas públicas no financieras

Históricamente, en Brasil los gobiernos locales han mostrado un nivel de fuerza financiera muy superior al que rige en América Latina. Durante el régimen militar (1964-1985), el ingreso municipal como proporción del ingreso total del sector público casi se duplicó de 12% en 1964 a 21% para 1986. Sin embargo, este incremento se logró sólo a costa de una creciente dependencia de transferencias financieras del gobierno central. Éstas fueron utilizadas por el gobierno central como medio para controlar la autonomía del gobierno local.¹⁴ Después de la vuelta a la democracia, la constitución de 1988 invirtió esta tendencia incrementando el número de impuestos que pueden gravar los municipios (por ejemplo, los impuestos sobre el traspaso de bienes raíces y sobre la venta de combustibles líquidos y gaseosos), reduciendo los controles sobre su aplicación y aumentando la distribución del ingreso. Los municipios pueden recibir ahora 25% del producto del impuesto estatal al valor agregado, 50% del impuesto estatal sobre tenencia de vehículos y una parte de los impuestos federales sobre la renta y la producción industrial que se planea aumente de 20.5% en 1989 a 22.5% para 1993.

Aunque el efecto global dependerá de los esfuerzos que se inviertan en cobrar este nuevo ingreso y del grado hasta el cual el gobierno federal reaccione a estos cambios reduciendo sus subvenciones discrecionales, los cálculos sugieren que el crecimiento neto del ingreso municipal será del orden de 20 a 30 por ciento.

En Guatemala, el artículo 257 de la Constitución de 1986 estableció que, en lo sucesivo, 8% del presupuesto nacional se destinaría a proyectos de inversión pública en el ámbito municipal. Antes de 1986,

259%, el gasto de los gobiernos locales aumentó sólo cerca de 36%. Como resultado, en el periodo de 1981 a 1989, los gobiernos locales participaron solamente en alrededor de 4% del gasto público total.

Durante la década de los ochenta, en Paraguay los gobiernos locales continuaron operando con una base financiera extremadamente débil que limitó gravemente su capacidad operativa. En 1988, el gasto total de todos los municipios alcanzó apenas 0.8% del gasto público total, lo que constituye con mucho la participación más baja en el hemisferio occidental. El gasto promedio per cápita de los gobiernos locales fue de sólo 4 dólares estadounidenses. Como resultado, las actividades municipales se restringieron a funciones mínimas, como las tareas esenciales de limpieza de calles y reparación de carreteras, así como la operación de cementerios y rastros. Con mucho, la principal explicación de esta posición financiera extremadamente débil es que, a diferencia de otros países latinoamericanos, los municipios de Paraguay no reciben subvenciones generales del gobierno central. Además, casi no perciben ningún ingreso de los impuestos sobre las propiedades locales, los cuales administra y recauda el Ministerio de Finanzas.

¹⁴ Véase R. Batley, "Central-local Relations and Municipal Government in Brazil", *Local Government Studies*, mayo-junio de 1984, pp. 51-67.

Cuadro 3. Asociaciones municipales en América Latina

<i>País</i>	<i>Nombre de la asociación municipal y fecha de su fundación</i>
Argentina ¹	
Bolivia	n.d.
Brasil	Confederación Nacional de Municipios de Brasil (1979) ²
Chile	n.d.
Colombia	Federación Colombiana de Municipios (1989)
Costa Rica	Unión Nacional de Gobiernos Locales (1976) ³
Ecuador	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (1964)
El Salvador	n.d.
Guatemala	Asociación Nacional de Municipalidades (1969)
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras (1960)
México	n.d.
Nicaragua	n.d.
Panamá	Asociación de Municipalidades de Panamá
Paraguay	Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (1954)
Perú	Asociación de Municipalidades Peruanas ⁴
República Dominicana	Liga Municipal Dominicana (1938)
Uruguay	n.d.
Venezuela	Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal (1967)

¹ No existe asociación nacional de municipios en Argentina.

² La CNM sustituyó a la Antigua Asociación Brasileña de Municipios, que cayó a fines de los años sesenta bajo el gobierno militar.

³ Sustituyó a la Liga Costarricense de Municipalidades, fundada en 1954.

⁴ Esta asociación incluye los consejos provinciales, pero no los distritales.

los ingresos de los gobiernos locales apenas bastaban para cubrir los egresos fijos y, como resultado, casi no se realizaban gastos de capital. Puesto que las nuevas subvenciones generales equivalían a más del doble de los ingresos de sus propias fuentes, los gobiernos locales pronto

adquirieron una nueva dinámica, a tal grado que ahora los municipios representan la mayor parte de la inversión pública en Guatemala.

También se ha reforzado la autonomía fiscal de los gobiernos locales en Colombia. La porción del presupuesto nacional que se transfiere directamente a los gobiernos locales se incrementó de 18% en 1982 a 24% en 1984. Tras una revisión importante de las tasas fiscales locales en 1983, los ingresos fiscales de los gobiernos locales también aumentaron sustancialmente en términos reales. En 1984 se eliminó la contribución de 10% de sus ingresos por impuestos prediales que los gobiernos locales debían pagar al gobierno central por el servicio del estudio catastral nacional, y en 1985 se facultó a los gobiernos locales para gravar impuestos prediales sobre las empresas públicas y paraestatales, propiedad del gobierno central o controladas por él. Además, la porción de los ingresos por el impuesto al valor agregado nacional, correspondiente a los gobiernos centrales, se elevó de 26 a un 50% proyectado para 1992, con una participación mayor per cápita en los municipios de menor tamaño que en los más grandes.

En Venezuela, como parte del proceso de descentralización, se han tomado medidas para fortalecer los recursos fiscales de los gobiernos estatales y municipales. Según esta legislación, 15% de los ingresos fiscales del gobierno federal se deben transferir a los gobiernos estatales, con un incremento anual de 1% en esta cifra, hasta alcanzar un máximo de 20%. Por otro lado, se ha establecido un fondo de compensación como mecanismo de redistribución entre los estados ricos y pobres. A su vez, legalmente los gobiernos estatales están obligados a transferir 10% de sus propios ingresos fiscales a los municipios, cifra que también aumentará un 1% anual hasta alcanzar un máximo de 20%. Esta subvención general representa la fuente de mayor importancia de ingresos para la mayoría de los municipios. La mitad se debe gastar en coordinación con los gobiernos estatales, de acuerdo con los planes de desarrollo de ambos organismos, mientras que el resto se puede gastar libremente. Las fuentes más importantes de ingresos propios de los gobiernos locales son las licencias anuales industriales y comerciales, un impuesto predial urbano y un impuesto de registro de vehículos. A diferencia de la mayor parte de América Latina, ahora el municipio puede determinar el nivel o la tasa de cualquiera de estos impuestos que grava en su zona de jurisdicción.

Finalmente, en la década de los ochenta hemos sido testigos de un notorio resurgimiento del interés por mejorar la capacidad administrativa de los gobiernos locales en América Latina. Esta inquietud

se ha canalizado principalmente a través de los funcionarios gubernamentales locales (véase el cuadro 4). La mayoría de estos órganos de capacitación, a menudo fundados en los años cincuenta y sesenta como rama técnica de los bancos de desarrollo municipal financiados desde el exterior, se habían osificado rápidamente.¹⁵ No obstante, durante los años ochenta empezaron a recibir un marcado impulso a sus operaciones a través del aumento en los fondos del gobierno central y de fuentes de ayuda extranjeras. Una fuente sobresaliente de este tipo de ayuda dentro de la región en sí fue un prestigioso organismo de capacitación municipal brasileño, el Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que fue pionero en el área de capacitación del gobierno local desde su establecimiento en 1952. Para fines de la década, proporcionaba asistencia técnica a casi todos los demás países latinoamericanos a través de un programa de asesoría y becas.

Dos programas regionales de capacitación contribuyeron significativamente a este proceso de fortalecimiento de las instituciones nacionales de capacitación. En 1981 se estableció una subdivisión latinoamericana de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) —por sus siglas en inglés—, en Quito, Ecuador, con apoyo financiero del programa de ayuda holandés. A través de su rama de capacitación, conocida como CELCADEL, la IULA ha emprendido un amplio programa de cursos, talleres y seminarios en toda la región, con el respaldo de un programa relacionado de publicaciones, diseñado principalmente para fortalecer y modernizar las instituciones municipales de capacitación a través de la introducción de métodos de capacitación participativos. En 1989, IULA-CELCADEL patrocinó un programa experimental a tres años, conocido como SACDEL. Con fondos de la Federación de Municipios Canadienses, el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial y UNDP-HABITAT, SACDEL ha introducido un enfoque orientado a la acción para la “capacitación de capacitadores”, que incluye personal gubernamental y de organizaciones no gubernamentales a

¹⁵ Un estudio de las instituciones municipales de capacitación en América Latina que se llevó a cabo en 1983, revela un panorama bastante triste. La mayoría de los programas de capacitación seguía utilizando los métodos tradicionales de enseñanza impartida y muy pocos experimentaban con procedimientos innovadores. En muy raros casos se vinculaban los cursos con algún sistema de formación profesional y no fue posible identificar ningún instituto de capacitación que llevara a cabo evaluaciones y seguimientos de sus propios programas. Véase D. Jickling, “The IULA Centre in Quito: The First Two Years”, *Planning and Administration*, vol. 12, núm. 2, otoño de 1985, pp. 60-66.

Cuadro 4. Órganos municipales de capacitación en América Latina y fecha en que se crearon

Argentina	Instituto para la Promoción de la Vida Municipal, Provincial y Regional-Civilidad
Bolivia	Servicio Nacional de Desarrollo Urbano
Brasil	Instituto Brasileño de Administración Municipal (1952)
Chile	n.d.
Colombia	Escuela Superior de Administración Pública
Costa Rica	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (1971)
Ecuador	Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal (1987)
El Salvador	n.d.
Guatemala	Instituto de Fomento Municipal (1965)
Honduras	Banco Municipal Autónomo (1961)
México	Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (1983)
Nicaragua	n.d.
Panamá	Fondo para el Desarrollo Municipal (1983)
Paraguay	Instituto de Desarrollo Municipal (1971)
Perú	Instituto de Fomento Municipal (1983)
República Dominicana	Escuela de Administración Municipal (1988)
Uruguay	n.d.
Venezuela	Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (1962)

través de una red de instituciones en Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú.

En los años ochenta también tuvieron un apogeo las actividades de una organización gubernamental, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que se había establecido en Caracas, Venezuela, en 1972, con apoyo financiero del programa de ayuda de España. Aunque entre sus fines se contaba la capacitación

para el manejo del sector público en general, el CLAD hizo énfasis en la capacitación para los gobiernos locales como parte de sus programas de asistencia técnica para la reforma del Estado, con lo que reflejó la tendencia regional hacia la descentralización. Para 1990, el CLAD comprendía 21 países miembros en América Latina y el Caribe y recibía apoyo financiero del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

La evidencia más notoria del creciente compromiso hacia la autonomía política, la independencia financiera y la capacidad administrativa de los gobiernos locales fue el crecimiento gradual de la porción correspondiente a los gobiernos locales en el gasto público total de América Latina. Con las notables excepciones de Paraguay y Costa Rica, donde esta porción se estancó en un ridículo 1 y 4%, respectivamente, en la década, este porcentaje aumentó típicamente de 6 a 10% entre 1980 y 1982 y de 12 a 16% entre 1988 y 1990, con excepción de Brasil, donde brincó de 16% a aproximadamente 25 por ciento.

Consideraciones importantes respecto a los gobiernos locales contemporáneos en América Latina

A pesar del reciente auge en las actividades municipales al que nos hemos referido hasta ahora en esta discusión, existen varias consideraciones que, de permanecer sin respuesta, seguirán obstaculizando el crecimiento de los gobiernos locales y oscureciendo las perspectivas de una continua democratización de América Latina. Entre ellas destaca la necesidad de confrontar el legado del "clientelismo" y el sistema de compadrazgo para modificar las formas esencialmente inestables de representación política local heredadas del pasado, para resolver el creciente conflicto entre la democracia participativa y representativa, y contrarrestar la discriminación profundamente arraigada en contra de las zonas rurales en el sistema de gobiernos locales.

La "remunicipalización" de las funciones de prestación de servicios que se está dando en América Latina, incrementará en gran medida la demanda de personal técnicamente calificado y de una administración eficiente en los gobiernos locales. Sin embargo, la cultura organizacional de la mayoría de los municipios sigue estando embebida en el duradero legado centralista del caudillismo, cuya vida depende de la falta de estabilidad en el empleo y de la constante rotación de una burocracia mal pagada y excesiva. Esto ha conducido a un sistema irracional de manejo del personal, en el cual el reclutamiento y la pro-

moción se basan en apadrinamientos en lugar de méritos. Sólo unos cuantos países cuentan con algo similar a un sistema o servicio civil de carrera profesional. E incluso en estos países en general la trayectoria de los funcionarios se detiene a nivel de la jefatura departamental a causa de la existencia de cargos de confianza.

A falta de un servicio municipal profesional, mucho de lo que se plantea como capacitación en realidad es una postura simbólica divorciada de la dura realidad de una mala administración municipal. Además, se puede argumentar con justicia que la tasa de rendimiento de las nuevas inversiones en capacitación moderna para el manejo de los gobiernos locales, seguirá careciendo de solidez económica hasta que los países de la región se acerquen a un sistema totalmente integrado de trayectorias de avance para los funcionarios de los municipios. A menos de que esto ocurra, existe el peligro real de que la combinación de una mayor autonomía política para los gobiernos locales y mayores transferencias financieras del gobierno central a los gobiernos locales, en realidad pueda fortalecer el caudillismo al reducir aún más el nivel de eficiencia administrativa municipal.

Una segunda área importante de preocupación es la necesidad de modificar el sistema prevaleciente de representación política en el ámbito municipal, que a menudo limita la responsabilidad ante el público en una época en que la democratización y la descentralización exigen una mayor responsabilidad al rendir cuentas al electorado. Esto puede verse si se analizan dos características importantes del sistema electoral: el periodo de servicio en un puesto de elección y la relación entre el representante y el electorado. En primer lugar, el periodo de servicio en los cargos municipales en América Latina es muy corto de acuerdo con las normas internacionales (véase el cuadro 2). Además, su duración se está reduciendo. Dos países —Bolivia y Colombia— introdujeron recientemente periodos de dos años, mientras que en Venezuela se redujeron de cinco a tres años.¹⁶ Cuando esto se combina con el hecho de que la reelección está prohibida, estos lapsos tan cortos, sin duda, no propician la responsabilidad personal. Por otro lado, en todos los países los funcionarios municipales son electos en su totalidad al mismo tiempo, con excepción de Argentina y Chile, donde un sistema escalonado de reelección fomenta cierto grado de continuidad. En algunos

¹⁶ La única excepción a esta tendencia regional hacia un periodo electoral menor se da en Honduras, donde la reforma de 1987 de la ley electoral amplió el periodo de servicio de los concejales de dos a cuatro años.

países, especialmente Guatemala y Costa Rica, las elecciones municipales y los periodos de servicio en cargos municipales van de la mano con los procesos electorales presidenciales y parlamentarios. Como resultado, las votaciones para los gobiernos locales ven reducida su importancia ante las elecciones nacionales, que se llevan a cabo simultáneamente. Además, la selección de los candidatos para los puestos en el gobierno local a menudo se determina por el apoyo electoral que puedan generar hacia los candidatos del mismo partido que aspiran a escaños en el congreso, en lugar de basarse en las capacidades personales de los propios candidatos.

Por lo general, el número de concejales electos en los municipios de mayor tamaño en América Latina es muy reducido y mucho menor al de las ciudades de tamaño similar en otras partes del mundo. Aunque frecuentemente esta situación es herencia de códigos municipales obsoletos promulgados en una época en que las poblaciones urbanas representaban fracciones de las existentes en la actualidad, es sorprendente que este "déficit en la representación política" no se haya corregido a través de reformas legislativas subsecuentes. Por ejemplo, el número máximo de concejales permitidos por cada concejo municipal (excepto para la capital) es el siguiente: Honduras-9, Costa Rica-13, Ecuador-15, Guatemala-20, Nicaragua-10, Paraguay-18, Perú-11, Venezuela-17, Colombia y México-20 y Brasil-55.¹⁷

Más aún, en ningún país latinoamericano se eligen concejales municipales para representar a un área específica del municipio, aunque en la representación geográfica este vacío se llena parcialmente con la existencia de un movimiento vigoroso a nivel de colonias o barrios, conocido como las Asociaciones de Vecinos.¹⁸ Los concejales se eligen por representación proporcional de acuerdo con un sistema de listas. Casi siempre se trata de un sistema cerrado de listas por partidos que implica que entre los candidatos para cargos municipales las disputas internas superan a las relaciones personales con el electorado. La reciente innovación de un sistema de votación preferencial mediante listas abiertas ("panachage") en las elecciones municipales de 1989 en

¹⁷ Durante el gobierno de Somoza en Nicaragua, que se prolongó hasta 1979, sólo se permitieron tres concejales por municipio.

¹⁸ Sin embargo, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en Venezuela, conocida como la COPRE, aboga ahora por sustituir el actual sistema de representación proporcional basado en listas por un sistema electoral municipal que se base en una representación geográfica o por circunscripciones, como el que existe en Gran Bretaña. Véase: "Pacto para la reforma", *Estado y Reforma*, Caracas, COPRE, núm. 4, 1991, pp 19.

Venezuela, demostró el fuerte apoyo electoral a la responsabilidad política mediante una votación personalizada. Aunque la legislación necesaria fue aprobada por el congreso apenas tres meses antes de los comicios y no se hizo mucha publicidad al nuevo sistema, por lo menos 30% de los votantes optaron por la votación preferencial en lugar de votar simplemente por listas, y 25% de los concejales fueron electos por votos preferenciales, de los cuales 60% representaron derrotas intrapartidistas (es decir, se eliminó un candidato que habría resultado electo con base en un sistema puro de listas y se eligió otro más bajo en las listas pero que recibió más votos preferenciales).¹⁹

Una tercera consideración de importancia es el conflicto potencial entre las formas participativas y representativas de democracia local en América Latina. En gran medida, el surgimiento de formas participativas de democracia reflejó la opinión pública negativa respecto a los enormes defectos de la democracia representativa en el ámbito local. Las vigorosas organizaciones ciudadanas sirvieron como contrapeso democrático a la tradición centralista representada por el gobierno nacional y sus clientelas, mismos que controlaban los gobiernos locales, y obligaron a ambos a rendir cuentas al electorado. El caso de Nicaragua durante los años ochenta ofrece un ejemplo notable de este poder popular, mientras que en muchos otros países la democratización ha sido causa de la introducción de mecanismos de consulta popular genuina a escala submunicipal.²⁰ No obstante, durante los años ochenta la elección de los líderes de estas organizaciones ciudadanas para puestos municipales ha conducido a un conflicto de funciones, puesto que el individuo, al mismo tiempo que plantea sus exigencias al municipio, es responsable de manejarlo eficazmente. Queda por verse si el florecimiento de la democracia participativa de los últimos años llegará a convertirse en una característica duradera de la cultura política local latinoamericana, o si meramente constituyó una fase indispensable para la resurrección de una forma en verdad representativa del gobierno local; fase que se irá desvaneciendo al institucionalizarse este último.

Un cuarto punto importante es la necesidad de que los gobiernos locales en América Latina combatan el prolongado abandono de las zonas rurales bajo su jurisdicción. Como reflejo del patrón centralista

¹⁹ Véase un análisis detallado del efecto de las reformas en las elecciones municipales de 1989 en Venezuela en J. Molina, "Beyond the Party List: Electoral Reform in Venezuela"; ponencia presentada ante el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Buenos Aires, julio de 1991.

²⁰ Por ejemplo, las Juntas de Administración Local establecidas en Colombia en 1986.

heredado del periodo colonial, casi todos los municipios constan de un centro urbano y una región rural a su alrededor. En varios países se incorporó un racismo apenas disfrazado en los códigos municipales, que no hacen ninguna referencia a las regiones rurales y cuya jerga legal con frecuencia utiliza indistintamente los términos “municipalidad” y “cabecera municipal”.²¹ La extrema concentración de la prestación de servicios municipales en el centro urbano, con la virtual exclusión de las necesidades de la población rural, constituye un factor importante que ha contribuido a la voluminosa emigración rural hacia las ciudades en América Latina. Las autoridades municipales de las hipertrofiadas megaciudades latinoamericanas se enfrentan, en la actualidad, al legado de este abandono histórico de las zonas rurales: ¿cómo hacer frente a las perspectivas de un continuado y rápido crecimiento urbano, ocasionado en mayor medida por el incremento natural de la población y no por la inmigración, en un contexto de creciente contaminación ambiental, congestión y pobreza extrema? Según proyecciones de Naciones Unidas, para el año 2005 la población urbana de América Latina habrá alcanzado los 417 millones y representará 77% del total, mientras que el Banco Mundial proyecta que para el año 2000, 90% de la población en situación de pobreza extrema vivirá en zonas urbanas.²² La ciudad de México y Santiago ya se cuentan entre las diez ciudades más contaminadas del mundo. Río de Janeiro tiene la tasa de criminalidad más alta mundial, mientras que Bogotá probablemente tenga la tasa de abuso de drogas fuertes más alta del mundo. Incluso si continúan recibiendo crecientes transferencias financieras de los gobiernos centrales, podría ser cuestionable si las autoridades municipales podrán enfrentar la magnitud de los problemas económicos, ambientales y sociales que acosan a las megaciudades de la región. Una discriminación positiva en favor del gasto de los municipios de tamaño medio en las zonas rurales y suburbanas, podría convertirse en requisito de emergencia para mitigar e incluso invertir las continuas presiones demográficas sobre las megaciudades.²³

²¹ Una manifestación sobresaliente de este abandono es que los municipios en la mayor parte de América Latina actualmente no tienen facultades ni se preocupan por recolectar los impuestos prediales de las zonas rurales bajo su jurisdicción.

²² Citado en *Nuevas estrategias municipales frente a los desafíos del desarrollo local*, Quito, IULA-CELCADEL, cuaderno núm. 8, 1992, pp. 16 y 23.

²³ Véanse análisis de este punto en J. Valenzuela, “La pobreza rural en la agenda del municipio latinoamericano moderno”, *Democracia Local*, Quito, IULA-CELCADEL, núm. 30, diciembre de 1990 a marzo de 1991, pp. 6-11; y M. Velasco, “Fortalecimiento municipal para el desarrollo rural: navegando contra la corriente”, *Democracia Local*, núm. 31, abril-junio de 1991, pp. 34-36.

Conclusión

El actual resurgimiento de los gobiernos locales en América Latina es un fenómeno muy reciente e irregular. En muchos países este proceso apenas comienza, mientras que en otros falta mucho para que concluyan las actividades de descentralización. Por tanto, es demasiado pronto para evaluar su efecto a largo plazo. Sin embargo, ya se está cuestionando la suposición de que al delegar mayores poderes administrativos y recursos financieros a los gobiernos locales, necesariamente se fortalecerá la democracia en el subcontinente. Se pueden identificar dos líneas de opinión principales a este respecto. En primer lugar, varios autores han sugerido que, paradójicamente, la descentralización que se está llevando a cabo podría resultar adversa a la democracia. Esto es porque el incremento en las transferencias financieras podría aceitar los engranes del clientelismo, la cultura política de apadrinamiento derivada del sistema de caudillismo que sigue siendo sorprendentemente fuerte, en especial en los municipios más pequeños de América Latina.²⁴

Por otra parte, un estudio reciente de América Central argumenta lo contrario, es decir, que al hacerse más transparente el sistema de transferencias financieras a los gobiernos locales, basándose en fórmulas estables, se reducirá la base de selectividad con que opera el clientelismo.²⁵

En segundo lugar, otros han cuestionado la viabilidad financiera del proceso de descentralización en América Latina. Por ejemplo, un reciente estudio del Banco Mundial sugiere que podría conducir a una inestabilidad macroeconómica. Esto en virtud de que en varios países las transferencias de ingresos del gobierno central han superado a la transferencia de obligaciones funcionales específicas a los gobiernos locales. Cuando esto se suma a otras consideraciones—el hecho de que gran parte de este dinero adicional se destina a inversiones de capital y de que el cobro de impuestos locales se ha reducido a causa del crecimiento de las transferencias financieras—, este proceso “corre el ries-

²⁴ Véanse, por ejemplo, C. A. de Mattos, “La descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, *Socialismo y Participación*, Lima, núm. 46, 1989, pp. 23-42; y P. Pirez, *Municipio, necesidades sociales y política local*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 1991, capítulo V-Conclusiones.

²⁵ *Las transferencias gubernamentales en el financiamiento de las municipalidades centroamericanas*, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1992.

go de aumentar los costos totales para el sector público".²⁶ Dadas las fuertes restricciones fiscales de los países de la región, con base en los programas de estabilización económica impuestos por el FMI, estas consecuencias macroeconómicas podrían poner en peligro la continuación del proceso que se está llevando a cabo.

A pesar de estas serias consideraciones, todavía existen razones para mostrarnos optimistas en lo que respecta a la futura dirección de los gobiernos locales en América Latina. La fuerza crucial subyacente que impulsa los procesos paralelos de democratización y descentralización sigue siendo el surgimiento (o el resurgimiento) de la sociedad civil. Estas fuerzas sociales están profundamente arraigadas y su gestación es lenta, pero son extremadamente poderosas a largo plazo. La oscura década de gobiernos autoritarios durante los años setenta puede haber atrofiado su crecimiento, pero la fuerza con que están renaciendo, a pesar de la austeridad de los años ochenta, sugiere que nos estamos enfrentando a un movimiento de considerable importancia histórica. De hecho, el redoble de tambores podría estar señalando la muerte de la "tradicción centralista de América Latina".²⁷

La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política

Myriam Cardozo Brum

Hace aproximadamente 10 años empezó, con bombo y platillo, el denominado proceso de descentralización de la administración pública federal, mismo que incluía al de servicios de salud para población abierta, o sea, aquella que no tiene derecho al Seguro Social ni está en condiciones de pagar una atención privada. Ésta se proponía integrar en un solo organismo, Sistema Estatal de Salud (Sesa), los servicios que antes brindaban el Gobierno federal, los gobiernos estatales o el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), a fin de racionalizar dicha oferta y acercar los procesos de toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas. "Casualmente", la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron en esos años procesos similares. En el caso mexicano se preveía su generalización a todo el país para fines de 1986, sin embargo, en diciembre de 1987 se descentralizó el décimo cuarto y último estado (Quintana Roo) y a partir de esa fecha comenzó el creciente olvido, avanzándose mínimamente hacia algunos pocos municipios o sistemas locales de salud (Silos) en varios estados, pero

Myriam Cardozo Brum es investigadora del CIDE.

²⁶ T. Campbell et al., *Decentralisation to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Banco Mundial, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, Programa de Estudios Regionales, Informe núm. 5, julio de 1991, p. 12.

²⁷ C. Véliz, *The Centralist Tradition of Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1980.

siempre con fuertes limitaciones en las funciones delegadas y los recursos para llevarlas a cabo.¹

Muchas preguntas quedan sin una clara respuesta:

1) ¿Por qué se procedió a la descentralización de servicios de salud a población abierta?

2) ¿Fue realmente una descentralización?

3) ¿Cómo se seleccionaron los 14 estados en que se realizó el proceso desde el gobierno federal hacia los estatales?

4) ¿Por qué después de tanta actividad desarrollada por la Secretaría de Salud (SSA) en relación con el tema, éste cayó en un estado de creciente olvido?

5) ¿Cómo se han comportado los estados descentralizados en comparación con los no descentralizados?

6) ¿Qué perspectivas se plantean hacia el final de un sexenio de amnesia? ¿Resucitará esta política?

En el presente artículo pretendemos arrojar un poco de luz a la respuesta de estas preguntas planteando al menos algunas hipótesis y argumentando las mismas.

Antecedentes y razones para descentralizar

Para que sea necesario descentralizar alguna actividad, ésta tiene que haber nacido de manera centralizada o haber sufrido un proceso previo de centralización. Esto último es lo que sucedió con los servicios de salud en México.²

Al finalizar el periodo colonial, la mayoría de los hospitales pasó a depender de las autoridades municipales. Las constituciones de 1824 y 1857 no reservaron las actividades de salud para la competencia federal, sino que éstas permanecieron a cargo de los estados o municipios. En 1861, los hospitales quedaron totalmente bajo la administración de las entidades federativas. Por tanto, en su origen, los servicios de salud nacieron descentralizados.

¹ Myriam Cardozo Brum, "Análisis de la política descentralizadora en el sector salud", México, CIDE (Administración Pública), abril de 1993 (mimeografiado).

² Augusto Fujigaki Lechuga (coord.), *Historia de la Salud*, tomo I, México, SSA, 1988; Daniel López Acuña, *La salud desigual en México*, México, Siglo XXI, 1980.

En 1877 se inició el proceso centralizador al tomarse la decisión de que dependieran de la beneficencia pública. En 1937, las modificaciones en la estructura de la administración pública los dejarían a cargo de la Secretaría de Asistencia y, en 1943, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En forma paralela, en algunos estados (Yucatán, Puebla, Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Aguascalientes, Hidalgo, etc.) fueron gestándose sistemas de seguros no obligatorios que constituyeron, entre 1918 y 1929, los antecedentes que permitirían la presentación de un proyecto de ley de seguro social. El mismo culminaría apenas en 1942, con la promulgación de la ley correspondiente, creando un servicio público nacional y obligatorio cuyos beneficiarios serían los trabajadores urbanos y el proletariado industrial, quedando a cargo de un organismo descentralizado (IMSS) financiado por contribución tripartita (Estado, empleadores y trabajadores), con personalidad jurídica y patrimonios propios. Así dio inicio una época en que se combina la administración centralizada referida en el párrafo anterior, matizada con la entrada en vigor de algunas leyes como la de Coordinación y Cooperación de Servicios de Salubridad que favorecieron la celebración de convenios entre el Departamento de Salubridad Pública y los gobiernos de los estados o la creación de los Servicios Coordinados de Salud Pública como órganos desconcentrados; con el establecimiento de organismos descentralizados como el que se acaba de mencionar o el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), surgido en 1959, cuyos funcionamientos internos también se organizaron centralizadamente.

A partir de 1970 volvió a plantearse el asunto de la desconcentración y descentralización. Así, durante los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) surgieron el Programa de Reforma Administrativa, la Ley del Distrito Federal, el Código Sanitario (1973), los Convenios Únicos de Coordinación, el Plan Global de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Programa de Desconcentración Territorial de la Actividad Industrial y el de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.³ Sin embargo, las acciones que se llevaron a cabo fueron absolutamente insuficientes para revertir el proceso centralizador del poder político y de las funciones administrativas.

³ Secretaría de la Presidencia, *Descentralización administrativa*, México, 1976; Secretaría de Programación y Presupuesto, *Política Regional*, México, noviembre de 1980.

La preocupación por el tema se acentuó durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988). En 1983, se elevó a rango constitucional el derecho a la protección de la salud, se fijó la concurrencia entre la federación y los estados en materia de salubridad general y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se establece que se descentralizarán a los estados los servicios de salud a población abierta correspondientes al primer y segundo niveles de atención. Con los decretos presidenciales del 30 de agosto de 1983 y del 8 de marzo de 1984 se inició el proceso, estableciendo su finalización para 1986. También se aprobaron el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, el Programa Nacional de Salud, el de Descentralización de los Servicios de Salud y la Ley General de Salud que distribuye competencias entre la federación y los estados. Como ya se mencionó, entre 1985 y 1987 se procedió a descentralizar los servicios de salud hacia 14 entidades federativas y se avanzó hacia algunos municipios⁴ (véase cuadro 1).

Durante el presente sexenio (1988-1994), la política de Carlos Salinas de Gortari ha mantenido la estrategia descentralizadora en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y en el Programa Nacional de Salud 1990-1994 pero, hasta la fecha, no se han realizado acciones que revitalicen el proceso.

Entonces, podemos decir que la descentralización correspondió a una devolución de funciones que históricamente nacieron de manera descentralizada. Sin embargo, no puede afirmarse que esta devolución respondió a demandas de los gobiernos de las entidades federativas, quienes en su mayoría se negaban a aceptarla, ni a movilizaciones de la sociedad. Lo que realmente han pedido dichos gobiernos es descentralizar el poder político; descentralizaciones como la de salud en realidad han sido provocadas desde la burocracia estatal en el poder federal.

Las razones que impulsaron a dicha burocracia pueden resumirse en:

1) Aparentar avances en la descentralización del poder político para responder a las demandas comentadas y así ganar legitimación

⁴ Constitución Política de los Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1980; Poder Ejecutivo Federal, Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, México, 1985; Manuel Ruiz de Chávez y otros, "Modelo de fortalecimiento y descentralización municipal de servicios de salud", Cuadernos de Descentralización, México, SSA, 1988.

Cuadro 1. Con servicios de salud descentralizados y fechas de los documentos correspondientes

<i>Descentralizados</i>	<i>Firma de acuerdos de coordinación para la integración orgánica</i>	<i>Actos de entrega de unidades médicas y recursos materiales</i>
1. Tlaxcala	24 de mayo de 1985	24 de mayo de 1985
2. Nuevo León	31 de mayo de 1985	9 de diciembre de 1985
3. Guerrero	11 de junio de 1985	12 de septiembre de 1985
4. Jalisco	30 de julio de 1985	17 de diciembre de 1985
5. Baja California Sur	30 de julio de 1985	9 de diciembre de 1985
6. Morelos	4 de octubre de 1985	4 de octubre de 1985
7. Tabasco	6 de diciembre de 1985	6 de diciembre de 1985
8. Querétaro	13 de diciembre de 1985	13 de diciembre de 1985
9. Sonora	17 de diciembre de 1985	17 de diciembre de 1985
10. Colima	7 de marzo de 1986	7 de marzo de 1986
11. México	7 de marzo de 1986	7 de marzo de 1986
12. Guanajuato	7 de marzo de 1986	7 de marzo de 1986
13. Aguascalientes	19 de octubre de 1987	n.d.
14. Quintana Roo	23 de diciembre de 1987	n.d.

Fuente: Dirección General de Descentralización y Modernización Administrativa, SSA.

para un gobierno en que las bases empezaban a resquebrajarse (razón política).

2) Responsabilizar a los estados de los costos presupuestales correspondientes a la salud de sus poblaciones para aliviar la presión sobre el gasto federal en momentos de crisis económica (razón económica).

3) Acercar la toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas, racionalizar la oferta eliminando las duplicaciones originadas por la existencia de varias organizaciones productoras de servicios (razón técnico-administrativa manifestada en planes y programas) y demostrar una eficiencia legitimadora seleccionando estados con buena cobertura y bajos costos de homologación salarial SSA-IMSS y de adquisición de hospitales de solidaridad social (razón técnico-adminis-

trativa implícita de la selección de los estados en que el proceso comenzó a aplicarse).

Ninguna de las razones anteriores, aislada, explica todos los casos descentralizados, cuyas decisiones se tomaron con una lógica cercana a la selección de proyectos, en que la situación de salud de la población tuvo poco que ver, como se analizará más adelante.

Funciones descentralizadoras y limitaciones del proceso

Descentralizar implica delegar funciones (no sólo ejecutivas) y, al mismo tiempo, la autoridad y recursos necesarios para poder llevarlas a cabo. Algunos autores, como Boisier,⁵ exigen además que el organismo que recibe una función descentralizada tenga "personería jurídica y patrimonio propio".

Un proceso un poco más restringido en cuanto a autonomía puede tipificarse como desconcentración administrativa, y cuando sólo se trata de la reubicación física de algunas entidades fuera del núcleo central, estamos ante una desconcentración geográfica, como la que se planeó durante el gobierno de Luis Echeverría.

En México, las funciones descentralizadas han enfrentado grandes restricciones en virtud de que:

1) La Ley General de Salud establece que la SSA queda a cargo de la facultad normativa y de control, delegando a los estados la facultad operativa.

2) Las constituciones estatales reformadas en la materia y las leyes estatales de salud establecen que permanecen al cuidado de los gobiernos de las entidades federativas la dirección, coordinación y conducción operativa de una lista de aspectos de salubridad general a ser transferidos a los estados mediante acuerdos de coordinación que, junto con los Convenios Únicos de Desarrollo, establecerían las bases y modalidades para coordinar las acciones entre la federación y los estados.⁶

⁵ S. Boisier, "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público", ILPES, Santiago de Chile, 1985.

⁶ SSA, *Elementos básicos y avances del proceso de descentralización de los servicios de salud a población abierta*, México, Subsecretaría de Planeación-Dirección General de Descentralización y Modernización Administrativa, diciembre de 1986.

3) Por su parte, el modelo de descentralización aplicado establece entre otros puntos los siguientes:

a) *Competencia*: Se transfiere a los estados la dirección, coordinación y conducción operativa de la atención médica, la salud pública y el control sanitario en materia de salubridad general concurrente.

b) *Patrimonial*: Se transfiere en uso gratuito la infraestructura federal de los servicios, mobiliaria e inmobiliaria (previa indemnización al IMSS y transferencia a la federación en caso de sus instalaciones) a los Sesas, conservando la propiedad a nivel federal.

c) *Financiero*: Se descentraliza la administración de los recursos financieros federales mediante subsidio y aliento a las aportaciones estatales.⁷

4) El Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal señaló a la SSA como la institución responsable de proporcionar la normatividad técnica, el apoyo financiero y el logístico, en este último caso junto con el IMSS.⁸

5) La SSA, con la aprobación de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), definió las siguientes normas:

a) La SSA conservaría la rectoría normativa; autorizaría y proporcionaría el financiamiento federal que se complementaría con las aportaciones estatales.

b) Los gastos de operación e inversión de los servicios estatales se sufragarían con la aportación de la SSA a través de su programa normal, con las aportaciones del gobierno del estado, con las cuotas de recuperación que captarían los servicios estatales, con los recursos de inversión que se autorizaran y con cualquier otra fuente de ingresos que tuvieran los Sesas.

c) Los recursos de la SSA que se asignaran a la recuperación de los Sesas se otorgarían como subsidios, salvo los destinados a pago de personal.

d) Los recursos federales que la SSA otorgaría a los Sesas estarían sujetos a las disposiciones legales federales en relación con su ejercicio y control.

e) Los Sesas observarían las normas que emitiera la SSA, en apoyo a las definidas por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), en materia de programación, presupuestación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación.

⁷ Manuel Ruiz de Chávez y otros, *op. cit.*

⁸ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*

f) Los servicios estatales proporcionarían a la SSA la información que se requiriera conforme a las normas aplicables para elaborar la cuenta pública y demás informes financieros consolidados.

g) Las modificaciones presupuestales para los Sesas se sujetarían a la norma de la SSA, de acuerdo con lo establecido por la SPP.

h) Se descentralizarían totalmente la captación y ejercicio de las cuotas de recuperación.

De lo anterior puede deducirse que la autonomía de los estados en el manejo de los recursos financieros dependería de la proporción del gasto solventada por sus propios recursos. Si a esto agregamos las limitaciones en materia de planeación, control y propiedad de los bienes muebles e inmuebles, comentadas al inicio, es muy difícil tipificar este proceso como una verdadera descentralización; más bien se trataría de una desconcentración administrativa.

Características de los estados con servicios de salud descentralizados

Los estados con servicios de salud descentralizados (en adelante estados descentralizados) son, en promedio, más pequeños que los que no entraron en este proceso (en adelante estados no descentralizados), pero su territorio está doblemente poblado, tienen menos problemas de población dispersa y mejores comunicaciones. Son estados más industrializados y económicamente más productivos, lo que se traduce en una mejor educación y disponibilidad de servicios en sus viviendas. Por tanto, es de esperar que la situación de salud en sus poblaciones fuera mejor aun antes de desarrollarse el proceso de descentralización. Dentro del grupo de estados descentralizados destaca Nuevo León por su mayor desarrollo económico y social (lo anterior se ejemplifica en el cuadro 2 para tres estados descentralizados y dos no descentralizados que se evaluaron comparativamente).

Los criterios de selección de la SSA presentes en algunos documentos institucionales⁹ muestran que: la casi plena cobertura de servicios de salud y los bajos costos de homologación salarial, como ya se comen-

⁹ SSA, *Descentralización de los servicios de salud*, Dirección General de Descentralización y Modernización Administrativa, México, febrero de 1986; SSA, *Información básica de los servicios de salud a población abierta, segunda etapa de la descentralización*, México, junio de 1985.

tó, son características presentes en la mayor parte de los estados descentralizados (Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tlaxcala por lo tocante a cobertura, y Guanajuato, Querétaro, Tabasco y Tlaxcala en cuanto a costos de homologación salarial).

Sólo aparecen dos estados en que se hace alusión a sus problemas de salud para justificar su descentralización como forma de canalizar los mayores recursos (Quintana Roo y Aguascalientes). Una problemática compleja de salud y de cobertura de los servicios se considera más bien un impedimento para el proceso (Chiapas, Nayarit, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí).

Si analizamos el cuadro 3, que enlista los estados con mayores problemas de nutrición, causa inmediata de otros problemas de salud, encontraremos que se trata exactamente de las 17 entidades federativas que no fueron descentralizadas.

La existencia de abundantes recursos estatales es una condición que sólo se plantea en el caso del estado de Tabasco y su ausencia no impidió que un estado como Morelos pudiera descentralizarse.

Igualmente, resultaron poco citadas la situación política y la capacidad administrativa (únicamente aparecen para Guerrero y Jalisco). Sin embargo, quizás a través de la voluntad política de las autoridades estatales se explicarían algunos casos de estados que se descentralizaron a pesar de que técnicamente se recomendaba no hacerlo (Nuevo León y Jalisco) o viceversa (Campeche y Sinaloa). Al respecto resulta ilustrativo el análisis de los discursos de los gobernadores vertidos en tres sesiones de trabajo convocadas para analizar los avances del proceso descentralizador (24, 27 y 31 de marzo de 1987), en las que la autoridad de Campeche se negó a utilizar los recursos en la forma estipulada por el convenio con la federación puesto que declaró que dejaría de ejecutar obras prioritarias, y los gobernadores de Sinaloa, Chiapas y Durango se mostraron partidarios de que el IMSS-Coplamar no se fusionara con la SSA y siguiera a cargo de la población abierta del área rural durante la primera etapa de la descentralización.¹⁰

¹⁰ SSA, "La participación de los gobiernos estatales en las políticas y prioridades de salud", *Cuadernos de la SSA*, núm. 5, *Memoria de reuniones*, México, mayo de 1987.

Cuadro 2. Situación geográfica y socioeconómica de los estados en estudio

Estados	Indicador	Descentralizados			No descentralizados			Promedio o total nacional	
		Tlaxcala	Querétaro	Nuevo León	Promedio de los tres	Chiapas	Zacatecas		Promedio de los dos
	Extensión geográfica (km ²) ^a	3 914	11 769	64 555	26 746	73 887	75 040	74 464	1 967 183
	Población en 1990 ^{**}	761 277	1 051 275	3 098 736	1 637 096	3 210 496	1 276 323	2 243 410	81 249 645
	Densidad de población (hab./km ²)	194.50	89.33	48.00	61.21	43.45	17.01	30.13	41.80
	Actividades económicas preponderantes (porcentaje de empleo) ^{**}	Agro. Silv. y Pesca (28.56) Industria (25.49)	Industria (25.37) Agro. Silv. y Pesca (17.91)	Industria (29.77) ^a	Industria (28.36)	Agro. Silv. y Pesca (58.34)	Agro. Silv. y Pesca (39.80)	Agro. Silv. y Pesca (53.59)	Agro. Silv. y Pesca (22.65) Industria (19.20)
	Evolución porcentual del PIB 1970-1988 ^{**}	7.07	5.62	4.14	5.61	5.13	2.76	3.95	4.09
	Evolución porcentual del PIB 1985-1988 ^{**}	-4.22	-1.77	-1.40	-2.46	-3.18	-2.04	-2.61	1.27
	PIB de 1988 a precios de 1980 (en millones de pesos) ^{***}	32 163	50 225	288 115	123 501	93 799	39 290	66 545	4 857 216
	PIB per cápita 1987 ^{***}	46 784	54 079 ^d	84 540	61 801	37 006	34 034	35 520	60 469 ^c
	Porcentaje de desocupados de la PEA ^b 1990 ^{**}	3.58	3.09	2.62	3.10	2.30	4.00	3.15	2.74
	Porcentaje de niños entre 6 y 11 años que asistían a la escuela en 1990 ^{**}	94.79	90.57	95.20	93.52	73.71	90.76	82.24	89.44
	Porcentaje de analfabetas mayores de 15 años/1990 ^{**}	11.12	15.33	4.65	10.37	30.00	9.87	19.94	12.42
	Porcentaje de viviendas con agua entubada 1990 ^{**}	90.35	83.38	92.85	88.86	58.37	75.34	66.86	79.39
	Porcentaje de viviendas con energía eléctrica 1990 ^{**}	93.80	84.96	96.25	91.67	66.85	86.97	76.91	87.52

Fuentes: * Colección Enciclopedia de los municipios de México, Secretaría de Gobernación y Gobierno de los Estados, México, 1989.

** *IX Censo General de Población y Vivienda 1990*, INEGI, México, 1992.

*** Antonio Puig E. y Jesús Hernández R., "Un modelo de desagregación geográfica-estimación del PIB por entidad federativa, 1970-1988", Serie de documentos de investigación, núm. 1, México, INEGI, 1982.

Notas:

^a El total de población ocupada de Nuevo León no coincide con la suma distribuida por actividades en el documento consultado.

^b PEA-población económicamente activa.

^c Población de 1987 estimada a partir de los datos del INEGI para 1985 y 1990.

^d En el caso de Querétaro el PIB per cápita corresponde a 1985.

Cuadro 3. Programa IMSS-Solidaridad. Actividades de nutrición y alimentación. Enero-abril de 1991

Delegación	Índice marg.* detección	Grado de desnutrición												Mujeres capacitadas	
		Desnutridos		Leve		Moderada		Severa		Recuperados		Mujeres capacitadas			
		Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%**		
Baja California	1	1 840	59	3.21	53	89.83	5	8.47	1	1.69	28	47.46	1 031	7.74	
Campeche	3	8 532	1 214	14.23	775	63.84	376	30.97	63	5.19	163	13.43	3 095	11.14	
Coahuila	1	5 574	503	9.02	393	78.13	85	16.90	25	4.97	112	22.27	2 313	6.68	
Chiapas	4	84 303	5 803	18.75	9 941	62.91	4 356	27.56	1 506	9.53	1 910	12.09	7 735	6.72	
Chihuahua	1	9 790	2 356	24.07	1 626	69.02	518	21.99	212	9.00	340	14.43	6 582	16.38	
Durango	2	13 533	2 050	15.15	1 446	70.54	488	21.37	166	8.10	327	15.95	5 300	9.25	
Hidalgo	4	36 798	6 116	16.62	4 268	69.78	1 487	24.31	361	5.90	785	12.84	5 720	3.33	
Michoacán	3	52 569	6 452	12.27	4 624	71.67	1 536	23.81	292	4.53	1 326	20.55	1 773	5.22	
Nayarit	3	19 026	765	4.02	526	68.76	194	25.36	45	5.88	149	19.48	1 927	5.51	
Oaxaca	4	55 534	4 204	25.58	9 003	63.38	3 949	27.80	1 252	8.81	1 250	8.80	4 336	4.49	
Puebla	4	93 919	3 886	25.43	5 243	63.82	6 137	25.69	2 506	0.49	4 800	20.10	2 583	13.11	
San Luis Potosí	3	39 887	6 940	17.40	5 112	73.66	1 514	21.82	314	4.52	957	13.79	8 138	4.78	
Sinaloa	2	17 299	198	1.14	157	79.29	32	16.16	9	4.55	100	50.51	1 110	1.52	
Tamaulipas	1	18 654	570	3.06	423	74.21	128	22.46	19	3.33	226	39.65	5 657	11.08	
Veracruz Norte	3	83 966	1 007	13.11	7 495	68.09	2 853	25.92	659	5.99	792	7.20	0 838	12.71	
Veracruz Sur	3	24 972	4 632	18.55	3 158	68.18	1 174	25.35	300	6.48	483	10.43	5 221	12.82	
Yucatán	3	6 028	528	8.76	407	77.08	96	18.18	25	4.73	176	33.33	2 246	6.61	
Zacatecas	3	34 718	1 648	4.75	1 222	74.15	390	23.67	36	2.18	506	30.70	5 210	5.17	
Total		606 942	8 931	16.30	5 872	66.58	5 268	25.54	7 791	7.88	4 430	14.59	70 815	7.68	

Fuente: Anuario sistema único de información. Coordinación general del programa IMSS-Solidaridad.

* Índice de marginación según Coplamar: 1 medio bajo, 3 medio, 3 alto, 4 muy alto.

** Sobre mujeres en edad fértil.

Resultados comparativos de estados descentralizados y no descentralizados

En los años 1985 a 1988, la SSA realizó algunas evaluaciones¹¹ sobre la marcha del proceso en que se procedía a comparar los dos grandes grupos de estados según una serie de variables y, aunque se reconocían ciertos problemas, la conclusión siempre era la superioridad en el desempeño de los estados descentralizados. Dichas evaluaciones adolecían de una serie de problemas entre los que destacan:

1) Se centraban en la evolución de indicadores sobre el estado de salud poblacional, la disponibilidad de recursos y la cobertura de servicios, sin analizar aspectos como accesibilidad, productividad, calidad y distribución de los mismos.

2) Se comparaban exclusivamente los resultados finales, por lo que podían arrastrarse diferencias iniciales, como efectivamente sucedía con el indicador de cobertura de servicios.

3) Existía inconsistencia en los datos ya que a menudo en varios documentos de la SSA el mismo indicador presentaba diferencias.

4) No se incluían las mismas variables en cada evaluación, lo que dificultaba hacer un análisis de evoluciones y tendencias.

5) Existían huecos de información en el periodo citado en algunos indicadores y una ausencia casi total de esfuerzos para evaluar posteriormente el proceso.

Por las razones expuestas se decidió realizar un estudio comparativo que superara las limitaciones anteriores, incluyendo tres estados descentralizados con diferentes grados de problemática de salud y de avance en el proceso (Querétaro, Tlaxcala y Nuevo León) y dos estados no descentralizados que presentaran la misma diversidad y actuaran como grupo de control en la evaluación (Chiapas y Zacatecas). Las conclusiones que dicho estudio arrojó se resumen a continuación:

El proceso de descentralización preveía un incremento relativo de

¹¹ Augusto Fujigaki Lechuga, (coord.), *op. cit.*; SSA, *op. cit.*, núm. 9; SSA, *Avances y perspectivas del proceso de descentralización de los servicios de salud a población abierta*, México, junio de 1987; Gregorio Martínez Narváez, "Evaluación del proceso de descentralización de los servicios de salud", en *Descentralización de los servicios de salud. Avances y perspectivas del proceso*, en *Cambio Estructural*, tomo IV, México, SSA/Gobierno del estado de Guerrero/Organización Panamericana de la Salud, 1988; José Oscar Herrera Téllez, "Consolidación de los servicios estatales de salud", en la publicación citada anteriormente.

las aportaciones estatales al financiamiento de los servicios de salud. Sin embargo, no se hizo una reforma a la legislación fiscal que permitiera a los estados contar con mayores recursos propios. Así, los estados descentralizados mostraron, aún en 1987, una mayor dependencia de recursos federales, ya que, además, iniciaron este proceso en plena crisis económica del país, lo que afectó a las tres entidades federativas incluidas en el estudio de manera más fuerte que al promedio nacional, de acuerdo con la evolución porcentual de su PIB en 1985-1988, sobre todo en el caso de Tlaxcala (véase cuadro 2). En 1989 el porcentaje de aportación federal al presupuesto disminuye en forma considerable (véase cuadro 4), desconociéndose el dato en años posteriores, en los que se reporta, en los tres estados, una disminución en sus presupuestos per cápita en precios constantes. En Nuevo León, donde este proceso de sustitución gradual de fuentes federales fue más fuerte, el periodo 1985-1991 deja un deterioro de aproximadamente 40% en su presupuesto per cápita. Ésta es la primera consecuencia negativa de la descentralización para un estado que asumió una responsabilidad creciente en el financiamiento de la salud sin que fiscalmente pudiera obtener recursos adicionales, y todo esto a pesar de que es el estado más rico de los incluidos en el estudio y cuyo producto interno sufrió menos en el periodo.

A su vez, las limitaciones financieras provocan restricciones en el adecuado crecimiento de los recursos físicos y humanos, situación que se presenta claramente en el caso de Nuevo León. En cambio, Querétaro parte de presupuestos per cápita muy bajos en 1985-1987, y en 1991 presenta un incremento de precios constante, de aproximadamente 50% con respecto a 1985, en buena parte mediante la duplicación de la parte financiada por medio de cuotas de recuperación, muy superior a la de los otros dos estados. Esto le permite tener el crecimiento más equilibrado de los tres estados estudiados en recursos físicos y humanos, sin que los usuarios lleguen a manifestar críticas importantes por el precio de los servicios (véanse cuadros 4 y 6).

En las características de los servicios (cobertura, utilización, accesibilidad, productividad, calidad y equidad) se deberían notar, en el corto plazo, los beneficios de una administración descentralizada cuya gestión se apega a un mayor conocimiento de la realidad económica, social y cultural del estado y de los servicios de salud, que permitiera tomar decisiones para atacar los problemas de manera más rápida.

Los mayores incrementos en recursos financieros, físicos y humanos en los estados descentralizados, al compararlos con el grupo de

Cuadro 4. Composición del presupuesto y disponibilidad per cápita por estados, 1985-1991

Indicador/Estados	Descentralizados				No descentralizados			
	Tlaxcala	Querétaro	N. León	Promedio de los 3	Chiapas	Zacatecas	Promedio de los 2	
Porcentaje de aportación federal, 1989	85.17	84.18	66.15	78.50				
<i>Idem</i> , 1987	94.11	90.24	86.35	90.23	91.23	91.10	91.17	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1989, excepto Chiapas, 1985-1991	-3.44	-4.60	-17.00	-8.35	-1.55	n.d.		
Porcentaje de aportación estatal, 1989	12.53	2.27	29.21	14.67	n.d.	n.d.		
<i>Idem</i> , 1987	3.32	4.19	10.95	6.15	6.27	0.89	3.58	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1989, excepto Chiapas, 1985-1991	121.77	-56.18	46.71	37.43	-11.12	n.d.		
Porcentaje de cuotas de recuperación, 1989	2.30	13.55	4.64	6.83	n.d.	n.d.		
<i>Idem</i> , 1987	2.57	5.57	2.70	3.61	2.50	8.01	5.26	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1989, excepto Chiapas, 1985-1991	-62.54	105.93	1 089.74	377.71	49.35	n.d.		
Presupuesto per cápita de 1991 a precios de 1985, excepto Tlaxcala, 1990	3 552	4 363	3 359	3 759	3 946	3 790	3 868	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1990 o 1991	7.02	52.19	-40.07	9.57	-8.4	8.4	0	

Fuentes: 1985 y 1987: *Situación de salud en el estado de Tlaxcala*, Subsecretaría de Planeación-Dirección General de Planeación y Presupuesto de la SSA, México, 1988; *Idem* para Querétaro, Nuevo León, Chiapas y Zacatecas. El resto de la información proviene del Sistema Estatal de Información Básica, Dirección General de Estadística, SSA.

Nota: En los casos en que en el estado en cuestión no se dispone de la información para el periodo homogeneizado, se anota como excepción, indicando el periodo comprendido y considerando que estas variaciones no afectarán los resultados de manera significativa.

control deberían servir para reforzar aún más los resultados de la gestión, permitiendo aumentos en cobertura, utilización y calidad que, a mediano plazo, incidieran en las condiciones de salud de sus poblaciones. Sin embargo, salvo en calidad, donde la situación se percibe por los usuarios de manera muy similar, en cobertura el indicador favorece a Zacatecas (estado no descentralizado) y en productividad médica a los dos estados no descentralizados (véase cuadro 7). Los datos disponibles muestran a Zacatecas como el estado que presenta mayores incrementos en sus indicadores de salud pero con recursos restringidos, sobre todo en unidades de segundo nivel, que producen altísimos índices de ocupación hospitalaria, y esto a su vez provoca las fuertes críticas expresadas por los usuarios en cuanto a la calidad del servicio. Los mayores incrementos en recursos, correspondientes a Querétaro, en comparación con Tlaxcala y Nuevo León, le permiten ser mejor calificado por sus usuarios en términos de calidad. Finalmente, la accesibilidad favorece a los estados descentralizados como Nuevo León y Tlaxcala, por sus condiciones económicas y geográficas, pero esto era así desde antes de iniciarse el periodo de descentralización y no hay información que permita medir su evolución.

Es importante señalar que, a pesar de la reconocida importancia que se otorga a la medición de la equidad en la distribución de servicios con el fin de ofrecer más a las poblaciones más necesitadas, no fue posible ahondar en este tema ya que se carece de información estadística al respecto, a que las autoridades estatales se limitan a decir que mejoró pero no lo fundamentan y, finalmente, a que hacer un estudio de campo para relevar la información implicaría disponer de unos recursos que no se tuvieron.

Finalmente, como también se mencionara antes, no se espera encontrar un efecto inmediato de la descentralización en las condiciones de salud de la población y es posible que las evoluciones encontradas y más confiables, que favorecen mucho a Tlaxcala, se deban a otras causas, como la evolución socioeconómica y cultural de la población en periodos relativamente largos (esta entidad tiene el mejor crecimiento de su PIB en 1970-1988 entre los estados en estudio, superando por mucho el promedio nacional, como se muestra en el cuadro 2), además de la mejoría en los servicios de que efectivamente dispone.

En resumen, percibimos evoluciones positivas en servicios de estados como Querétaro y Tlaxcala, en que su dependencia de recursos federales hace muy cuestionable el hablar de una verdadera descentralización. También tenemos un estado como Nuevo León, donde el

Cuadro 5. Disponibilidad de recursos físicos en relación con población por estados, 1985-1991

Indicador/Estados	Descentralizados					No descentralizados		
	Tlaxcala	Querétaro	Nuevo León	Promedio de los 3	Chiapas	Zacatecas	Promedio de los 2	
Población cubierta por SESA o SCSP, 1991	379 000	434 560	1 300 500	704 687	651 040	479 558	565 299	
Porcentaje de variación del indicador anterior en el periodo 1985-1991, estados descentralizados, y 1986-1991, estados no descentralizados	-0.40	-23.31	10.61	-4.37	-8.58	16.54	3.98	
Un médico 2o. nivel/100 000 hab., 1991	1.32	1.15	0.62	1.03	1.38	0.42	0.90	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1991, descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	25.71	61.97	3.30	30.33	64.29	-12.5	25.90	
Un médico 1er. nivel/1 000 hab., 1991	0.38	0.35	0.25	0.33	0.24	0.22	0.23	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1991, descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	52.00	59.09	78.57	63.22	41.18	4.76	22.97	
Camas censables/1 000 hab., 1991	0.54	1.120	0.428	0.70	1.04	n.d.	n.d.	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1991, descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	45.95	150.00	-5.52	63.48	112.24	n.d.	n.d.	

Fuente: *Idem* cuadro anterior.

proceso se ha llevado a la práctica en forma más real, manteniendo indicadores relativamente aceptables que fueron muy superiores en el pasado pero que se sometieron a un importante proceso de deterioro en el periodo en estudio.

Por otro lado, encontramos un estado no descentralizado, como Zacatecas, que aunque todavía no alcanza buenos niveles de salud, muestra avances muy importantes en relación con sus mínimos recursos, indicando que existen caminos alternativos para mejorar la gestión, pese a que sus autoridades consideran que la descentralización sería la panacea que resolvería todos sus problemas pendientes. (Véase cuadro 8.)

Todo lo anterior confirma la hipótesis de que las evaluaciones institucionales disponibles en que se muestra la superioridad de los resultados descentralizados comparando sólo situaciones finales, no son suficientes para emitir un juicio de valor sobre el proceso, que evaluado en términos de evoluciones no muestra una clara incidencia de la descentralización sobre los resultados obtenidos.

Un breve análisis de los problemas que han dificultado el éxito de la descentralización de servicios de salud a población abierta debe incluir, entre otros:

1) *Recursos financieros.* La crisis económica por la que ha atravesado el país y las correspondientes decisiones de austeridad en el gasto público provocaron una reducción del gasto real total y per cápita de la SSA que afectó a todos los estados. A través de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), los recursos aplicados en salud en relación con el presupuesto estatal ejercido, pasaron de 6.8% en 1984 a 2.1% en 1988. Más drásticamente, si se comparan los recursos de los CUD con el gasto total de inversión de los servicios descentralizados, que pasaron de 77.4% en 1984 a 10.5% en 1988, se advierte un efecto mayor que el presentado en las entidades federativas restantes, donde la disminución fue de 56.3 a 16.9 por ciento.

La aportación estatal y las cuotas de recuperación sociales, aunque en general crecieron, no tuvieron peso suficiente para revertir este proceso.

Los recursos disponibles fueron insuficientes para enfrentar los rezagos del sector, agravados por la compleja normatividad administrativa, la cual dificulta el ejercicio del presupuesto.

2) *Recursos humanos.* Uno de los principales problemas planteados en los documentos elaborados por la Organización Panamericana

Cuadro 6. Disponibilidad de recursos humanos en relación con la población por estados, 1985-1991

Indicador / Estados	Descentralizados					No descentralizados		
	Tlaxcala	Querétaro	Nuevo León	Promedio de los 3	Chiapas	Zacatecas	Promedio de los 2	
Personal médico por mil hab., 1991	1.21	1.09	0.86	1.05	0.89	0.71	0.80	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1991, descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	108.62	62.68	-1.15	56.72	39.06	0.28	19.67	
Enfermeras por mil hab., 1991	1.48	1.65	1.27	1.47	1.48	1.17	1.33	
Porcentaje de variación del indicador anterior, 1985-1991, descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	108.45	70.10	2.42	60.32	68.18	18.78	43.48	

Fuente: *Idem* cuadros 4 y 5.

para la Salud (OPS) es la falta de capacitación del personal disponible en los estados para absorber las tareas correspondientes a una administración descentralizada. Al respecto se han hecho esfuerzos importantes pero aún insuficientes.

En algunos estados se señala que los procesos de homologación salarial del personal que pertenecía a la SSA y el IMSS, han dejado importantes descontentos que pueden volverse críticos en cualquier momento puesto que mantienen grandes diferencias en términos de prestaciones.

La limitación de plazas y las vacantes difíciles de ocupar dejadas por médicos residentes y directivos del Programa IMSS-Coplamar también han provocado fuertes dificultades.

Ningún estado ha podido siquiera acercarse al número de promotores de salud por mil habitantes que la norma técnica del modelo determina (0.333), y muchas veces sus plazas se han llenado con personal médico y paramédico.

3) *Recursos materiales.* Si bien en algunos estados hay autoridades que afirman que la falta de transferencia de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles no les afecta en su gestión, otros documentos señalan problemas importantes como la indefinición en la responsabilidad de conservación y mantenimiento de los mismos o la falta de pago al IMSS por las instalaciones transferidas. A éstos se suman dificultades en materia de abastecimiento, almacenamiento y conservación de insumos médicos y otros suministros.

4) *Aspectos políticos.* El proceso de negociación con los gobiernos de los estados enfrentó serios problemas en relación con la falta de voluntad política para asumir la responsabilidad de los servicios de salud a población abierta, fundamentados en la escasez de recursos o en la opinión de que el IMSS debía continuar con sus esfuerzos en el medio rural. A menudo las autoridades estatales sienten que el gobierno federal, de manera centralizada, decidió su descentralización por las dificultades económicas presentes, y esto limita su motivación y entusiasmo para dirigir el proceso. En reuniones celebradas durante 1987 y 1988, los gobernadores hablaban, en su mayoría, de un saldo positivo en el proceso y de la necesidad de continuarlo, pero demandaban una verdadera descentralización de los recursos, personal mejor preparado y apoyo del gobierno federal para inversión.

A nivel estatal también se han producido nuevos centralismos reacios a delegar el poder hacia los municipios y fortalecer los Silos.

La implementación del Programa Nacional de Solidaridad en el

Cuadro 7. Cobertura, utilización y productividad de servicios por estados, 1985-1991

Indicador/Estados	Descentralizados			No descentralizados			
	Tlaxcala	Querétaro	Nuevo León	Promedio de los 3	Chiapas	Zacatecas	Promedio de los 2
Población cubierta como porcentaje de la población abierta total, 1989	70.54	58.47	80.05	69.69	n.d.	89.84	
<i>Idem</i> , 1987	100.0	100.0	95.5	98.5	72.9	78.0	75.45
Porcentaje de variación del indicador anterior en el periodo 1985-1989, excepto Zacatecas, 1986-1990	-26.06	-39.28	-19.95	-28.43	n.d.	19.35	
Promedio diario de consultas por médico general, 1991	26.9	15.2	26.4	22.83	14.4	57.2	35.8
Variación porcentual, 1985-1991	146.79	43.39	85.90	92.03	69.01	238.46	153.74
Promedio diario por médico especialista, 1991	1.1	0.9	1.5	1.17	1.1	1.3	1.2
Variación porcentual, 1985-1991, estados descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	-65.63	-18.18	-64.29	-49.37	-59.26	-13.33	-36.30
Porcentaje de ocupación hospitalaria, 1991	52.0	55.1	67.8	58.3	55.7	95.6	75.65
Variación porcentual, 1985-1991, estados descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	51.60	-16.01	137.06	57.55	-26.90	99.17	36.14
Número de partos atendidos por mil hab., 1991	24.51	23.00	1.24	16.25	20.51	18.55	19.53
Variación porcentual, 1985-1991, estados descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	191.79	283.33	-1.59	157.85	172.02	28.64	100.33
Porcentaje de usuarias activas en planeación fam. en relación con mujeres en edad fértil, 1991	50.37	32.57	36.09	39.68	52.04	64.37	58.21
Variación porcentual, 1985-1991, estados descentralizados y 1986-1991, no descentralizados	257.16	96.20	79.55	144.30	700.62	242.39	471.51

Fuente: *Idem* cuadros 4, 5 y 6.

Cuadro 8. Comparación de evoluciones en recursos, servicios y situaciones de salud

Indicadores	Evoluciones mejores						
	Por grupos de entidades			Por estados			
	Desc.	No desc.	Tlaxcala	Querétaro	Nuevo León	Chiapas	Zacatecas
Recursos							
Físicos/población	•			•		•	
Humanos/población	•		•				
Financieros/población	•			•			
Autonomía financiera de recursos federales	•				•		
Servicios							
Cobertura		•					•
Productividad médica		•					•
Utilización consulta externa		•					•
Utilización planificación familiar		•				•	
Utilización partos	•			•			
Ocupación hospitalaria	•				•		•
Accesibilidad económica	•				•		
Disponibilidad de transporte	•		•				
Tiempos de espera	•					•	
Calidad	•						
Situación epidemiológica							
Mortalidad		•		•			•
Esperanza de vida	•						

Fuente: Elaborado a partir de los cuadros 5, 6 y 7.

presente sexenio y la posterior creación de la Secretaría de Desarrollo Social han permitido al gobierno federal canalizar fondos, fundamentalmente para obras de infraestructura en salud, que escapan al control estatal.

Por su parte, la población es mucho más sensible a sentir este impacto que el de un aspecto tan abstracto como la descentralización, generalmente desconocida pero aplicada en un periodo en que los efectos obtenidos se consideran desfavorables por una parte sustantiva de los usuarios.

Perspectivas del proceso

En relación con las perspectivas del proceso hay que considerar que el Programa Nacional de Salud 1990-1994 plantea seis estrategias, entre las que se inscriben fundamentalmente dos referidas al tema en estudio: descentralización de los servicios de salud y fortalecimiento de los sistemas locales de salud (Silos). Asimismo, entre las líneas de acción que tienen por objetivo continuar y consolidar los avances en materia de descentralización y fortalecer los Silos, se encuentran:

- 1) Reforzar el carácter normativo y de control del nivel central de la SSA, a través de los sistemas de programación-presupuestación, evaluación, control e información.
- 2) Homogeneizar la prestación de los servicios de salud en cada entidad federativa.
- 3) Descentralizar los recursos humanos, físicos y financieros, orientados a la prestación de los servicios de salud para la población abierta.

En opinión de las autoridades federales entrevistadas, se desconoce si existe voluntad política para continuar con el proceso de descentralización, y en la de las autoridades estatales, Tlaxcala, Nuevo León y Zacatecas se muestran favorables a su continuación, mientras que en Querétaro consideran que la descentralización no ha sido real y, en Chiapas, que sería perjudicial para ellos.

Si bien la SSA, con apoyo de la OPS a través de programas como Operación Impacto, ha realizado actividades tendientes a apoyar a los estados descentralizados y a consolidar los Silos, se continúa desde 1987 con 14 estados descentralizados y el resto centralizados, situación

desigual que no pensamos se mantenga indefinidamente. Creemos probable que en los próximos años se adopten nuevas decisiones en este campo y para ello es muy importante contar con evaluaciones de avances bien fundamentadas que recuperen no sólo las situaciones finales comparativas en materia de recursos, servicios y situaciones de salud entre estados descentralizados y no descentralizados, sino, como ya hemos señalado, sus evoluciones durante el periodo en que han estado sujetas a modalidades administrativas diferentes, incorporando opiniones sobre aspectos cualitativos de difícil valoración e integrando este conjunto dentro de un contexto de variables que inciden en el proceso: económicas, culturales, políticas, geográficas, etcétera.

El último documento de la SSA que analiza los estados en que podría continuarse el proceso de descentralización es de 1987.¹² En él se estudiaba una propuesta de cinco estados a descentralizar en 1987 (Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Quintana Roo y Zacatecas) y cuatro en 1988 (Baja California, Hidalgo, Tamaulipas y Yucatán). De esta propuesta, como ya se comentó, sólo se concretaron los casos de Aguascalientes y Quintana Roo en 1987. Ateniéndonos a los criterios allí planteados (voluntad política y financiera del gobierno, reducido costo, amplia cobertura y capacidad de gestión estatal), muy similares a los empleados en la selección de los 14 primeros estados sometidos al proceso, consideramos que, de los restantes tres propuestos en 1987, el estado con mayores posibilidades es Zacatecas por su voluntad política, impulso al desarrollo social, capacidad de gestión y bajo costo de descentralización. Chihuahua y Durango tienen problemas de cobertura y ameritarían un reordenamiento de sus servicios.

En el grupo propuesto para 1988, las mayores posibilidades serían para Hidalgo, sugerido como candidato al proceso desde 1985 y desconociéndose las razones precisas de su postergación (probablemente sus fuertes costos de homologación salarial), y Baja California, que presenta mejores condiciones de cobertura que Yucatán y menos costos que Tamaulipas.

Dada la situación económica y política, el proceso de descentralización se considera irreversible, aunque de por sí no garantice una gestión más eficiente. Tampoco pueden mantenerse de manera indefinida dos grupos de entidades federativas con diferentes grados de

¹² SSA, *Consolidación de la estrategia de descentralización 1987-1988. a descentralizar*, Subsecretaría de Planeación-Dirección General de Descentralización y Modernización Administrativa y de Planeación y Presupuesto, 3 de marzo de 1987.

autonomía y criterios de asignación de recursos por parte de la federación. Por estas razones, y en el marco de la presente investigación, se recomienda:

1) Extender a todas las entidades federativas el proceso de descentralización, homogeneizando así sus formas de administración y relación con el centro.

2) Profundizar y consolidar el avance de la descentralización desde los estados hacia los municipios y Silos.

3) Terminar de descentralizar realmente a los 14 estados que iniciaran el proceso. Para ello es necesario:

a) Modificar la legislación tributaria de manera que los estados puedan contar con mayores recursos propios.

b) Adjudicar las aportaciones federales en la forma de subsidio y en proporción a los esfuerzos realizados por los gobiernos estatales y a las necesidades de salud de sus poblaciones.

c) Transferir la propiedad de los bienes muebles e inmuebles entregados a los Sesas en calidad de comodato.

4) Desarrollar programas de capacitación y adiestramiento de personal en áreas administrativas y de salud, así como formar promotores a nivel regional y en función de sus necesidades, para mejorar la productividad y calidad de los servicios.

**Experiencias
relevantes**

La reorganización de la Cruz Roja Danesa. Orígenes institucionales de su organización

Søren Christensen y Jan Molin

El propósito de este artículo es entender el desarrollo de la Cruz Roja Danesa (CRD), comprender el origen y las transiciones de la organización. La CRD es un buen ejemplo de una “organización institucionalizada cuyo éxito depende de la confianza y la estabilidad alcanzadas mediante el isomorfismo con las reglas institucionales” (Meyer y Rowan, 1991, p. 55).

La CRD no sólo es interesante por existir desde 1876 sino también por haber cambiado su estructura formal y sus tareas varias veces en su historia. Nuestro propósito es entender los orígenes institucionales de su organización.

El artículo empieza mediante una breve descripción de la historia de la CRD, desde su fundación en 1876 hasta el presente. Para ello, examinamos los momentos en que la CRD cambió su estructura formal (1917 y 1992) y aquellos en que se introdujeron cambios importantes en sus tareas.

Después analizamos las fuerzas macrosociales que dieron forma al ámbito en que opera y las fuerzas que obran dentro de la organización y en torno a ella para tratar de cambiar su estructura y tareas.

El marco de referencia teórico en que nos basamos para compren-

Los autores son investigadores del Instituto de Sociología Organizacional del Copenhague Business School de Dinamarca. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

der el desarrollo de la CRD es el del institucionalismo, pero, puesto que antes que la forma y función analizamos el origen y transformación de las estructuras de la organización (Brint y Karabel, 1991), nos valemos tanto del antiguo como del nuevo institucionalismo.

Historia¹

1876: Primeros tiempos de la Cruz Roja Danesa

La Sociedad para el Mejoramiento de las Condiciones de los Enfermos y Heridos durante la Guerra fue fundada en 1876 en el King's Club, un restaurante de Copenhague. El primer presidente de la Sociedad fue el general Thomsen, ex ministro de Guerra, y los otros miembros de la junta directiva eran hombres pertenecientes a la nobleza y a las fuerzas militares. Como parte de sus facultades, la junta directiva podía aumentar el número de sus miembros y reemplazar a éstos.

Los objetivos de la Sociedad —que más tarde cambió su nombre al de Cruz Roja— no fueron definidos con precisión, pero durante mucho tiempo el propósito de la organización fue apoyar al ejército danés, y la composición de la junta directiva reflejaba ese propósito adecuadamente. Una de las primeras actividades de la Sociedad fue recaudar dinero para preparar cuarteles militares sanitarios y más tarde organizó la capacitación de enfermeras y de voluntarios de primeros auxilios.

En la época de su fundación, en 1876, Dinamarca acababa de perder la guerra con Alemania; sin embargo, la creación de la Sociedad no era deseada ni por el gobierno danés ni por el ejército. Fue más bien un intento por salvar las apariencias ante otros países europeos.

En los años de la guerra germano-danesa, de 1862 a 1864, un comité establecido en Ginebra y encabezado por Henri Dunant invitó a varios gobiernos a una conferencia sobre la ayuda a los enfermos y heridos en las situaciones de guerra. Dinamarca fue uno de los participantes y, junto con 12 gobiernos, firmó la Convención de Ginebra en 1864. El comité envió delegados tanto al flanco danés como al alemán, lo cual no fue visto con buenos ojos por el gobierno danés, que ponía en tela de juicio la imparcialidad de los delegados, ni por el ejér-

¹ La historia de la Cruz Roja Danesa se basa ampliamente en un manuscrito sin publicar de la tesis de doctorado de Barbara Zalewski, a quien estamos muy reconocidos y agradecidos por su cooperación.

cito, que se sintió criticado por no poder hacer frente a sus problemas con los soldados heridos.

Durante el periodo de 1864 a 1874, el Comité de la Cruz Roja Internacional intentó en varias ocasiones establecer contacto con Dinamarca, pero sus requerimientos no obtuvieron respuesta. En 1874, el Comité preguntó nuevamente a Dinamarca por qué, habiendo firmado la Convención de Ginebra, no ofrecía asistencia a los heridos de la guerra franco-alemana, y esta vez lo publicó en el *Boletín Internacional*.

La presión ejercida sobre Dinamarca finalmente rindió sus frutos: considerando que “no se ve bien que nuestro país sea el único —entre las naciones civilizadas— que no forme parte del movimiento”,² se llevó a cabo en Copenhague una reunión preparatoria para organizar una sociedad de ayuda a los enfermos y heridos en situaciones de guerra.

1917: Presión para reorganizarse

La Sociedad cambió su nombre al de Cruz Roja en 1881, lo cual refleja el hecho de que ya se consideraba parte del movimiento internacional, al menos en principio. Los muchos llamamientos hechos a la Sociedad danesa entre 1876 y 1917 por otras sociedades y por el Comité de la Cruz Roja Internacional no habían obtenido respuesta, pues la Sociedad se mostraba muy renuente a participar. Sólo en tres casos respondió favorablemente: en la guerra turco-rusa, entre 1877 y 1878; en 1897, cuando la Cruz Roja de Dinamarca envió 12 enfermeras a Grecia durante la guerra de ésta con Turquía; y en 1912, en la guerra de los Balcanes. En los tres casos, la familia real danesa presionó a la Cruz Roja de Dinamarca para que brindara su ayuda, debido a los lazos familiares que tenía con las cortes de Grecia y Rusia. No fue sino hasta el estallido de la primera Guerra Mundial, en 1914, cuando la Cruz Roja de Dinamarca participó en actividades de socorro importantes en el extranjero.

A partir de 1886, la Sociedad recibió una pequeña contribución del gobierno, pero la mayor parte de sus fondos seguían siendo donativos y trabajo voluntario destinados a complementar al ejército. La Sociedad seguía estando firmemente controlada por el comité central,

² Barbara Zalewski, ms., 28 de julio de 1992, p. 21.

que durante ese periodo nunca trató de transformarla en un movimiento popular ni de consultar al Consejo. Por el contrario, a pesar de que en los primeros veinte años de su historia la Sociedad tuvo dificultades para atraer miembros y obtener donativos, creía firmemente que “la iniciativa y la caridad privadas eran la clave para socorrer a los enfermos y heridos en los campos de batalla”.³

Buscando aumentar su capacidad para organizar hospitales de campaña, en 1899 la junta directiva decidió la introducción de los círculos de damas, con los que habían tenido un gran éxito las sociedades de la Cruz Roja de otros países. La junta directiva se valió de sus relaciones con la mejor sociedad de la capital danesa para fundar el Círculo de Damas de Copenhague y, en 1900, solicitó a la princesa Louise que fuera la patrocinadora de estos círculos. La princesa aceptó y pidió a las más ilustres de sus amigas, elegidas principalmente entre la nobleza de todo el país, que organizaran los círculos. Dos años más tarde, unas 5 000 damas reclutadas entre la clase alta se afanaban recaudando donativos y organizando hospitales de campaña.

Las otras tareas de la Cruz Roja de Dinamarca fueron la capacitación de enfermeras y de voluntarios de primeros auxilios que pudieran brindar ayuda en situaciones de guerra. Poco antes de la primera Guerra Mundial, la junta directiva de 1910 vinculó la capacitación en primeros auxilios con la cuestión de la seguridad en el lugar de trabajo, que en ese momento era un problema creciente en las plantas industriales más importantes de Copenhague. Muchos trabajadores jóvenes fueron alistados como voluntarios de primeros auxilios, pero nunca se unieron a la organización como miembros. La cuestión de la seguridad en el trabajo llevó al movimiento sindical a establecer una organización paralela que proporcionara entrenamiento en primeros auxilios. En 1912, ante la inminente guerra, la Organización Sindical de Primeros Auxilios se unió a la Cruz Roja y logró colocar un representante en el comité central. Cuando estalló la guerra, Dinamarca no participó en ella. Por su parte, aunque no eran miembros de la Cruz Roja, los voluntarios de primeros auxilios se habían organizado informalmente y querían hacer oír su voz en la Sociedad; para ellos, antes que con la política que seguía la junta directiva, los problemas tenían que ver con uniformes, camillas y vendajes.

En 1917 se hizo evidente que Dinamarca no participaría en la

³ Barbara Zalewski, *Hattedamer-Dameafdelingernes Historie, 1899-1948*, DRK's ugebev, 1991.

guerra. La presión cada vez mayor de los voluntarios de primeros auxilios dio como resultado una reorganización de la Sociedad, que en ese momento constaba de tres grupos:

- a) la propia Sociedad, con unos 400 miembros;
- b) los círculos de damas, con unos 4 000 miembros; y
- c) los voluntarios de primeros auxilios, con unos 2 000 miembros.

A pesar de que, hasta 1917, la organización de la Sociedad había incluido de manera formal una Asamblea General, este cuerpo nunca había hecho uso de sus facultades, pues el comité central había ejercido un dominio total. En ese año, la Asamblea General aprobó una nueva constitución, con la que proveyó a la Sociedad de una estructura federal con secciones locales. El comité central nombró un comité ejecutivo, que en la práctica asumió el control completo de la organización. Ahora bien, aunque es cierto que en ese año de 1917 hubo un cambio de estructura formal, en el plano ejecutivo, el dominio de la organización siguió en manos de un pequeño grupo de personas.

Los militares, que habían dominado totalmente el comité central hasta 1917, se retiraron por completo. El ejército ya no necesitaba la ayuda de la Sociedad. En una reunión del comité central efectuada en 1919, se decidió que, puesto que era evidente que el ejército se mostraba renuente a hacer un contrato con la Cruz Roja, quizá, “en lugar de servir al ejército como un apéndice, era mejor cambiar a una organización de socorro voluntario dedicada principalmente a tareas civiles”.⁴

En el mismo año de 1917 un profesor de la Universidad de Copenhague fue elegido como nuevo presidente, y el comité ejecutivo quedó compuesto por médicos y otros ciudadanos prominentes. La estructura federal —resultado de la reorganización— se convirtió en la principal fuente de cambio de la Sociedad.

Para dar cabida a los voluntarios de primeros auxilios y a las actividades locales, la nueva estructura formal incluyó, como ya dijimos, secciones locales. Considerando que la mayoría de los miembros pertenecían a los círculos de damas de todo el país, habría sido lógico tomar estos últimos como punto de partida para establecer las secciones; sin embargo, la reina Louise insistió en que sólo ella, como había ocurrido desde 1900, nombraría a los presidentes de los círculos de

⁴ Actas de la reunión de 1919 del comité central, Helle B. Rasmussen, 1 de mayo de 1993.

damas; y también subrayó que éstos no podían formar parte de las secciones. Consecuentemente, fue muy difícil establecerlas: a causa de la rivalidad local y porque las damas con tiempo y recursos disponibles ya habían sido reclutadas por los círculos. Pasaron diez años antes de que la Sociedad tuviera un alcance nacional. Hasta que desaparecieron los círculos de damas en 1948, cuando murió la reina, era común encontrar una sección y un círculo de damas en la misma localidad, si bien en los años treinta y cuarenta unos cuantos se fusionaron con alguna sección, a pesar de los dictados de la reina.

En 1919 se establecieron la Liga de la Cruz Roja y las Sociedades de la Luna Creciente Roja, de las que se hizo miembro la Cruz Roja de Dinamarca. Como consecuencia, el nombre cambió de Cruz Roja a Cruz Roja Danesa.

Después de haber sido una organización de apoyo exclusivo al ejército danés, la Cruz Roja empezó a participar principalmente en la ayuda a los prisioneros de la primera Guerra Mundial y estableció oficinas en San Petersburgo, Berlín, Viena y París. Ése fue su primer esfuerzo internacional de importancia, pero finalizó en 1920. Desde ese año hasta el estallido de la segunda Guerra Mundial, la participación internacional desapareció virtualmente y las actividades emprendidas por la oficina central de Copenhague sólo tuvieron que ver con actividades civiles en Dinamarca destinadas a mejorar la salud y prevenir las enfermedades y las necesidades, de conformidad con la carta de la Liga.

Las secciones adquirieron una gran importancia en la organización durante el periodo de 1920 a 1940. Florecieron las iniciativas locales y la CRD se volvió dependiente de las secciones para todo lo relacionado con sus propias actividades; asimismo, el destino de la organización llegó a depender de las iniciativas locales. Las tareas que llevó a cabo la organización durante ese tiempo pueden describirse como de apoyo al Estado benefactor y complemento de éste; incluyeron el cuidado y asistencia para madres jóvenes y niños, hogares para ancianos, servicio de donadores de sangre, sanatorios, capacitación en primeros auxilios, etcétera.

1976: Desarrollo de las actividades internacionales

Dinamarca fue ocupada por Alemania en el transcurso de la segunda Guerra Mundial. Durante y después de la guerra, de 1939 a 1951, las

actividades de la CRD se concentraron en tareas relacionadas con la situación: brindar socorro a los prisioneros daneses en los campos de concentración alemanes y a las familias afectadas por la guerra. Después de la contienda, la CRD estableció y administró unos 1 000 campos de refugiados de guerra y brindó ayuda a Holanda, Bélgica y Francia, gracias principalmente a subvenciones provenientes del gobierno.

En el periodo que va de 1952 a 1976, la CRD prestó asistencia en operaciones internacionales de socorro en general y de ayuda en desastres, como la inundación de los Países Bajos en 1956. El financiamiento para esas operaciones provino de donativos, de fondos que las secciones recaudaron organizando loterías, etc. Por otra parte, las secciones continuaron con sus actividades locales y también empezaron a organizar guardias de primeros auxilios en eventos deportivos, a proporcionar equipo de seguridad en las playas, etcétera.

Con todo, el grado de actividad de la Cruz Roja Danesa en el periodo de 1952 a 1976 estuvo muy por abajo del que siguió a la segunda Guerra Mundial (1945-1951). Asimismo, el número de miembros se redujo drásticamente: en 1948 contaba con 160 000; en 1976, la cifra era de 80 000.

Es posible fijar como fecha de la transición de la organización voluntaria a profesional y de pobre a rica el año de 1976, cuando tuvo lugar una serie de reuniones del comité central de la CRD para encontrar la manera de expandir y revitalizar la organización. Entonces se decidió hacer de ella un organismo profesional e internacional. Esa decisión fue confirmada por la Asamblea General en 1978 y, en 1980, fue contratado un nuevo secretario general. Se trataba de un servidor público del Ministerio de Relaciones Exteriores con una red de relaciones en el sector público, las agencias de desarrollo internacionales y los países del Tercer Mundo.

Las condiciones sociales del momento se caracterizaban por una internacionalización creciente. En el sector público, la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (conocida internacionalmente como Danida, de Danish International Development Agency), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, buscaba nuevas organizaciones no gubernamentales (ONG) que a su vez le sirvieran de agencias para encauzar los cada vez más sustanciales fondos públicos para asistencia en desastres y obras de desarrollo en el Tercer Mundo.

En 1984, el Ministerio de Justicia hizo un contrato con la CRD para que estableciera y dirigiera campos de refugiados políticos que buscaban asilo en Dinamarca.

Esas actividades provocaron cambios drásticos en la organización. En 1980, la CRD empleaba a 50 personas y tenía un movimiento total de dinero de unos 50 millones de coronas danesas. En 1991, el personal en la oficina central era de 150, tenía 100 delegados en el extranjero y 500 personas fueron empleadas en los campos de refugiados. El movimiento total de dinero en 1991 fue de 500 millones de coronas danesas, diez veces el de 1980.

En 1976, las secciones seguían manteniendo actividades locales, pero diferentes a las de los periodos anteriores. El Estado benefactor se había desarrollado y las municipalidades se habían hecho cargo de la mayoría de las tareas, por lo que la organización tuvo dificultades para atraer nuevos miembros.

1992: Los intentos por hacer de la estructura formal una estructura profesional

En el periodo que va de enero a octubre de 1991, un grupo de investigadores de la Escuela de Comercio de Copenhague hizo un estudio de la CRD. Cuando se presentaron en la organización, tuvieron la impresión de que estaba dividida en una parte formada por grupos de voluntarios (unos 75 000 miembros) y una parte profesional. Las tareas de las secciones sólo se relacionaban de una manera muy imprecisa con las de la oficina central, y la organización para los refugiados estaba desacoplada del resto de la organización.

La parte de grupos de voluntarios (consistente en 250 secciones locales y 17 regionales) desempeñaba actividades tales como capacitación en primeros auxilios, servicio de visitas a ancianos, inválidos, prisioneros y gente sola, grupos de primeros auxilios que brindaban servicios en eventos deportivos locales, conciertos, etc. Asimismo, había grupos de costura y tejido que hacían ropa para recién nacidos y niños de los países del Tercer Mundo. Los fondos para las operaciones internacionales de socorro en general y de ayuda en desastres eran generados localmente mediante la venta de ropa de segunda mano y de colectas locales, pero lo recaudado de esta manera sólo representaba 8% del movimiento total de dinero de la organización.

La parte profesional, establecida en la oficina central, trabajaba con programas internacionales de asistencia en general y ayuda en desastres dirigidos principalmente al Tercer Mundo. Esta operación incluía un cuerpo profesional y se financiaba primordialmente con fon-

dos gubernamentales. Del movimiento total de dinero, 42% provenía de esas actividades. La administración de los campos de refugiados se financiaba 100% a través de un convenio de subcontratación con el Ministerio de Justicia y generaba 40% del movimiento total de dinero.

La estructura formal de la organización permaneció sin cambios desde la reorganización de 1917. En la Asamblea General bianual, los delegados (unas 350 personas) de las secciones locales y regionales eligieron un comité central de unos 40 miembros. El comité central nombró un número adicional de miembros del mismo (6 a 8 personas), a los que se denominó "elegidos por el rey", término que refleja la historia de la organización. En la práctica, se pidió a la gente que creía tener un conocimiento especial útil para el comité central que se uniera a él. Aunque eran nombrados formalmente por el comité central, los hombres del rey eran elegidos por el presidente y el secretario general. El comité ejecutivo, el presidente y los tres vicepresidentes eran designados por el comité central.

El comité ejecutivo seguía teniendo el dominio en cuanto a las decisiones, lo cual era muy coherente con la historia y las tradiciones de la organización, pero había quienes sostenían, en particular el secretario general, que se necesitaba una estructura más profesional para tomar decisiones.

En 1991, este último se acercó a la Escuela de Comercio de Copenhague y le pidió que llevara a cabo un estudio de la estructura global y el proceso para tomar decisiones de la organización. El secretario general, el presidente y los administradores profesionales consideraban que las personas elegidas encargadas de tomar las decisiones no estaban capacitadas para abordar los problemas cada vez más complejos de las operaciones profesionales de asistencia en general y ayuda en desastres.

La idea de modernizar la estructura para tomar decisiones había surgido varios años antes. En 1986, la Asamblea General decidió nombrar un comité que sugiriera una nueva estructura para la organización, pero en 1988 rechazó la sugerencia de dicho comité. En la siguiente Asamblea General, en 1990, el presidente amenazó con renunciar si no se diseñaba una nueva estructura, por lo que la Asamblea General resolvió pedir una investigación independiente sobre la organización y la estructura para tomar decisiones de la Cruz Roja Danesa.

Los consultores sometieron su informe en octubre de 1991. No recomendaron un modelo único; por el contrario, propusieron que la organización analizara tres modelos alternativos. El primero de ellos

Cuadro 1. El desarrollo de la Cruz Roja Danesa

<i>Agentes de cambio</i>	<i>Estructura formal</i>	<i>Estructura de tareas</i>	<i>Tareas</i>	<i>Financiamiento</i>
1876 Militares	Sociedad	Central	Apoyo militar	Donativos
1899 Princesa	Comités locales	Ramas locales	Apoyo militar	Trabajo voluntario
1917 Voluntarios de primeros auxilios	Democracia representativa	Central y Ramas locales	Ayuda humanitaria	Donativos y trabajo voluntario
1920-1940 Ramas locales	Democracia representativa	Ramas locales	Suplemento del sistema de asistencia social	Trabajo voluntario
1940-1951 Gobierno danés	Democracia representativa	Central y Ramas locales	Refugiados de guerra	Gobierno y trabajo voluntario
1976 Comité central	Democracia representativa	Central y Profesional	Ayuda internacional en general y en desastres	Gobierno
1984 Secretario general	Democracia representativa	Central y Profesional	Refugiados políticos	Gobierno
1992 Presidente secretario general	Sociedad	Central y Profesional/ Ramas locales	Ayuda internacional/ refugiados políticos	Gobierno y trabajo voluntario

planteaba separar completamente la organización de grupos de voluntarios de la parte profesional, mientras que los otros dos aconsejaban introducir modificaciones a la estructura que entonces se tenía. No obstante, en los tres casos se sugería que el comité central se redujese de 40 a 15 miembros elegidos directamente por un consejo y que, en general, se simplificara la estructura de gobierno.

El informe fue examinado ampliamente en la organización durante el periodo de octubre de 1991 a octubre de 1992, cuando la Asamblea General decidió mantener la estructura democrática, pero también hacer los cambios aconsejados por los consultores.

La Asamblea General bianual se sustituyó por un consejo anual consistente en los presidentes de las secciones locales y regionales. El presidente, el vicepresidente de asuntos internacionales, el vicepresidente de asuntos nacionales y 12 miembros fueron elegidos directamente por el consejo para formar el comité central.

En abril de 1993, el consejo se reunió por primera vez para elegir presidente, vicepresidentes y comité central.

En el cuadro 1 se proporciona un resumen del desarrollo de la organización.

Análisis. Orígenes institucionales de la organización

Para tratar de entender la fundación de la Cruz Roja Danesa en 1876 y las muchas reorganizaciones que ha experimentado la institución en el transcurso de su existencia, empleamos el marco teórico del institucionalismo. Esto significa que examinamos la organización en el ámbito de la sociedad en su conjunto. Uno de los principales argumentos del nuevo institucionalismo es que las estructuras de una organización derivan del esfuerzo que se hace por amoldarse a los modelos generales ya existentes que indican cómo organizarse y, por ende, legitimarse en la sociedad en general (Meyer y Rowan, 1991; Scott, 1991). Ahora bien, ya que lo que nos interesa es comprender, antes que sus formas, cómo cambian las organizaciones, también analizamos la CRD desde la perspectiva de las estructuras de poder (Perrow, 1986) y examinamos aquellas de la sociedad en su conjunto que influyen de manera importante en la forma de la organización. Así, intentaremos determinar cómo, a través del tiempo, diferentes agentes han tratado de hacerse del dominio de la Cruz Roja Danesa aprovechando los campos de oportunidad disponibles (Brint y Karabel, 1991). Esta perspectiva es la del instituciona-

lismo “antiguo” más que la del “nuevo” en la tradición de Philip Selznick (1949; 1957), Arthur Stinchcombe (1965) y Brint y Karabel (1991).

En el transcurso del análisis identificamos agentes que han tratado de promover sus intereses ejerciendo presión en la organización para reestructurarla o tratar de dominar el aparato presente; al hacerlo, no obstante, según pudimos observar, una de sus preocupaciones ha sido igualmente el elegir formas legítimas de organización.

Las estructuras de poder

En el caso de la CRD, podemos identificar tres fuentes de poder. Los militares desempeñaron una función primordial en los primeros años de la organización y hasta su reorganización, en 1917. Junto con los militares, la familia real y la nobleza tuvieron también un gran poder durante ese periodo. Aparentemente, a la Sociedad danesa le resultaba embarazoso el que el Comité de la Cruz Roja de Ginebra la denunciara públicamente por no reaccionar a los llamados a participar en los esfuerzos humanitarios que se hacían para brindar asistencia en casos de guerra, a pesar de que Dinamarca había firmado la Convención de Ginebra. Desde luego, el gobierno danés no podía participar de manera directa en tales operaciones, pero el ex ministro de Guerra había trabajado activamente en el establecimiento de la organización danesa y se convirtió en su presidente durante los primeros veinte años. No es que el aparato militar en sí mismo estuviera interesado de manera alguna en la cuestión de la ayuda humanitaria internacional en los campos de batalla; antes bien, se hizo del dominio de la organización y la usó para brindar apoyo a los militares daneses. La junta directiva, controlada por gente de los militares, impuso unas suscripciones tan altas que sólo las personas pertenecientes a las clases más ricas pudieron convertirse en miembros de la Sociedad. Oficialmente, el cuerpo de gobierno de la Sociedad para el Mejoramiento de las Condiciones de los Enfermos y Heridos durante la Guerra era la Asamblea General, pero dicho cuerpo no tenía influencia alguna. A menudo ni siquiera era informada cuando la junta directiva tomaba una decisión. Cuando se buscó aumentar su capacidad en 1899, la junta directiva no decidió aumentar la membresía sino, antes bien, estableció los círculos de damas con la ayuda de la familia real. De esa manera, el orden social y político de Dinamarca se mantuvo intacto y la Sociedad siguió sometida al dominio del aparato militar y sus partidarios.

Cuando la Cruz Roja se reorganizó en 1917, la estructura de poder de Dinamarca había cambiado sustancialmente. Los socialdemócratas y el movimiento sindical se habían convertido en fuerzas importantes de la sociedad, mientras que el partido conservador, que había dominado la sociedad, había perdido terreno ante el de los granjeros liberales. El papel de los militares y, sobre todo, la tecnología militar habían cambiado. Así, la Cruz Roja no sólo transformó su estructura sino también sus tareas. De haber sido una organización de apoyo a los militares, entre 1920 y 1940 llegó a desempeñar un papel importante como complemento del Estado benefactor, que cada vez se hacía más fuerte. De acuerdo con lo anterior, sostenemos que el cambio ocurrido en la estructura de poder de la sociedad danesa explica las transformaciones que experimentaron la estructura de la CRD y sus tareas.

Alrededor de 1970, el Estado benefactor ya estaba bien establecido y muchas de las tareas que antes llevaban a cabo las organizaciones de voluntarios, como la CRD, habían sido adoptadas como responsabilidades públicas, pero esta vez oficialmente y como parte de la ideología del Estado benefactor. Y eso impuso límites al tipo de tareas que podía emprender legítimamente la Cruz Roja.

A lo largo de su historia, la CRD había tenido que crearse un espacio legítimo en la sociedad y, como hemos visto, la estructura de poder de la sociedad danesa había definido y redefinido ese espacio. No queremos implicar con esto una perspectiva determinista de la estructura de poder en el sentido de que el papel de la CRD no pudo haber sido diferente de lo que hemos descrito aquí. Ciertamente, pudo haber elegido otra manera de organizarse y otras tareas que desempeñar. Quizá el aspecto más sorprendente de la CRD sea la capacidad de recuperación de la organización. Hizo su propia historia, pero no habría podido hacerla en cualquier forma que hubiese querido.

Los campos de oportunidad

El análisis de los campos de oportunidad se relaciona estrechamente con el de la estructura de poder, pero, mientras que con éste buscamos conocer las fuerzas del medio ambiente que restringieron las posibilidades de organización de la CRD, con aquél buscamos entender las condiciones sociales que hicieron posibles las perspectivas que la Cruz Roja exploró realmente a lo largo del tiempo. El hacer un análisis del total de posibilidades que hubo en ese periodo rebasaría el marco de

este artículo. Es importante que se comprenda que, por una parte, como antes se mencionó, nosotros creemos que, en cuanto organización de voluntarios, la Cruz Roja pudo haber examinado otras estrategias y, por la otra, como lo demostraremos, también creemos que, desde su fundación hasta nuestros días, la organización exploró una estrategia que nos hace considerarla como una organización semigubernamental.

A pesar de que el aparato militar se mostró muy renuente a asociarse con la Cruz Roja cuando ésta se fundó en 1876, los militares pudieron utilizarla en beneficio de las fuerzas armadas y, a partir de 1899, expandir la participación civil en esa empresa a través de los círculos de damas. De esa manera, la Cruz Roja también ayudó a aumentar el prestigio de los militares y durante mucho tiempo —quizás aún hoy— fue considerada como una aliada cercana de ellos. Las actuales oficinas centrales de la CRD fueron donadas por las fuerzas armadas, su patrocinadora es la reina Ingrid y el comisionado es el príncipe consorte Henrik.

Los estrechos lazos con los militares desaparecieron con la reorganización de 1917, por lo que, entre las dos guerras mundiales, la organización llevó a cabo tareas civiles, principalmente de apoyo y complemento al Estado benefactor. Y, gracias a la estructura federal establecida en 1917, estaba bien capacitada para hacerlo, porque las juntas directivas de las secciones formaban parte de la élite local y podían emprender tareas en sus localidades, ayudando sobre todo a los niños, ancianos, desempleados, etc. Durante y después de la segunda Guerra Mundial, la CRD participó en las tareas de ayuda a los prisioneros de guerra en campos de concentración alemanes y a los refugiados de guerra. Ese trabajo, ahora de una envergadura internacional mucho mayor, estuvo estrechamente coordinado con el gobierno danés y fue patrocinado por éste.

La siguiente oportunidad importante que aprovechó fue el trabajo internacional de socorro en general y ayuda en desastres a partir de los años setenta. En este caso también es posible ver los íntimos lazos que mantuvo con el gobierno. En ese periodo, el gobierno danés tenía el gran problema de encontrar una salida al cada vez mayor presupuesto de ayuda al desarrollo, destinado sobre todo a los países del Tercer Mundo (la cifra que se había fijado el gobierno era el 1% del producto nacional bruto), por lo que estableció la política de que 15% del total de dicho presupuesto debería encauzarse a través de organizaciones no gubernamentales (ONG). La CRD estaba bien equipada para explorar ese campo de oportunidad y en 1980 reclutó como secretario

general a un antiguo miembro de la Agencia Gubernamental para el Desarrollo.

En 1981, cuando el gobierno decidió buscar una agencia que se hiciera cargo del siempre creciente número de refugiados políticos que llegaban a Dinamarca, la CRD fue la elección lógica; por lo demás, el secretario general ya formaba parte de la red.

La búsqueda de formas de organización

El nuevo institucionalismo subraya un aspecto importante: una vez que una forma se instala, su capacidad para sobrevivir depende menos de su desempeño que del tranquilizante sentido de orden que transmite (Jepperson y Meyer, 1991; Scott, 1991). En primer lugar, la estructura formal de la CRD no ha cambiado mucho desde su fundación. En segundo, su estructura de gobierno siempre ha sido democrática, a pesar de que a lo largo del tiempo ha habido conflictos relacionados con la estructura y con la influencia y a pesar de que, tal como está formalizada en la estructura, la democracia nunca ha significado que los miembros ordinarios hayan ejercido (o quizá incluso deseado) esa influencia. En tercer lugar, la organización siempre ha sido controlada por una élite. El cambio de estructura unitaria a federal introducido en 1917 significó que las secciones podían separarse virtualmente de la oficina central, mientras que la amplia definición de los objetivos de la organización les permitió llevar a cabo tareas definidas por ellas mismas. Esa estructura ha contribuido a que la organización haya sobrevivido con éxito, como se observa también en el caso de la YMCA en Estados Unidos (Zald y Denton, 1963).

La difusa relación entre la estructura organizativa y el desempeño de las tareas, como lo han hecho notar muchos nuevos institucionalistas (Meyer y Rowan, 1991), se hizo particularmente evidente a partir de 1976, fecha en que la CRD se convirtió en una organización profesional. La administración de los refugiados y los programas internacionales de socorro en general y ayuda en desastres fueron separados de la organización nacional, y las estructuras para llevar a cabo esas actividades se diseñaron de tal manera que concordaran con aquéllas de los departamentos del gobierno central con los que trabajan.

El secretario general y el presidente intentaron cambiar la estructura de gobierno de la CRD en 1986 y 1990, pues querían modernizar la disposición formal (democrática) para que coincidiera con el carácter

profesional de la estructura de tareas. Para gran pesar del secretario general, el cambio que se introdujo en 1992 no cumplió con ese requisito; sin embargo, la nueva estructura de la CRD corresponde a la de otras ONG que durante los últimos dos años han cambiado la suya para así ser políticamente responsables, requisito que el gobierno impuso a una organización similar hace apenas unos años.⁵

Conclusión

El análisis de la Cruz Roja Danesa hecho en este artículo se basó tanto en el nuevo como en el antiguo institucionalismo. Puesto que lo que nos interesaba no era tanto la manera de funcionamiento como la fundación y reorganización de las instituciones, para entender la estructura de poder que da forma a su desarrollo, nos basamos en la obra de Philip Selznick (1949 y 1957), Mayer Zald y Patricia Denton (1963), Charles Perrow (1986) y Brint y Karabel (1991). Como lo señalaron los antiguos institucionalistas, el desplazamiento de los objetivos ha sido una característica importante del desarrollo de la organización estudiada, si bien el concepto de desplazamiento de los objetivos es de difícil aplicación, pues supone que al principio los objetivos eran fijos. Y ése no es el caso de la CRD, pues, como observamos, las tareas de la organización han cambiado sustancialmente a lo largo de su historia.

Asimismo, nos basamos en el nuevo institucionalismo e hicimos observaciones que corresponden a conceptos clave de esa tradición. La organización formal de la CRD ha sido notablemente estable a través del tiempo y la vemos como una forma de organización que se legitima en el medio ambiente en que está inserta. Hubo cambios tanto en las bases materiales como en las ideológicas de la sociedad y descubrimos que unas y otras tuvieron efectos importantes en la organización de la CRD, si bien ninguna ejerció un efecto importante en la estructura formal de la institución.

La vaga relación entre la estructura formal y las estructuras de tareas, otra variable clave en la nueva tradición institucionalista, también fue observada en este estudio.

⁵ A fines de los años ochenta, el Ministerio de Finanzas puso en vigor una reestructuración de la administración de algunas ONG. En el caso de la Asociación Danesa para la Cooperación Internacional, los consultores del ministerio reorganizaron las oficinas centrales para que concordaran con la estructura administrativa de la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (isomorfismo).

Es posible que, cuando se hizo la reorganización de 1992, el haber recurrido a consultores haya contribuido al éxito de ese intento. Esto concuerda al menos con el argumento neoinstitucionalista de que es probable que, al legitimar las formas de organización, los profesionales ejerzan un efecto (DiMaggio y Powell, 1991; Scott, 1991), pero también es tentador argüir que el intento por reconciliar la estructura formal con las de tareas fracasó porque las dos maneras de organización sirven a dos tipos diferentes de electores.

Referencias bibliográficas

- Brint, Steven y H. Karabel (1991), "Institutional Origins and Transformations. The Case of American Community Colleges", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1991), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Jepperson, Ronald L. y John W. Meyer (1991), "The Public Order and the Construction of Formal Organizations", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Meyer, John W. y B. Rowan (1991), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myths and Ceremony", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Perrow, Charles (1986), *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3a. ed., Nueva York, Random House.
- Scott, Richard W. (1991), "Unpacking Institutional Arguments", en W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Selznick, Philip (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley.
- (1957), *Leadership in Administration*, Evanston.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965), "Social Structure and Organizations", en J. G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally, pp. 142-193.
- Zald, Mayer N. y Patricia Denton (1963), "From Evangelism to General Service: The Transformation of the YMCA", *Administrative Science Quarterly*, vol. 8, pp. 214-234.

Reseñas

Les Metcalfe y Sue Richards, *Improving Public Management*, Londres, Sage, 1990

Carlos Eugenio Paz García

El texto de Metcalfe y Richards nos presenta un estudio de caso de la aplicación de un programa de innovación en gestión pública, en la Gran Bretaña, que se llama "Estrategia de Eficiencia". El libro trata de mostrarnos la manera como se aplicó un mecanismo novedoso en el sector público británico (*Civil Service*) para lograr un mejor manejo en el uso de los recursos públicos en todos sus aspectos, desde los recursos financieros hasta los sistemas de información y los recursos humanos.

La primera parte del texto nos presenta un cuadro general de la situación de la administración pública británica hasta la llegada de los conservadores de Margaret Thatcher en 1979. A partir de ese momento, y para aprovechar el clima de apoyo que gozaba el nuevo gobierno para reducir el déficit del sector público, se puso

en práctica la política de Estrategia de Eficiencia que diseñó Derek Rayner, alto ejecutivo de una corporación privada que fue "importada" del sector privado al sector público británico.

Los tres primeros capítulos nos exponen la forma en la que se propuso aplicar la Estrategia de Eficiencia, las condiciones que se quisieron combatir con su implantación, así como las dificultades con que se encontraron para hacerlo. Las características más importantes de la aplicación de la estrategia fueron:

1) La creación de la figura de los escrutinadores, quienes eran los encargados de investigar, de acuerdo con las jerarquías de los diversos departamentos o ministerios, el modo como se manejaban los recursos, la administración de los mismos, los departamentos en los que había dispen-

dios, los controles que existían para verificar el uso de los recursos, las unidades encargadas de su manejo, la eficiencia con la que realizaban su trabajo, etcétera.

2) La creación de la unidad de eficiencia. Ésta se encargaba de reunir toda la información para los escrutinadores y elaboraba una serie de recomendaciones para mejorar el desempeño de las diversas oficinas. Para asegurar la cooperación de los diversos departamentos y ministerios en la realización de la labor de los escrutinadores, se consideró fundamental contar con el apoyo del Primer Ministro e, incluso, la unidad de eficiencia se ubicó como una de las oficinas que dependían directamente de Margaret Thatcher.

El desarrollo de la estrategia se realizó a partir de dos elementos fundamentales; el primero buscaba establecer una serie de iniciativas de menor escala que produjera beneficios claros en el corto plazo; se tenía la experiencia de que las iniciativas que proponían grandes proyectos rara vez sobrevivían las fases iniciales de implementación y, para darle fuerza al proyecto de estrategia de eficiencia, se quería demostrar que había serias carencias en la gestión de la administración pública. La segunda parte de esta estrategia consistía en consolidar la evidencia de los escrutinios y construir un caso de reforma que sirviera como guía para mejorar el desempeño de las dependencias del sector público británico.

Una de las tareas que la estrategia buscaba consolidar era otorgar

a las dependencias un papel fundamental en el examen y mejoramiento de su propia actuación; les proponía un autoexamen y buscaba que cada ministerio, departamento u oficina procurase crear mecanismos que les permitieran evaluar su incremento en productividad año con año y que se convirtiera en una responsabilidad normal de la gerencia de cada dependencia.

La segunda parte de las reformas de Derek Rayner proponía crear reformas de largo plazo; la experiencia había demostrado que en el sector público no existe una planeación de largo plazo y se favorece la resolución de problemas de corto plazo que, por la urgencia de resolverlos, no se procura o no se tiene el tiempo para tomar medidas que vayan más allá del periodo gubernamental que tienen asignado.

A partir del análisis de la aplicación de la Estrategia de Eficiencia, con estudios de caso de los éxitos y fracasos de la implantación de la misma (capítulos 3, 4, 5, 6 y 7, de 11 que tiene el texto), y el análisis de diversos enfoques para entender la gestión pública en las sociedades modernas (capítulos 8 a 11 del texto), los autores han desprendido una serie de conclusiones sobre la necesidad de concebir, de modo distinto al tradicional, a la gestión pública y las condiciones y características que debe tener para ser eficiente y dar una respuesta adecuada a los requerimientos de los gobiernos modernos.

Para empezar, la concepción de la administración pública debe transitar del viejo modelo burocrático de

relaciones puramente jerárquicas, verticales e intraburocráticas hacia una noción que permita ver al sector público como una red de organizaciones y de relaciones entre ellas y con organizaciones no gubernamentales, que están involucradas en la provisión de servicios, competencias, y en el diseño y negociación de relaciones de trabajo efectivas entre las diferentes organizaciones.

Por otra parte, Metcalfe y Richards señalan que somos testigos de la transición del Estado benefactor de la segunda mitad del siglo XX, a un nuevo modelo de organización gubernamental que debe tener características apropiadas para manejar el cambio social rápido y sostenido. Esta situación plantea la urgente necesidad de crear la flexibilidad necesaria en la formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para poder manejar el cambio vertiginoso de las condiciones que privan en el mundo de hoy. La perspectiva de gestión pública reconoce que, en la actualidad, el problema básico de todo gobierno es tratar con problemas que cambian vertiginosamente, mientras que se vive con restricciones de recursos presupuestales.

Por tanto, se hace indispensable desarrollar capacidades fortalecidas de gestión pública, esenciales para asegurar flexibilidad y adaptabilidad en un mundo crecientemente cambiante e interdependiente. En estas circunstancias, los problemas de gestión pública incluyen el diseño organizacional, la gerencia estratégica, la gerencia del cambio, la eficiencia en el manejo de recursos, el control con-

table adecuado y una gran innovación en lo que se puede llamar "la cultura organizacional". Desde esta perspectiva, existen cuatro criterios clave en el desarrollo de la noción de gestión pública (según los autores, este concepto aún no está plenamente desarrollado y, de hecho, el trabajo también busca aportar algunos elementos que enriquezcan dicha noción): gerencia, eficiencia, contabilidad o presentación de cuentas, y cultura organizacional.

En estos términos, los criterios de gerencia y eficiencia están íntimamente relacionados; para lograr una mayor eficiencia y efectividad en la realización de las tareas públicas se necesita una mejor gerencia. Dados los grandes cambios que han tenido lugar en el ambiente en que actúan las organizaciones, las investigaciones y la teoría se han desplazado para reformular el problema de la eficiencia y la efectividad organizacional. La eficiencia, que se ha definido como la relación entre insumos y productos (*inputs vs. outputs*) en la cual las mejoras en la eficiencia se lograrán a través del incremento del producto respecto a los insumos, o por la reducción de los insumos respecto del producto o, idealmente, llevando a cabo ambos al mismo tiempo, se ha fundado en la premisa de que la eficiencia se logra, dados una serie de objetivos, como los medios elegidos para alcanzarlos, minimizando los insumos del programa en relación con los productos del mismo.

Sin embargo, ante esta situación, nos encontramos con el problema de la efectividad, que, hasta aho-

ra, había sido concebida como la definición de objetivos, la medición del progreso al buscar conseguir tales objetivos y la consideración de medios alternativos para lograrlos. Por otra parte, uno de los problemas que percibe la teoría de gestión pública es que el establecimiento de objetivos (*goal setting*) en el sector público es un problema importante y difícil de resolver porque con frecuencia suelen entrar en conflicto y están sujetos a cambio; este proceso se produce interorganizacionalmente, es decir, no con organizaciones que están fuera del sector público, y no intraorganizacionalmente. Como señalamos, la teoría se ha desplazado hacia una nueva concepción del establecimiento de objetivos en el sector público y ha dejado de asumir que las metas están dadas y que las organizaciones son sólo sistemas que persiguen objetivos (*goal seeking systems*). De esta manera, la efectividad se está definiendo, de manera creciente, en términos de capacidad de innovación, de adaptabilidad, de aprendizaje organizacional y de posibilidad de manejar el cambio. Existe un importante énfasis en la flexibilidad y esto ha originado un gran número de variaciones sobre el tema de la adaptabilidad, hasta llegar a la organización que se diseña a sí misma (*selfdesigning organization*), la que se evalúa a sí misma (*selfevaluating organization*), la que se corrige a sí misma (*selfcorrecting organization*) y la organización que experimenta consigo misma (*the experimenting organization*), y se subraya especialmente la importancia fundamental del aprendizaje organizacional. Dentro

de esta perspectiva, se hace hincapié en el papel básico que desempeña la gerencia estratégica de las relaciones entre las organizaciones y sus ambientes, y lo que de esta relación se puede desprender para mejorar el aprendizaje organizacional.

La noción de gestión pública, dicen los autores, no busca señalar esta necesidad de cambio y adaptabilidad de las organizaciones para hacer más compleja su acción; por el contrario, lo que desea es presentar los nuevos retos que van a desafiar las habilidades intelectuales y sociales de los funcionarios públicos. Es muy claro que en el futuro el camino preferible para lograr mayor eficiencia y efectividad es a través de una mejor gerencia; la definición más adecuada de gerencia (*management*) es la de tomar la responsabilidad del buen desempeño de un sistema.

En cuanto a los temas de rendir o presentar cuentas (*accountability*) y de cultura organizacional, los autores señalan que las organizaciones del sector público, por la diversidad y complejidad que caracterizan a los gobiernos modernos, suelen tener los mismos problemas gerenciales de las grandes organizaciones y encaran dificultades crecientes para manejar sus cuentas. En el futuro la contabilidad deberá enfrentar dos desafíos importantes: el de encontrar formas de rendir cuentas que sean compatibles con diversas clases de organizaciones y el balance de las formas positivas (control interno, información indispensable para tomar decisiones, etc.) y las negativas (rendir cuentas ante el público y permitir que por ello

juzguen y determinen la calidad del ejercicio presupuestario, etc.) de contabilidad. Por último, señalan a la cultura organizacional como un factor determinante para mejorar la gestión pública en el gobierno. Debe fortalecerse el trabajo en equipo y la capacidad de los funcionarios públicos como gerentes que tienen que administrar el cambio en situaciones difíciles y muchas veces impredecibles.

De la aplicación de la estrategia de eficiencia, los autores obtuvieron las siguientes conclusiones:

1) El reconocimiento del papel que desempeña la información en el proceso gerencial. Se considera indispensable el papel que tienen los sistemas de información para la toma de decisiones. A su vez, las organizaciones se definen de manera creciente como sistemas de procesamiento de información, a tal grado que el mejoramiento de la gestión pública dependerá cada vez más de una comprensión sistemática del proceso de información. El desarrollo de sistemas de información para gerencia pública también se percibe como una forma de responder a los problemas de organizaciones muy grandes.

2) La centralización de funciones para descentralizarlas. Existe una paradoja en las organizaciones burocráticas modernas en la que se percibe que, para mejorar su desempeño eficiente, deben centralizar ciertas funciones para descentralizar otras. Los autores afirman que debe superarse la visión de que sólo las organizaciones que se descentralicen al máximo podrán ser eficientes; seña-

lan que éste no es el problema y que las funciones deben percibirse como un problema de "dimensiones" de las funciones, en las cuales existen tres tipos de controles fundamentales: controles de primer orden, que involucran el control directo por parte de la autoridad central; controles de segundo orden, que involucran la estandarización de las funciones, su especialización y jerarquía, y controles de tercer orden, que son necesarios para diseñar y modificar la operación de las organizaciones y proveer a la gerencia, por medio del diseño, de los elementos necesarios para que pueda cumplir con su función. En éstos términos, Metcalf y Richards recomiendan que debe haber un cambio fundado en la confianza, en los casos de los controles de primer orden, como la supervisión directa y la toma de decisiones caso por caso, hacia controles de segundo orden que incluyan la claridad de criterio en la toma de decisiones, la definición de responsabilidades y la determinación de los papeles que los distintos componentes de una organización deben desempeñar en ella. Su conclusión es que la delegación de autoridad puede fortalecer la alta gerencia.

3) La otra conclusión que obtienen de la aplicación de la Estrategia de Eficiencia es la que plantea la gestión estratégica en el sector público; es decir, se deben tomar decisiones para el largo plazo, se debe invertir en el corto plazo para obtener ventajas en el largo. Se debe volver a regular en lugar de desregular; lo importante es llevar a cabo una regulación inteligente.

En la parte final del texto, que se puede llamar la gerencia del cambio, los autores señalan que la mayor parte de los desafíos de la nueva gestión pública se encuentran en el área de efectividad más que en la de eficiencia. Un ambiente cambiante presenta retos que amenazan la efectividad y la sobrevivencia de las organizaciones, a menos que haya respuestas rápidas y flexibles.

Las perspectivas de cambio económico, político, social y tecnológico necesitan de un Estado con capacidades de adaptación y de aprendizaje que le permitan asegurar una respuesta pronta a un mundo cambiante. La gestión del cambio se está convirtiendo en una responsabilidad permanente del gobierno, y los funcionarios públicos deben adquirir las habilidades para planear y mejorar el cambio de manera efectiva. Además, la gestión pública demanda cada vez más el fortalecer los lazos entre la hechura de las políticas y su implementación; requiere de nuevas ideas y de modificaciones para encontrar los medios adecuados para adaptar las organizaciones a sus nuevas necesidades y a las circunstancias que están enfrentando. En pocas palabras, lo que se necesita hoy es diseñar y poner en práctica un proceso institucional en el cual los nuevos problemas puedan encararse continuamente y las viejas estructuras puedan desecharse permanentemente.

El desarrollo de competencias en la gerencia del cambio se está convirtiendo en una parte del proceso que enriquecerá la noción de gestión pública. A su vez, y para enriquecer este

concepto, se hace necesario desarrollar algunos de los siguientes temas:

1) Información sobre el desempeño organizacional; sistemas de información para la gerencia pública.

2) Los gerentes públicos deben innovar y desarrollar sistemas de información novedosos.

3) Establecer una nueva línea de gerencia, es decir, un claro patrón de responsabilidad de la gerencia.

4) Se debe pensar desde una perspectiva de gerencia inter e intra organizacional para lograr mayor eficiencia.

5) Se debe invertir en el corto plazo para lograr beneficios en el largo.

6) Se necesita un enfoque de contingencia para hacer frente a la rendición de cuentas de las funciones organizacionales.

Conclusión

Desde nuestro punto de vista, el texto de Metcalfe y Richards aporta muchos criterios generales para comprender el nuevo papel del Estado en el siglo XXI. No cabe duda que la introducción que ellos hacen de la noción del cambio vertiginoso en todos los ámbitos de la vida social afectará la relación entre las dos grandes esferas del Estado y la sociedad. En esta perspectiva, el gobierno se verá crecientemente presionado por un conjunto de demandas sociales rápidamente cambiantes a las que tendrá que enfrentar con mecanismos novedosos, cuya característica principal

será la temporalidad. Desde la óptica de la disciplina de la administración pública, nos parece que, cada vez más, la noción de gestión pública se está imponiendo como el enfoque que percibe la necesidad de los gobiernos de adaptarse al cambio. Estos autores le llaman la "gerencia del cambio" y nos indican que, de manera creciente, el Estado tendría que ingeniárselas para hacer frente al cambio.

En los estudios de la disciplina publiadministrativa, la perspectiva de gestión pública aún no ha logrado consolidarse en nuestro país; es un enfoque muy reciente en los países desarrollados, todavía con mucho por delante, pero que ya ha introducido elementos que enriquecerán nuestra forma de comprender el fenómeno de lo público, así como el futuro del aparato administrativo estatal. Indudablemente, la noción de gestión pública que nos presentan estos autores reconoce la creciente necesidad de redefinir el concepto de lo público. La gerencia interorganizacional, considerando organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el establecimiento de objetivos como un proceso difícil y complejo para las organizaciones y que sufre constantes cambios por las condiciones del ambiente en el que se

deseñan las organizaciones públicas.

En el caso de nuestros países, se tiende a reconocer la imposibilidad de depender de organizaciones burocráticas, jerárquicas, diseñadas para existir por siempre, poco flexibles y poco proclives a adaptarse al cambio (en esto cuentan mucho nuestros aparatos jurídicos), y que cada vez más se revelan como ineficientes e incapaces de hacerle frente a una agenda pública que, aunque reducida por las reformas recientes, todavía tiene muchísimos temas que atender. Consideramos que en el futuro, y en la medida en que nos integremos a las nuevas corrientes de globalización económica y cambio tecnológico, tendremos que encarar los mismos problemas que Metcalfe y Richards señalaron para la administración pública británica.

La sugerencia que se hace al lector y al estudioso de la administración pública es que no pierda de vista las aportaciones que este enfoque ofrece en esta disciplina porque, ante la nueva realidad que empiezan a vivir nuestros países, tendrá mucho que aportar a la forma en que concebimos y diseñamos nuestras organizaciones públicas.

Michael Hill y G. Bramley, *Analyzing Social Policy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1a. ed., 1986, 3a. reimpr., 1992.

Carlos L. Moreno Jaimes

El libro de Hill y Bramley ofrece una primera aproximación al análisis de política social en los países occidentales desarrollados. Aunque muchos de los ejemplos utilizados están tomados de la experiencia británica, su investigación resulta sumamente enriquecedora para la discusión teórica actual, ya que cada capítulo sintetiza muy bien los diversos enfoques y propuestas que acerca de esta materia se han generado en el ámbito académico.

Los autores conceptualizan a la política social dentro de la definición más amplia de política pública, entendida ésta como el "conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por actores o grupos políticos en una situación específica y referidas a la selección de fines y de los medios para conseguirlos; para tomar dichas decisiones, los actores involucrados deben poseer cierto poder" (p. 3).

De la definición anterior sobresalen ciertos elementos importantes. En primer lugar, política (*policy*) es sinónimo de decisión, pero no de cualquier tipo de decisión: se trata de determinaciones interrelacionadas que no se presentan de manera aislada. Por otra parte, la definición establece que son actores políticos quienes toman las resoluciones, aun cuando no se trate de políticos profesionales: es la naturaleza de las decisiones la que define el carácter político de dichos actores. Las políticas se refieren tanto a la selección de fines como de los medios y son contingentes, en tanto que dependen de situaciones específicas. Por último, esta definición se restringe a los problemas cuya solución es factible desde el punto de vista práctico y sobre los que el Estado tiene autoridad.

El problema consiste, sin embargo, en distinguir a la política social

de otro tipo de políticas. Al respecto, existen clasificaciones convencionales que comúnmente incluyen las áreas de seguridad social (mantenimiento del ingreso, pensiones, seguros), servicios de salud y de bienestar social en general. No obstante, de acuerdo con los autores, este tipo de clasificaciones carece de bases teóricas coherentes y no permite hacer comparaciones entre países o periodos históricos.

Hill y Bramley proponen tres enfoques teóricos desde los que se puede clasificar a la política social: administración social, economía del bienestar y economía política.

La primera de estas disciplinas hace equivalente el concepto de política social con el de bienestar, el cual, según Weale, puede enmarcarse en alguno de los siguientes grupos:

- 1) La distribución del control sobre los recursos, la cual se ve afectada por ciertas contingencias en la vida de los individuos (enfermedad, vejez).
- 2) Algunas dimensiones del consumo con importancia social (salud, educación, vivienda).
- 3) La capacidad individual de participar en la vida de la comunidad.

Quizá el representante más influyente dentro de la tradición de la administración social es Richard Titmuss, quien afirma que "todos los servicios provistos de manera colectiva son diseñados deliberadamente para cubrir ciertas necesidades reconocidas socialmente; son manifestaciones, en primer lugar, de la voluntad de la sociedad de sobrevivir como un

todo orgánico y, en segundo, del deseo expreso de la gente de contribuir a la supervivencia de otras personas" (p. 7).

En suma, los criterios más importantes de esta disciplina para definir la política social son los de promover el bienestar de individuos y sociedad y compensar los efectos negativos que el sistema económico tiene sobre aquél; promover el cuidado de los grupos dependientes y redistribuir los recursos de acuerdo con criterios morales.

Por su parte, la economía del bienestar identifica tres funciones que el Estado tiene que cumplir en una economía de mercado: asignación, distribución y estabilización (Musgrave).

La función de la asignación de recursos está orientada a lograr la eficiencia y su mecanismo principal es el mercado. Se parte del teorema fundamental de que los mercados perfectamente competitivos generan asignaciones eficientes, en el sentido de Pareto. La intervención estatal se justifica cuando se presentan las siguientes fallas del mercado: monopolio, retornos crecientes, a escala, incertidumbre, externalidades y bienes públicos.

La función de distribución ha recibido poca atención de los economistas. Se parte del hecho de que puede haber un gran número de asignaciones eficientes que implican situaciones en las que hay ganadores y perdedores. Estas condiciones dependen de la dotación inicial de recursos de que disponen los agentes económicos; el problema de su distribución final

puede ser materia de intervención estatal, toda vez que el Estado actúe sobre las distribuciones originales mediante políticas redistributivas (imposiciones fiscales, subsidios, servicios sociales).

Sin embargo, la intervención gubernamental con fines redistributivos difícilmente encuentra justificación dentro de esta teoría, puesto que no existe algún principio normativo único en lo que a equidad se refiere. Por tanto, dicha justificación tiene que buscarse en otras disciplinas intelectuales.

Al referirse a la función de estabilización —la cual es materia de la política macroeconómica—, los autores sólo señalan que no hay que hacer una separación tajante entre las variables macro (empleo, crecimiento, inflación, etc.) y las de política social, puesto que estas últimas son fuertemente influidas por las primeras.

Las áreas de política social relevantes dentro de este enfoque son:

- 1) Seguros contra contingencias que crean dependencia (desempleo, enfermedad).
- 2) Regulación de monopolios.
- 3) Respuestas a cierto tipo de externalidades que afectan, negativamente, el bienestar de los individuos.
- 4) *Merit goods*, en los que se justifican los juicios paternalistas de bienestar.

La tercera escuela de pensamiento, la economía política (específicamente la marxista), se enfoca al análisis del Estado benefactor occidental, el cual se caracteriza —según

Gough— por el “uso del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y mantener a la población no trabajadora dentro de las sociedades capitalistas” (p. 14).

Al igual que O'Connor, Gough establece tres funciones que el Estado benefactor desempeña en las sociedades capitalistas:

- 1) Apoyar directamente el proceso de acumulación.
- 2) Apoyar la reproducción de la fuerza laboral e, indirectamente, la acumulación del capital a largo plazo.
- 3) Hacerse cargo de las tareas necesarias para asegurar la continuidad del sistema en su conjunto, incluyendo las de legitimación y control.

Las dos primeras categorías se refieren a la función de reproducción. Dentro de ellas entran las políticas cuyo destino es fomentar el ingreso de los trabajadores mediante transferencias sociales; la regulación de la calidad de bienes públicos; el subsidio a los precios y a la oferta (por ejemplo vivienda) y la prestación de servicios que mejoran la productividad social (salud).

La tercera categoría incluye las funciones que aseguran políticamente el mantenimiento del sistema; éstas pueden englobarse en dos principales: la de legitimación —asegurar el consenso— y la de control —evitar el desenso.

En algunos capítulos se presentan distintas visiones sobre asuntos generales, tales como la definición de pobreza, la definición de necesidad o la crítica al Estado de bienestar. Sin

embargo, en los últimos tres, los autores exponen algunos temas de gran importancia en la discusión, no sólo de política social, sino del análisis de política pública en general. Entre ellos sobresale el del diseño e implementación de las políticas, materia que durante mucho tiempo estuvo supeeditada a la distinción tradicional entre política y administración.

Los últimos avances teóricos constatan que el diseño y la implementación no son procesos enteramente separados, puesto que el proceso decisorio es dinámico y complejo por naturaleza. De hecho, los actores que se involucran en la instrumentación de las decisiones pueden tener el poder suficiente para revertir los objetivos que los diseñadores plantearon inicialmente.

Por ello, Hill y Bramley recurren a la ya clásica categorización de Lowi para explicar que algunas políticas, durante el proceso de su implementación, son más propensas a desviarse de sus objetivos originales en razón de los intereses que afectan. En este sentido Lowi afirmaba que “las políticas determinaban a la política”, lo cual es bastante claro en las políticas sociales con fines redistributivos.

Otro punto importante del estudio se refiere al papel que desempeñan las burocracias durante la instrumentación de programas sociales. Los autores subrayan la importancia que las burocracias de “nivel de calle” (*street-level bureaucracies*) tienen en los resultados finales de las políticas.

Estos actores (trabajadores sociales, maestros, médicos) son los que entran directamente en contacto con los beneficiarios de los programas y su acción se ve muy restringida a causa de las presiones que las estructuras jerárquicas ejercen sobre ellos. Por un lado, dependen de recursos limitados para ejercer sus funciones y, por el otro, tienen la coacción de los grupos destinatarios que demandan de su actuar eficacia y eficiencia.

Ante tal situación, este tipo de burocracia usa el pequeño margen de discrecionalidad de que dispone para enfrentar lo restrictivo de su ambiente de trabajo. Desafortunadamente, su estrategia consiste en desarrollar prácticas muy rígidas y conformistas que afectan negativamente la calidad de sus servicios.

Es así como los autores engloban el tema de la implementación de políticas sociales dentro de la discusión más general sobre reglas y discrecionalidad, tan desarrollada ya en la teoría de organizaciones.

En efecto, el libro de Hill y Bramley es una colección de ensayos sobre puntos específicos del análisis de política social; por tanto, entre cada capítulo parece no haber continuidad temática. Sin embargo, es una referencia útil para introducirse por primera vez en el debate contemporáneo en dicha materia, sobre todo en un momento en que las ciencias sociales están dejando atrás sus viejas categorías y se orientan, cada vez más, hacia los enfoques interdisciplinarios.

Abstracts

The Regulating State

Giandomenico Majone and Antonio la Spina

This document develops as follows: some alternatives to regulation receive a schematic examination; the Italian deregulation debate is presented; there is a discussion of what should be understood by the terms “regulating State” and “regulation”; there is a brief analysis of the U.S. experience, especially of the properties and techniques of regulating agencies and the distinction between economic and social regulation, and the relation between the latter and “social policy”; the European scene is looked at to highlight those aspects that make it different from the U.S. position and that explain certain forms resistance to regulation has taken, mentioning some significant historical precedents; the document mentions the expansion taking place in the regulating activities of the European Economic Community (EEC) and concludes with some observations on the institutional design of European regulating agencies.

Controlling the “group” of Barcelona Public Companies

Xavier Mendoza and Carles Castells

To arrive at the most complete vision possible of the different problems related to the control of a municipality's public sector companies, we felt it would be useful to analyze the case of the municipality of Barcelona since it has the largest public company sector in Spain, both in terms of the number of companies (29) and the amount of financial resources handled. It will also thus be possible to understand and anticipate, from a “wide” perspective, the problems that arise in many smaller municipalities.

The Four Dimensions of Organized Action

Erhard Friedberg

This article proposes leaving behind the false dichotomy between organization and collective action, between organization and organized

action. The author shows that the common features of intentionality and codification of rules and procedures do not allow for a valid differentiation of the formalized organizations of the least precise areas of action. With this as the basis, the aim is to consider the organization of fields of action in terms of four dimensions (the degree of formalization of regulation, the degree to which participants are aware of it, the degree of finalization of regulation and, lastly, the degree of explicit delegation of regulation), dimensions that comprise a sequence generating ever more formalized fields of action. The article concludes with an analysis of what this perspective means for the study of markets and economic facts.

The Economics of Transaction Costs

Héctor Arámbula and David Gómez Álvarez

The last 20 years have witnessed the conceptual development of an alternative explanation for the study of organizations: the New Institutional Economy, resting on the foundation of transaction costs. In the field of analysis and criticism, transaction costs economics lead to interesting and controversial considerations and offers the unfulfilled promise of bringing together and complementing important theoretical research bodies to study organizations and the economics of industrial organization.

Democratization and Local Government in Latin America

R. Andrew Nickson

The nineteen-eighties are known as the decade of democratization for Latin America. The clearest expression of this is the process of demilitarization. In the same decade there was an independent but related political trend: "municipalization", the gradual expansion of the role of local government in the global political system. The underlying driving force for the parallel processes of democratization and decentralization continue to be the (re)emergence of civil society, and its energy suggests we are before a movement of considerable historic importance.

The Decentralization of Health Services in Mexico: Towards Total Amnesia or the Resurrection of a Policy

Myriam Cardozo Brum

About 10 years ago, the process was begun to decentralize federal public administration, including health services. Most Latin American countries began similar processes at around the same time. The Mexican case forecast the process would be nationwide by the end of 1986. However, starting in 1987, growing forgetfulness set in and there was only minimum progress in a few municipalities, but always with severe limitations in the delegated functions and the resources provided to carry them out.

Reorganizing the Danish Red Cross. Institutional Origins of Organizing

Søren Christensen and Jan Molin

In this paper we try to understand the development of the Danish Red Cross (DRC) through time. We aim at understanding the origin and transformation of the organization. DRC is a good example of an "institutionalized organization whose success depends on the confidence and stability achieved by isomorphism with institutional rules" (Meyer & Rowan, 1991:5).

The theoretical frame of reference applied is institutionalism. We observe that the formal structure of the organization over time can be seen as isomorphic with institutional rules of a wider society at the "new institutionalism" tradition in sociology points to (Meyer & Rowan, 1997; Dimaggio & Powell, 1991) and that this creates a loose coupling and even decoupling between formal structure and tasks (Meyer & Rowan, 1991; Scott, 1991).

The 1992 reorganization was an attempt by the professionals of DRC to reconcile formal structure with task structure (Chandler, 1962). The outcome was totally different since a democratic structure was chosen. This suggests that task structure and formal structure are only loosely coupled and basically serve two different constituencies.