

Directores

ENRIQUE CABRERO MENDOZA
JOSÉ MEJÍA LIRA

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité editorial

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
MARÍA DEL CARMEN PARDO
El Colegio de México

ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIEL DÍAZ RIVERA
JOSÉ MEJÍA LIRA

Centro de Investigación y Docencia Económicas

CARLOS DÁVILA
Universidad de los Andes

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

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Contenido

Presentación	3
Gestión y política pública	
H. GEORGE FREDERICKSON Hacia una teoría del público para la administración pública	7
BERNARDO KLIKSBERG Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza	33
EDUARDO IBARRA Y LUIS MONTAÑO Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación	49
Posiciones e ideas	
GERALD CAIDEN Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público	79
MICHEL CROZIER El cambio en las organizaciones públicas	93

Gestión y organizaciones

- STEWART R. CLEGG
¿De las culturas antiguas a la fatuidad posmoderna? 103

Gestión regional y local

- JOSÉ MEJÍA LIRA
La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana 157

Experiencias relevantes

- GUNTER KNIEPS
La desregulación en Europa: telecomunicaciones y transporte 177

Reseñas

- TERESITA ESCOTTO
Taïeb Hafsi y Christine Demers, *Le changement radical dans les organizations complexes. Le cas d'Hydro-Québec* 219
- LEONARDO ÁLVAREZ
Trudi Miller (comp.), *Public sector performance: a conceptual turning point* 225
- MARCO ANTONIO MENA RODRÍGUEZ
David Dery, *Problem definition in policy analysis* 231

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (Registro en trámite)
Carretera México-Toluca, km 16.5, col. Lomas de Santa Fe, 10210 México, D.F.

Tipografía, diseño y cuidado editorial: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,
Andes 51, col. Alpes, 01010 México, D.F. Tels. y fax 593-57-48, 664-47-85 y 664-48-86.
El tiro consta de 1 000 ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de octubre de
1992 en los talleres de J.E.M., S. de R.L., Osa Menor 84, Prado Churubusco, México, 13, D.F.

Presentación

Con el presente número el Centro de Investigación y Docencia Económicas inicia la publicación de la revista *Gestión y Política Pública*. Se busca construir un espacio de discusión académica para dar a conocer planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas, y experiencias de gestión; todo esto en el ámbito del estudio de las políticas públicas y la gestión de organizaciones gubernamentales.

Este esfuerzo responde a un campo de preocupación poco atendido en revistas especializadas de lengua española, pese a constituir en la actualidad un tema medular de la agenda de reforma estatal en prácticamente todos los países. Por ello, pretendemos captar tanto la atención de grupos de estudio como de decisores en la alta función pública.

La revista se estructura a partir de secciones, intentando de esta manera abarcar diversos temas que giran alrededor de las preocupaciones de la gestión y la política pública. Un primer apartado, Gestión pública, se conforma de artículos centrados en aproximaciones teóricas tanto a problemas de diseño como de implantación o evaluación de políticas, así como su estrecha vinculación a los procesos de reforma del Estado.

La segunda sección, que lleva por título Posiciones e ideas, abre el espacio a textos, ora en forma de artículo, ora en forma de conferencia, que pretenden centrar la atención sobre temas de actualidad referentes a las perspectivas o lo más avanzado de la administración pública. Se pretende incluir en ésta sección textos cortos de reconocidos estudiosos del tema.

La tercera sección, Gestión y organización, se orienta a establecer acercamientos sistemáticos a la teoría de la organización, disciplina que constituye un eje teórico fundamental para entender los procesos de cambio, la estructura, la dinámica de las decisiones, el comportamiento y la cultura de organizaciones públicas caracterizadas por una alta complejidad.

La cuarta sección, Gestión regional y local, tiene por objeto introducirse en este tema, cada vez más crucial, en las estructuras gubernamentales y en las relaciones Estado-sociedad. En la actualidad es indudable la atención que se da a los niveles municipales de gobierno ante procesos de descentralización.

PRESENTACIÓN

La sección titulada Experiencias relevantes abre un espacio a la revisión y al estudio de casos específicos que arrojan enseñanzas concretas de éxito o fracaso en la práctica de la gestión de políticas y organizaciones públicas.

Por último, con un apartado de reseñas bibliográficas, no sólo de corte descriptivo, se intenta mantener a la revista como un eficaz medio de difusión de obras recientes o poco conocidas en los países de habla hispana.

Los artículos que se publiquen en *Gestión y Política Pública* pasarán previamente por un proceso de dictamen en el que se guardará el anonimato —en ambas direcciones— entre dictaminador y autor. Además, todos los artículos irán firmados. Por otra parte, si bien es seguro que la revista contará con artículos elaborados por investigadores del CIDE, es probable que la mayoría de los trabajos que aquí se publiquen provengan de autores ajenos a la institución. En ocasiones, cuando la importancia de un texto lo amerite, se podrían incluir traducciones de artículos ya publicados y no difundidos en español.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas inicia con este número un esfuerzo por contribuir a la discusión académica en un área en la que el rigor científico del análisis no siempre ha estado presente. Esperamos que un grupo creciente de estudiosos nacionales, latinoamericanos y de otros países se vayan sumando a esta empresa.

COMISIÓN ACADÉMICA DEL CIDE

Gestión pública

H. George Frederickson*

Hacia una teoría del público para la administración pública**

¿Qué es exactamente el público? En administración pública ordinariamente damos por supuesta la cuestión. Puesto que ha recibido tan poco tratamiento la idea del público en la administración pública no se ha considerado necesario desarrollar una teoría generalizada o convenida sobre la teoría del público. Estas teorías existen en filosofía política y más recientemente en economía, y si bien tienen alguna aplicación en la administración pública, la mayoría de ellas presta poca atención a los problemas inherentes a la operación de un gobierno. En realidad, la mayoría de las teorías sobre el público suponen que una comprensión correcta del público resultará en una comprensión correcta del gobierno. Dada esta comprensión del gobierno, de alguna manera el público sabrá cómo y por quiénes quiere que sea manejado ese gobierno.

Aunque generalmente no existen teorías aceptadas del público en la administración pública, existen perspectivas. Los que estudian y practican la administración pública por lo general tienen alguna noción de lo que quieren decir cuando aluden al público, pero a causa de la falta general de una explicación del concepto, a menudo se da el caso de que nociones

* H. George Frederickson es Profesor Distinguido Edwin A. Stene de Administración Pública en la Universidad de Kansas. Durante 11 años fue presidente de la Universidad Eastern Washington y con anterioridad fue decano del Colegio de Servicios Públicos y para la Comunidad en la Universidad de Missouri, Columbia, ex presidente de la Sociedad Norteamericana para la Administración Pública y miembro de la Academia Nacional de Administración Pública.

** Este artículo se reproduce con autorización del autor y de la revista *Administration and Society*, en la que apareció publicado en febrero de 1991. Traducción del inglés de Carlos Villegas.

contrastantes y contradictorias sean la fuente real de diferencias en las perspectivas respecto a cómo estudiar o practicar mejor la administración pública.

Por lo regular *se supone* una perspectiva del público, y además se supone que existe un acuerdo sobre dicha perspectiva. Cuando existe una explicación, a menudo se descubre que hay desacuerdo acerca de si *esa* perspectiva es una representación justa del público. En tales circunstancias es más fácil dar por supuesta la cuestión y proceder a la discusión o bien a dedicarse al servicio público.

Sin algunas perspectivas generalmente comprendidas acerca del público, los que estudian o practican la administración pública están en terreno poco firme. Este artículo presenta cinco perspectivas primarias del público y hace una evaluación y comparación simples de esas perspectivas. Lo menos que puede suceder es que ayude a describir ese terreno poco firme en que se encuentra la administración pública. Después de analizar las cinco perspectivas primarias de la ciencia social sobre el público en la administración pública, se intentará delinear una "teoría general del público para la administración pública".

Las cinco perspectivas son: *a)* el público como grupos de interés: la perspectiva pluralista; *b)* el público como consumidor: la perspectiva de la preferencia pública; *c)* el público tal como está representado: la perspectiva legislativa; *d)* el público como cliente: la perspectiva del servicio público; y *e)* el público como ciudadano.

EL PÚBLICO COMO GRUPOS DE INTERÉS: LA PERSPECTIVA PLURALISTA

La perspectiva pluralista del público está bien desarrollada en la ciencia política estadounidense. El pluralismo describe el desarrollo natural de los grupos de interés y une a los individuos que tienen intereses similares. Los grupos de interés interactúan y compiten en el escenario gubernamental, buscan las ventajas y las preferencias de los individuos que los forman. Los grupos de interés ciertamente promueven el derecho de los ciudadanos a "organizarse para sacar adelante sus intereses" en el mercado gubernamental. A mediados de la década de 1950 dos distinguidos politólogos, David B. Truman (1957) y Robert Dahl (1956), detallaron la perspectiva de los grupos de interés en un gobierno democrático, y el pluralismo se convirtió en la perspectiva dominante del público durante las dos décadas siguientes. La perspectiva pluralista resultó particularmente útil porque permitió a los analistas definir y describir a los grupos de intereses particulares, sus estrategias, el uso que hacían del poder y su efectividad. Los politólogos

podieron describir los procesos naturales de interacción de los grupos, así como afirmar que estos procesos constituyen prácticas democráticas. El pluralismo también tenía la ventaja de apoyar nociones de individualismo, propiedad privada y capitalismo. El público ciertamente está manifiesto en los procesos de interacción de los grupos. También puede afirmarse que el resultado neto de la interacción de los grupos constituye una definición del "interés público" (Flathman, 1966; Schubert, 1960).

Existen pruebas de que el pluralismo tiene partidarios en la práctica de la administración pública. La especialización es un dogma clave de la administración pública y los organismos gubernamentales se diseñan alrededor de especialidades. Los grupos de interés efectivos encontrarán aliados en organismos particulares especializados del gobierno. Así, no debe producir sorpresa alguna el que las compañías constructoras de caminos, las asfalteras, y las que se dedican a la arena y la grava tengan intereses similares y trabajen muy cerca de los departamentos estatales de carreteras. Las compañías modernas que se dedican a equipos de computación y sus programas guardan asociación estrecha con los organismos federales, estatales y locales que manejan grandes cantidades de datos. Los grupos de interés compatible y las organizaciones del gobierno a menudo encuentran comités amistosos en las legislaturas y forman "triángulos de hierro". En las tradiciones de la administración pública estadounidense, esta forma de pluralismo se ha practicado ampliamente con una considerable efectividad.

Algunos críticos piensan que muchos de nuestros problemas actuales pueden rastrearse hasta el pluralismo. Burns (1963) afirmó que el complicado sistema de frenos y equilibrios ha resultado en "engranes interconectados de gobierno que requieren el consenso de muchos grupos y dirigentes antes de que la nación pueda actuar; y es el sistema el que cobra el elevado precio de la demora y la desvitalización" (p. 6). Lowi (1979) pensaba que nuestra sociedad fragmentada surge de nuestro estado especial de intereses y pone en peligro todo nuestro sistema de gobierno. Lowi también señaló que los individuos no están verdaderamente representados por un sistema limitado a grupos de interés especiales:

El politólogo Benjamin Barber (1986) tal vez sea el crítico más fuerte. La democracia pluralista es deficiente porque se apoya en las ficciones del mercado libre, de la libertad putativa y de la igualdad de los agentes de negociación; porque no puede generar pensamientos ni fines públicos de ninguna especie; porque es inocente con respecto al mundo real del poder, ...porque usa el principio representativo... [y a causa de] las ilusiones

del mercado libre, de la mano invisible y del utilitarismo simplista... mediante los cuales se hace que la búsqueda del interés privado produzca milagrosamente el bien público [p. 144].

Además de estas críticas, existe la pretensión de que la teoría del grupo de interés es fundamentalmente enemiga de las eficiencias y de las economías que están asociadas a la administración pública eficaz. Yates (1982) postuló los valores contrastantes de la democracia pluralista, por una parte, y la eficiencia administrativa, por la otra. A su juicio los pluralistas favorecen el poder disperso y dividido, en tanto que los administradores no. Si bien esta observación respecto al pluralismo es correcta, muchos administradores, por su interés en la especialización y en la pericia, suelen también favorecer la dispersión del poder. Según Yates, los pluralistas favorecen la descentralización, en tanto que la eficiencia administrativa requiere la centralización. Esta caracterización del administrador público no es correcta ya que la descentralización es un tema dominante tanto en la teoría como en la práctica de la administración pública.

De nuevo según Yates, la pretensión es que los pluralistas suelen sospechar del poder ejecutivo y de cualquier concentración de poder. El poder, para los pluralistas, debería estar en manos de los ciudadanos, de los grupos de interés y de los políticos. Los administradores, por otra parte, suelen favorecer el poder centralizado con los funcionarios ejecutivos elegidos o con los empleados públicos. Es correcto que los administradores públicos sientan la necesidad del poder suficiente para ejecutar la política pública, pero las diferencias en las perspectivas pluralista y administrativa no son tan grandes como afirmó Yates.

Por último, los pluralistas favorecen la negociación y la acomodación políticas, en tanto que los administradores favorecen el mantener la política fuera de la administración. Puesto que la dicotomía entre política y administración fue desechada hace décadas, la caracterización que hace Yates de la administración pública ya no es sostenible.

Existen diferencias importantes entre la noción estricta y la práctica del pluralismo de los grupos de interés y de las concepciones del público en la administración pública. Pero las diferencias significativas no se concentran en la centralización-descentralización, en la concentración o la dispersión del poder, o en la negociación política contra la pericia administrativa. El mismo Yates concilió estas perspectivas. Las diferencias importantes tienen que ver con los puntos de vista opuestos de la posibilidad o potencialidad de que un interés público general sea mayor que la suma de los intereses privados individuales. Los teóricos de la moderna adminis-

tración pública tienden a suponer un interés público generalizado en tanto que quienes la practican buscan ese interés.

¿Es la teoría del pluralismo o del grupo de interés una representación adecuada del público? La respuesta es no. Además de las críticas anteriores, cada vez se ve con mayor claridad que las preferencias, las actitudes y las necesidades de muchos ciudadanos no están expresadas de manera adecuada mediante los grupos de interés. Esto vale especialmente en el caso de los que sufren carencias económicas y sociales, cuyas preferencias raras veces se expresan y en contadas ocasiones lo hacen de una manera efectiva. Por otra parte, los bien establecidos y los favorecidos desde el punto de vista económico tienen capacidad de sobra para aparentar que representan los intereses del público.

Hay pruebas cada vez más abundantes de que una voluntad pública general o un interés público que no sean benéficos desde los puntos de vista económico o político para un grupo particular se enfrentan a dificultades para hacerse escuchar. Vemos, por ejemplo, la significativa preocupación del público estadounidense por los conductores en estado de ebriedad y la organización de grupos de interés que pretenden prevenir este problema. Aunque no tiene un recinto natural administrativo ni un hogar político obvio, parece haber una preocupación pública perdurable. Por este ejemplo podemos ver que muchas preocupaciones públicas generalizadas inicialmente no están bien representadas por el proceso del grupo de interés. A medida que adquieren fuerza y mayor coherencia estas preocupaciones generalizadas suelen desarrollar grupos de interés de apoyo. Mientras el caso de los conductores alcohólicos da crédito a la perspectiva pluralista, muchos problemas sociales igualmente serios no estimulan a un grupo de interés efectivo dedicado a solucionarlos.

EL PÚBLICO COMO CONSUMIDOR: LA PERSPECTIVA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

La perspectiva pluralista del público tiene un pariente muy cercano en la de la elección pública. Se trata de un individualismo que vincula la perspectiva del pluralismo con la de la elección pública. Bentham (1948) hizo su mejor presentación: "la comunidad es un cuerpo ficticio, compuesto de las personas individuales que se consideran, por decirlo así, como sus miembros. ¿Cuál es entonces el interés en la comunidad? Es la suma de los intereses de los miembros individuales que la componen" (p. 3). Este punto de vista, conocido comúnmente como el punto de vista utilitario, persigue el interés, el placer y la felicidad individuales sin una preocupación particular

por los valores y las nociones comunitarias como "ética", "bien mayor" o la posibilidad de un "interés público". El altruismo, si bien es deseable, no se encuentra a menudo. Por lo tanto, la perspectiva dominante debe ser individualista.

El supuesto del interés propio proporciona una imagen del público como si éste funcionara en el mercado a título de consumidor. Es, en resumen, la aplicación de la economía de mercado al sector público.

El supuesto metodológico primario de los economistas es que la acción pública sea entendida como la acción de individuos motivados cuyos intereses típicamente difieren entre sí. Cada individuo es un calculador racional que persigue sus propios intereses. El gobierno y el orden social simplemente aportan un contexto en el cual puede ejercerse la libre elección individual dentro de un medio ambiente estable. Así, la eficiencia de cada individuo es la ecuación mediante la cual se calcula la utilidad del nuevo individuo. Buchanan y Tullock (1962) aplicaron la economía del modelo de mercado y el postulado individualista al funcionamiento del sistema político estadounidense. Su preocupación primordial fue cómo organizar un gobierno democrático a fin de establecer la búsqueda del interés propio como requisito fundamental. Downs (1966) siguió este enfoque y llevó la economía de mercado a la burocracia y a la administración pública. Downs aplicó la teoría económica a la oficina como si fuera un individuo empeñado en el cálculo racional de las preferencias personales. De manera similar, la oficina tenía "ideologías de oficina". De acuerdo con su teoría, la agencia gubernamental:

- 1) destaca los beneficios positivos de las actividades de la oficina y pasa por alto los costos
- 2) indica que la expansión ulterior de los servicios de la oficina sería conveniente y que cualquier reducción de los mismos sería indeseable
- 3) destaca los beneficios que produce la oficina a la sociedad en su conjunto más bien que su servicio a un "interés especial" particular
- 4) subraya el elevado nivel actual de eficiencia de la oficina
- 5) recalca sus realizaciones y sus capacidades de representación y pasa por alto o menosprecia sus fallas e incapacidades (p. 297).

Las ideologías de la oficina se convierten en parte de la cultura de la burocracia porque, como señala Downs, "todos los funcionarios muestran una lealtad relativamente fuerte hacia la organización que controla su seguridad en el trabajo y su promoción" (p. 276); por lo tanto, la especiali-

zación administrativa y la socialización burocrática colorean las perspectivas del servidor público. Como consecuencia, maestros, policías, oficiales del ejército y trabajadores sociales consideran, todos ellos, su función como la más importante para el bienestar futuro de la sociedad. La tendencia, entonces, es que estas personas se vean a sí mismas más como educadores o policías y menos como servidores o funcionarios públicos.

Intellectual Crisis in American Public Administration, de Ostrom (1973) siguió el punto de vista de Downs, que mezcla la filosofía política y la aplicación de la perspectiva de la preferencia pública por la administración pública.

Los problemas que se suscitan con esta perspectiva son muchos. Si bien diversos estudiosos han llegado a considerar cada vez más el proceso público como lucha de grupo, esta concepción no es totalmente exacta en cuanto a descripción, ya que no presenta el cuadro completo y deja fuera de él, por ejemplo, al gran número de personas que desempeñan puestos públicos, a los grupos de interés y a los miembros del servicio civil que buscan aumentar al máximo lo que consideran que es el interés público. Como señaló Fleishman (1981):

Pero, todavía peor que su naturaleza incompleta es el grado en que parece que estos modelos han cruzado la frontera entre la descripción parcial y la prescripción implícita, aunque no pretendida. Suelen implicar que debido a que algunos intereses usan expresamente la política para beneficiar al máximo sus respectivos intereses, todos los grupos e individuos deben proceder de manera similar. En realidad, en la medida en que no procedan así, su comportamiento resulta irracional y no puede quedar comprendido dentro del modelo [pp. 56-57].

Una segunda debilidad en la perspectiva de la elección pública es el desarrollo de un profundo cinismo acerca de las intenciones de los funcionarios públicos. Como dice Downs (1966), los funcionarios públicos

...actúan únicamente a fin de obtener el ingreso, el prestigio y el poder inherentes al desempeño del puesto. Así, los políticos en nuestro modelo nunca buscan los puestos como medio de aplicar políticas; su única meta es cosechar las recompensas de desempeñar el puesto *per se*. Tratan las políticas puramente como medio para lograr sus fines privados, los que sólo pueden alcanzar al ser elegidos [p. 28].

Vemos en esto la justificación de la búsqueda desinhibida del interés propio. Esta imagen del público y del proceso político no es atractiva.

Sanciona una diversidad de motivos y prácticas que la historia, así como la mayor parte del público actual, considera desvirtuada, si no es que antiética. “Si el sacrificio deliberado del interés propio para el bien del todo constituye la política más admirable y más ética, el político codicioso, ciego, ambicioso, es la antítesis de nuestra imagen del estadista íntegro” (Fleishman, 1981, p. 57).

Tanto la doctrina pluralista como la de la elección pública del público, ya sea que se trate de una simple descripción o de una teoría normativa, pueden ser una causa importante del comportamiento antiético de los funcionarios públicos. Al glorificar y legitimar el motivo del interés propio, estas perspectivas estimulan el comportamiento del interés propio desde el individuo hasta el administrador público designado y el candidato que compete por un puesto. Y como señaló Fleishman (1981): “El interés propio no requiere exactamente estímulo para expresarse [p. 57].”

Igual que la perspectiva pluralista, la de la elección pública suele tener poco en cuenta a los menos privilegiados de la sociedad. Se puede funcionar en el mercado si se cuenta con los recursos necesarios para comprar y vender. Sin estos recursos el mercado se deja a los más privilegiados. De hecho, algunas aplicaciones de la perspectiva de la elección pública son reconocidamente elitistas, porque si se cuenta con recursos se puede hacer una “elección pública” para mudarse a los suburbios, con lo cual se evitan las zonas de alta criminalidad y se disfruta de buenas escuelas y de homogeneidad social y económica. Pero si no se tienen los recursos, no está disponible tal “elección pública”. El concepto de certificados en lugar de la educación pública es un tema popular de elección pública. Con dichos certificados los ciudadanos pueden “comprar” la educación en una institución pública o privada de su elección. Esto tiene el indiscutible efecto de debilitar las escuelas públicas al limitar sus servicios a quienes o bien no pueden darse el lujo de educarse en las escuelas privadas o por alguna u otra razón no las tienen a su alcance.

¿Es la perspectiva de la elección pública una representación adecuada y justa del público en la administración pública? La respuesta es no.

La supervivencia de las instituciones del gobierno democrático depende del apoyo de los gobernados. Lo que la gente piense sobre los motivos y las acciones de quienes los gobiernan influye grandemente en el apoyo popular al gobierno y en la buena disposición del público para acatar sus acciones. Como señala Fleishman (1981):

Nada —ni los errores de criterio, ni los desperdicios, ni la ineficiencia, ni los impuestos elevados, ni el exceso de regulaciones, ni siquiera la pérdida de

una guerra— conmueve en sus raíces de tal manera al gobierno representativo como la creencia del público de que los funcionarios que gobiernan actúan principalmente movidos por la preocupación de sus propios intereses privados y no por el interés público de quienes los eligieron (designaron). Cuando tal creencia se extiende entre el electorado y persiste durante un lapso suficientemente grande, el público acostumbra perder la fe no sólo en los funcionarios que gobiernan, sino también en la propia institución del gobierno [p. 58].

El problema aquí es la fe. El público no cooperará en la realización de decisiones difíciles, sobre todo las que entrañan sacrificios que pueden requerirse en momentos de crisis o de escasez, si no tienen fe en las instituciones del gobierno y en los funcionarios designados y elegidos. Si los servidores públicos son los fiduciarios del público en el cumplimiento de su voluntad, el comportamiento de este funcionario en provecho propio viola la confianza pública y da por resultado una pérdida de la fe pública en el gobierno.

EL PÚBLICO COMO ENTIDAD REPRESENTADA: LA PERSPECTIVA LEGISLATIVA

En su mayor parte el gobierno democrático ha sido representativo en la práctica en vez de directo. El público deposita en el congreso, la comisión del condado, la legislatura estatal, el consejo municipal y la junta escolar la autoridad para que actúen en su nombre. Puesto que los funcionarios elegidos representan directamente al público tienen la pretensión más legítima de una perspectiva pública en la administración pública. Se espera que los administradores públicos operen las organizaciones que los legisladores establezcan y que obedezcan y hagan cumplir las leyes que los legisladores promulguen.

En la práctica del gobierno se da a los administradores públicos flexibilidad suficiente para cumplir la legislación facultativa. Los estatutos con frecuencia son vagos, ambiguos, incompletos y contradictorios, y las interpretaciones judiciales se producen con lentitud. Los funcionarios electos a menudo esperan que los servidores públicos sigan sus preferencias políticas, a pesar de los estatutos o de la intención legislativa. Sin embargo, los representantes electos del público son la manifestación más clara de una perspectiva pública.

Sin embargo, la representación tiene lugar en otras formas. Redford (1981) nos recuerda que “la realización del ideal democrático en el mundo de la administración depende mucho menos de los votos de la mayoría

que de la calidad de inclusividad de la representación de intereses en el proceso de interacción entre los gobernantes" (p. 44). De esta manera el público está representado tanto por medio de los votos de los legisladores como por las actividades de los grupos de interés.

Long (1952), Krislov (1974) y Meier (1975) demostraron que el servicio público, en un sentido demográfico, es más representativo del público que los funcionarios electos. Agréguese a eso la pericia incorporada en el servicio público y mézclase con los efectos de la igualdad de oportunidades de ocupación y de los programas de acción afirmativa y se presentan todas las posibilidades de que el servicio público en general refleje al público.

¿Existen problemas en la perspectiva de la representación del público en la administración pública? Sí. Hay un antiguo dicho que afirma que en el gobierno representativo el votante es libre sólo el día en que emite su voto. Si el público ejerce su derecho en forma limitada, y si ese público, aparte del ejercicio de sus derechos, por lo general permanece inactivo en las cuestiones públicas, ¿no tenemos un gobierno con un apoyo mínimo de su público? El crítico más fuerte de la representación es Barber (1986), quien dice:

El principio de la representación despoja a los individuos de la responsabilidad última de sus valores, creencias y acciones [...] La representación es incompatible con la libertad porque delega y con ello enajena la voluntad política al costo de un autogobierno y una autonomía auténticos [...] La libertad y la ciudadanía son correlativas; cada una de ellas sostiene y da vida a la otra. Los hombres y las mujeres que no son directamente responsables mediante la deliberación, la decisión y la acción comunes en favor de las políticas que determinan sus vidas comunes, en realidad no son de ninguna manera libres, por mucho que disfruten de seguridad, de derechos privados y de libertad de la interferencia [pp. 145-146].

Los que se apoyan demasiado en la perspectiva de la representación del público en administración pública aprenden pronto que los ciudadanos individuales y los grupos de ciudadanos a menudo se consideran como no representados efectivamente por quienes eligen. Sus preocupaciones y agravios con mucha frecuencia son llevados al peldaño de la puerta del servidor público o a la mesa legislativa. En resumen, ¿es adecuada la perspectiva de la representación en la administración pública? Es necesaria, pero no suficiente.

EL PÚBLICO COMO CLIENTE

Una de las perspectivas más interesantes sobre el público es la del cliente. Aquí definimos a los clientes como los individuos y los grupos servidos por los llamados "burócratas al nivel de la calle". Los escolares son clientes de los maestros, de los asesores, de los directores, de los superintendentes y de las juntas escolares. Las víctimas de crímenes son clientes de la policía, lo mismo que los criminales. Los enfermos o los incapacitados, física o emocionalmente, son clientes de la amplia diversidad de profesionales de la medicina en las organizaciones de salud pública. Todos los ciudadanos son en un momento u otro clientes del gobierno. Ciertamente, todos somos clientes del Servicio de Ingresos Internos.

La posición del individuo como cliente ¿constituye una perspectiva del público? Hasta cierto punto sí. Desde luego los clientes son un público para los literalmente millones de empleados públicos que los sirven. Si bien este público está fragmentado, desconectado y en estado incipiente, probablemente representa más de cerca al público general que los grupos de interés. Puesto que están organizados y probablemente en mejores condiciones económicas, los grupos de interés son mucho más poderosos que los clientes. Lipsky (1981), el analista más conocido de las burocracias al nivel de la calle, señaló:

Aplicar una política al nivel de la calle mediante la burocracia es incorporar una contradicción. Por una parte, el servicio es proporcionado por personas a otras personas en el nombre de un modelo de interacción, atención y responsabilidad humanas. Por la otra, el servicio se imparte por medio de una burocracia en nombre de un modelo de despreocupación y de igual trato en condiciones de recursos limitados y de restricciones que afectan la atención y la responsabilidad [p. 69].

Se espera que las burocracias al nivel de la calle apoyen a sus clientes y apliquen sus destrezas, educación y conocimientos para procurarles el mejor tratamiento o la mejor posición. La educación o la formación de maestros, policías, trabajadores sociales, abogados, médicos y otros requiere de manera explícita una dedicación altruista para hacer que las necesidades de los clientes tengan importancia primordial. Pero los organismos sociales raras veces cuentan con recursos suficientes para poner a la burocracia al nivel de la calle en condiciones de cumplir con sus compromisos altruistas. Los casos son tan numerosos que por lo general no es posible el asesoramiento cualitativo individual. Las aulas escolares son demasiado grandes; los sistemas penitenciario, de pruebas y de libertad condicional sufren una

grave sobrecarga. En estas condiciones, es poco probable en verdad que los servidores públicos favorezcan los intereses del cliente. Las organizaciones en las que funcionan los burócratas al nivel de la calle suelen estar atadas por reglamentos (por lo general a causa de la intervención política) y a tener un estilo controlador. Los burócratas buscan hendeduras y disposiciones discrecionales para tratar de satisfacer las necesidades del cliente.

El trabajo al nivel de la calle resulta en la enajenación. Los trabajadores del servicio público se enajenan de sus clientes —los productos de su trabajo— porque suelen ser sólo un segmento del trabajo. No pueden controlar el resultado de su trabajo, no controlan la materia prima de su trabajo ni el ritmo del mismo (Lipsky, 1981, p. 74).

¿Cómo responden los trabajadores públicos? Lipsky (1981) señaló:

Los trabajadores del servicio público han aumentado su participación en el ingreso nacional mediante emolumentos más elevados y niveles más altos de prestaciones, aumentando su poder de negociación colectiva, y a menudo han tenido acceso a nuevos programas como especialización, computarización y fragmentación de responsabilidades hacia sus clientes. Los burócratas a nivel de la calle han reforzado su posición en el sistema político, descuidando aspectos de otros elementos del servicio con modelos más humanísticos de participación del cliente, o a costa de tomar posiciones en defensa de sus clientes [p. 79].

A partir de aquí la evidencia es clara. La perspectiva del público como cliente en la administración pública es débil. Si bien existen excepciones, parece que los clientes son incapaces de funcionar como público. En realidad, los burócratas al nivel de la calle se han organizado como grupos de interés, han promovido sus intereses mediante el proceso político y han conseguido beneficios importantes, en algunos casos a expensas de sus clientes. Así prevalece el interés propio, como en el modelo pluralista. Y prevalece no necesariamente para el público, sino también para quienes se supone sirven al público.

EL PÚBLICO COMO CIUDADANO

El concepto de ciudadanía está estrechamente vinculado a los orígenes del campo moderno de la administración pública. La era de la reforma —que postula un servicio público educado y seleccionado por méritos— también postuló una ciudadanía informada, por lo general activa en los asuntos públicos y enterada de la Constitución. Esta noción de ciudadanía preten-

dería como finalidad pública no sólo el interés individual propio, sino también el interés público. En los primeros conceptos de la administración pública los ciudadanos eran el público (Frederickson, 1982). Esto antecedió al rápido crecimiento del gobierno, al desarrollo de los grupos de interés y a teorías como el pluralismo y la elección pública. En la década de 1930 la administración pública comenzó a abandonar su interés por la ciudadanía y se desplazó casi totalmente hacia los problemas administrativos, pero para entonces las teorías del pluralismo y de la elección pública eran las nociones dominantes del público, y la de la ciudadanía parecía menos interesante, en particular para los estudiosos establecidos en las prestigiosas universidades de Estados Unidos.

El resurgimiento real de la ciudadanía ocurrió en las ciudades estadounidenses. Los modelos de participación ciudadana en las ciudades del interior de Estados Unidos recibieron el apoyo del gobierno nacional. Algunos servicios gubernamentales experimentaban con formas de control ciudadano. A mediados de la década de los ochenta podía concluirse ya que la participación ciudadana había modificado los métodos habituales de tomar decisiones en una multitud de actividades políticas y tomado su lugar como rasgo principal de la administración democrática. Aunque todos los que ocupaban puestos de poder cedían de mala gana ante los grupos ciudadanos, es improbable que las ganancias obtenidas se perdieran. En todo caso, el futuro cercano parece prometer una mayor participación ciudadana directa (Ventriss, 1984).

Se ha presentado un interés renovado por la ciudadanía en la administración pública. Como sucedió en los primeros años de este campo, ese interés busca la participación de una ciudadanía informada, activa y fuerte en el proceso político con administradores, legisladores y grupos de interés. Por lo general el desarrollo moderno de la perspectiva de la ciudadanía en la administración pública supone que una ciudadanía vigorosa es compatible con una administración pública efectiva. En realidad, los teóricos de la ciudadanía afirman que una ciudadanía efectiva es esencial para la administración de un gobierno efectivo (Frederickson y Chandler, 1984).

Sin embargo, la noción de ciudadanía puede llegar mucho más allá. Barber (1986), en su tratado *Strong democracy: Participatory Politics for a New Age*, indicó que las formas representativas de la democracia, un servicio civil basado en los méritos, el pluralismo y la elección pública disminuyen todos ellos la capacidad del público para gobernarse: “Una democracia fuerte requiere un autogobierno sin mediaciones por parte de una ciudadanía comprometida. Requiere instituciones donde participen individuos tanto en el ámbito vecinal como en el nacional en las charlas comunes, en

la toma de decisiones comunes, en el juicio político y en la acción común". Barber reconoció que sus recomendaciones son utópicas. Por lo tanto, sugirió pasos más moderados que "coloquen una democracia fuerte dentro de un marco institucional donde pueda calificarse su potencial realista como práctica" (p. 262):

- 1) asambleas vecinales
- 2) reuniones transmitidas por la televisión local y una cooperativa de comunicaciones cívicas
- 3) educación cívica e igual acceso a la información: una ley postal de educación cívica y un servicio de textos cívicos transmitidos mediante videos
- 4) instituciones complementarias que incluyan reuniones en ciudades representativas, designaciones de puestos por lote, y desdramatización y justicia seglar
- 5) proceso nacional de iniciativas y de referéndum
- 6) emisión electrónica del voto
- 7) elecciones por lote, sorteos, rotación y remuneración
- 8) certificados y enfoque del mercado a la elección pública
- 9) ciudadanía nacional y acción común: servicio ciudadano universal, programas voluntarios afines y oportunidades de adiestramiento y de ocupación
- 10) ciudadanía de la vecindad y acción común (acción voluntaria extensa y cargas iguales de trabajo)
- 11) democracia en el lugar de trabajo (pp. 262-311)

Si bien algunas sugerencias de Barber parecen poco prácticas, muchas de ellas son partes relativamente aceptadas de la perspectiva moderna de la ciudadanía.

El enfoque de la ciudadanía promete en realidad definir al público en la administración pública? Sí y no. Su fortaleza deriva de su potencial para un público fortalecido y ennoblecido motivado por una preocupación compartida por el bien común. Sus puntos débiles son que no llega a reconocer la complejidad de los problemas públicos, la necesidad apremiante de destreza, la necesidad de liderazgo y los problemas para motivar al público a que participe.

REQUISITOS DE UNA TEORÍA GENERAL DEL PÚBLICO
PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una teoría plenamente desarrollada del público para la administración pública requiere más atención de la que podemos prestarle aquí. Nuestro propósito, entonces, será esbozar tal teoría y postular algunos de los requisitos que le son necesarios.

Una teoría general del público para la administración pública debe ser única, diseñada no sólo para el propósito de desarrollo de la teoría, sino para guiar a los que se dedican al servicio público. Puesto que la usan quienes deben hacer funcionar el gobierno, debe ser práctica. También debe tener una base empírica y, desde luego, promover los intereses del público, tanto específica como generalmente.

Cada una de las cinco perspectivas revisadas en este artículo contribuye de alguna manera a una teoría general del público. Sin embargo, ninguna es completa y cuando se consideran en conjunto aparecen omisiones importantes.

La Constitución

El primer requisito para una teoría general del público en la administración pública es que debe basarse en la Constitución. Los principios de soberanía popular, gobierno representativo, derechos ciudadanos contenidos en la Carta de Derechos, proceso correcto en el procedimiento, equilibrio de poderes y otros aspectos tanto de la Constitución nacional como de las constituciones de los estados constituyen los cimientos. Estos cimientos deben ser firme y celosamente acatados.

En su importante aportación *To Run a Constitution*, Rohr (1985) demostró que el Estado administrativo moderno no sólo es compatible con la Constitución, sino que es necesario para la realización de los fines de ésta. Para Rohr, el administrador público dentro de la Constitución debe al mismo tiempo ser competente desde el punto de vista técnico y estar obligado moralmente. Esa obligación moral es con la Constitución y trasciende los requerimientos técnicos del desempeño administrativo. Para Rohr el propósito primario del gobierno estadounidense es garantizar los valores esenciales a todos los ciudadanos, lo cual hace que la democracia sea conducente a esa finalidad en lugar de ser un fin en sí misma. El gobierno, pues, se legitima mediante el acto original de aceptar la Constitución en lugar de serlo sólo por obra de la elección democrática. De esta

manera los actos, las intenciones y la aceptación de los fundamentos constituyeron la fuente de la legitimidad. Es obvio que cada generación de ciudadanos debe volver a ese debate original para confirmar la legitimidad de la Constitución (Dewey, 1954). Como la Constitución es un trozo de papel, su legitimidad deriva del acto del pueblo soberano de inspirarle vida. Todos los funcionarios del gobierno, tanto los electos como los designados, son legitimados por el pueblo y representantes de él. Estos funcionarios están controlados por un principio superior a las decisiones de la mayoría, y ese principio es el orden constitucional. La obligación moral primaria es que el administrador público sea el guardián y el fiador de los valores fundamentales para cada ciudadano.

El requisito constitucional es especialmente compatible con las perspectivas de representación y de ciudadanía en el público.

El ciudadano virtuoso

El segundo requisito para una teoría general del público debe basarse en una noción fortalecida de la ciudadanía. En otra parte se ha aludido a esto como el ciudadano virtuoso. Se dice que un gobierno no puede ser mejor que el pueblo al cual representa. Entonces resulta apropiado que una concepción fortalecida de la ciudadanía sea un compromiso de la administración pública. Hart (1984) señaló cuatro aspectos del ciudadano virtuoso. El primero es que el ciudadano comprenda los documentos fundamentales y pueda "hacer filosofía moral". Con esas palabras Hart aludía a que se dedicara a considerar las políticas que promueven tanto los intereses específicos como los generales del ciudadano y que son compatibles con la Constitución. El ciudadano debe tener una vida cívica de la cual es importante hacer juicios filosóficos.

La creencia es el segundo aspecto del ciudadano virtuoso. El ciudadano debe creer que los valores del régimen estadounidense son verdaderos y correctos, y no sólo ideas aceptadas por la mayoría o ideas agradables desde el punto de vista psicológico. Los filósofos han aludido a estos valores como "derechos naturales". Como dice Hart:

Si no creemos en los valores del régimen, ¿por qué hemos de aceptar los sacrificios necesarios que implican? ¿Cómo podemos establecer prioridades? Si todo es ratificado por la opinión de la mayoría, y ésta desea lo que es inicuo (por ejemplo la discriminación racial o la sexual) ¿no nos queda más que aceptarlo? Los valores del régimen estadounidense deben ser no sólo

comprendidos, sino que se debe creer en ellos y aceptarlos como algo no negociable.

La tercera característica del ciudadano virtuoso es asumir la responsabilidad moral individual. Cada vez que una situación comprometa los valores del régimen se requiere que el ciudadano virtuoso actúe en defensa de esos valores. Así, cuando encontramos frente a nosotros el racismo, el sexismo, la invasión de la vida privada o la violación del proceso correcto, debemos oponernos. Esto lleva al ciudadano bastante más allá de una preocupación por el soborno y la corrupción en el gobierno. Nos lleva a todos a una responsabilidad moral individual respecto de los derechos naturales o fundamentales de unos y otros.

Finalmente, Hart requirió la civilidad como característica distintiva del ciudadano virtuoso. La civilidad incluye la indulgencia, lo cual quiere decir comprender que las reglas públicas no pueden obligar a la virtud, que las reglas y las exigencias deben mantenerse en un mínimo, a fin de no dañar la libertad, y que no se puede esperar demasiado de las instituciones humanas. La tolerancia es el segundo aspecto de la civilidad. Por tolerancia entendemos que mediante el discurso moral no puede suprimirse la expresión de las ideas. Las ideas son la moneda del mercado cívico. Pero la acción es otro asunto. Cualquier acción que pudiera interferir con los valores no negociables del régimen debe ser detenida.

Es responsabilidad del servidor público nutrir el desarrollo de la ciudadanía virtuosa. Tal ciudadanía respetará y venerará el servicio público atento y comprometido.

Sensibilidad hacia los públicos colectivo y no colectivo

El tercer requisito de la teoría general del público es el desarrollo y el mantenimiento de sistemas y procedimientos para escuchar, y responder, a los intereses tanto del público colectivo como del público incipiente. El público colectivo —los grupos de interés— es, en términos generales, capaz de encontrar mecanismos para expresar y promover sus puntos de vista. Pero en su preocupación por la eficiencia, la oportunidad y el orden, la administración pública suele evitar mecanismos para expresar intereses. Lo inverso también debe ser válido. Las audiencias, las deliberaciones, los procedimientos de agravio, los *ombudsmen*, las leyes transparentes y otras cosas similares ven con buenos ojos, todas ellas, una teoría general del público para la administración pública.

Desde luego la tarea más difícil es dar razón del bienestar y de los intereses del público incipiente. Dentro del marco de la Constitución y de un compromiso con sus principios, y dentro del contexto del ciudadano virtuoso, el administrador público debe explicar el público incipiente. De acuerdo con la Constitución cada ciudadano tiene derecho, después de todo, a disfrutar de una protección igual de las leyes. Esto indudablemente significa que el administrador público debe ser un *defensor* del trato equitativo de los ciudadanos. No pueden tolerarse las desigualdades notorias en la distribución de los servicios públicos o en el acceso a los empleos. Como se ha dicho en otra parte, la administración pública debe estar comprometida no sólo con la eficiencia y con la economía, sino también con la equidad social (Frederickson, 1980).

Benevolencia

El cuarto requisito de una teoría general del público debe basarse en la benevolencia. La benevolencia, o el respeto a los demás, es la clave. Smith (1982) afirmó que

...el amor a nuestro país parece, en los casos ordinarios, que entraña dos principios diferentes: primero, un cierto respeto y reverencia por la Constitución o la forma de gobierno establecida, y segundo, un deseo firme de hacer la condición de nuestros colegas ciudadanos tan segura, respetable y feliz como podamos. No es ciudadano el que no está dispuesto a respetar las leyes y obedecer al magistrado civil, y ciertamente no es un buen ciudadano si no desea promover, por todos los medios que estén a su alcance, el bienestar de toda la sociedad de sus colegas ciudadanos [p. 231].

La finalidad del gobierno es extender la protección de los valores del régimen a todos los ciudadanos. La finalidad de la administración pública debe ser tener un concepto del público que se base en la benevolencia. En la noción de benevolencia está incorporado el sentido de servicio que desde hace mucho tiempo se ha asociado a la administración pública. También es similar la creencia en un compromiso con el bien mayor y la dedicación de la vida profesional propia a esa finalidad (Frederickson & Hart, 1984). No resulta sorprendente que se haya perdido la consideración pública hacia el servicio público. Esa consideración sólo puede reclamarla una administración pública que estime al público mediante la benevolencia.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Comenzamos por plantear la pregunta: ¿Qué es el público? La respuesta depende de la finalidad a que obedezca la pregunta. El politólogo que busca comprender empíricamente la interacción entre la gente y su gobierno probablemente encuentre que el público está formado por los grupos de interés. Sus colegas que se especializan en la política de partidos, en el comportamiento legislativo y en las elecciones ven al público reflejado en sus representantes electos. Los economistas, acostumbrados a la teoría del mercado, buscan imponer esa teoría al público, con lo cual convierten al público en consumidores. Este punto de vista del público sirve a los economistas doblemente bien, al facilitar tanto el uso del modelo con el cual están más familiarizados (y que les es más compatible) como al permitir los enfoques metodológicos que los favorecen. A los proveedores de servicios, como los trabajadores sociales, los policías y los especialistas en salud les resulta útil considerar al público como conjunto de clientes. Cada una de estas perspectivas acerca del público es útil para construir teorías en las ciencias sociales particulares y, consideradas en su conjunto, aportan generalizaciones útiles acerca del público. Los científicos sociales, sin embargo, no son responsables de cumplir los programas del gobierno, de hacer que el gobierno haga lo que el público quiere. Esto corresponde a los administradores públicos.

En la administración pública nuestra finalidad al preguntar "¿Qué es el público?" también tiene que ver con el desarrollo de la teoría. Pero las teorías del público para la administración pública deben ir más allá de las tradiciones de las ciencias sociales. Una teoría del público para los que trabajan al servicio del público debe fundamentarse necesariamente en el funcionamiento del gobierno efectivo así como en la comprensión del gobierno. Para la administración pública la respuesta a la pregunta "¿Qué es el público?" requiere una teoría del público basada en la Constitución, en el concepto del ciudadano virtuoso, en la capacidad de respuesta tanto al público colectivamente considerado como al incipiente, y en la benevolencia del servicio público hacia el público. Si estos cuatro requisitos sirven al propósito de concentrar la administración pública en el funcionamiento efectivo del gobierno, ¿cómo se equiparan con las cinco perspectivas de las ciencias sociales que se utilizaron primariamente para comprender mejor al gobierno?

En el cuadro 1 se intenta equiparar, con una simple oración o dos, cada perspectiva de la ciencia social acerca del público con cada uno de los cuatro requisitos de una teoría del público para la administración pública.

Cuadro 1. Requisitos de una teoría general del público para la administración pública

<i>Perspectivas de la ciencia social sobre el público</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ciudadano virtuoso</i>	<i>Capacidad de respuesta</i>	<i>Benevolencia</i>
Pluralismo	Los grupos de interés son compatibles con el orden constitucional y los valores fundamentales pueden trascender a la suma de la interacción de los grupos de interés.	La teoría de los grupos de interés es compatible con una ciudadanía virtuosa <i>selectiva</i> . El pluralismo hace poco por fomentar la eficiencia ciudadana generalizada o una voluntad pública común.	El pluralismo es selectivamente responsable ante quienes tienen los medios de ser políticamente eficientes. La teoría de los grupos de interés no responde a las necesidades del público incipiente.	En un escenario pluralista la administración pública sirve a los que son eficientes desde el punto de vista político. Una administración pública benevolente promueve el servicio en favor de todos los ciudadanos.
Elección pública	La Constitución proporciona un marco para buscar la utilidad privada.	A la larga el gobierno será básicamente ineficaz para fomentar ya sea el interés propio económico ciudadano o público. El ciudadano virtuoso comprenderá la necesidad de un bien mayor y de un servicio o sacrificio comunes para lograr ese fin.	La elección pública, tanto en la teoría como en la práctica, responde en forma selectiva ante los favorecidos económicamente, pero no responde a las necesidades de los pobres.	La benevolencia es incompatible con la teoría y la práctica de la elección pública. El funcionario público benevolente busca extender <i>activamente</i> la protección de los valores fundamentales a <i>todos</i> los ciudadanos.
Representación	La representación electa es fundamental para la Constitución (grupos de interés) y es compatible con la Constitución. Una participación electoral deficiente puede indicar falta de apoyo público.	El ciudadano virtuoso participará en las elecciones y también participará <i>directamente</i> en el proceso de la política.	Las elecciones reflejan las preferencias de la mayoría. La Constitución, el servicio público y el ciudadano virtuoso deben proteger los derechos de la minoría.	Un servicio público benevolente apoyará al gobierno representativo y se esforzará por alcanzar el mayor bien.
Cliente	La participación directa del cliente constituye un medio constitucional para tratar con el público, pero reduce la relación entre el ciudadano y el gobierno a transacciones políticas y económicas.	Una ciudadanía virtuosa y activa no se considerará a sí misma como un conjunto de clientes, sino de participantes directos en el proceso de elaboración política.	A causa de la especialización, la fragmentación, la enajenación de los trabajadores y el interés propio del servicio público, la perspectiva del cliente está limitada en su capacidad de respuesta efectiva ya sea a las necesidades individuales o a las públicas en general.	Lo contrario de la benevolencia parece presentarse en la perspectiva del cliente. Los que sirven al público mediante el proceso de los grupos de interés desarrollan un poder político y económico. El servicio al público no se basa en la benevolencia.
Ciudadano	La participación ciudadana directa tanto en la elaboración de la política como en su ejecución es totalmente compatible con la Constitución y con sus valores fundamentales	Una ciudadanía activa y virtuosa es fundamental para el gobierno eficiente.	Una ciudadanía activa e informada fomentará la capacidad de respuesta tanto individual como colectiva.	Una administración pública benevolente fomentará una ciudadanía activa e informada. Ahi todavía habrá problemas con la complejidad de los asuntos, la motivación y la necesidad de liderazgo.

Sobre la base de estas comparaciones, parecen garantizadas las conclusiones que siguen.

La Constitución

El requisito constitucional de una teoría del público para la administración pública no es directamente incompatible con ninguna de las perspectivas de la ciencia social acerca del público. Pero la perspectiva pluralista y la de la elección pública destacan los intereses individuales y los de grupo en lugar de la necesidad de un interés general o público. El gobierno se convierte en una justa gigantesca de "utilidades" individuales y de grupos en competencia, y los administradores públicos aprenden las reglas y se convierten en los árbitros pagados. Los administradores públicos entienden que sus responsabilidades van más allá del papel de árbitro al hacer que el gobierno sea eficiente para todos.

La Constitución estableció el gobierno representativo; por lo tanto, la perspectiva de la representación es fundamental para el requisito constitucional. Pero la Constitución (sobre todo muchos documentos estatales y locales fundamentales) reconoce muchas formas de participación ciudadana directa en el gobierno. La administración pública comprende que el gobierno democrático se basa en la representación, pero el gobierno democrático *eficiente* no puede estar limitado a la representación.

El ciudadano virtuoso

Cleveland (1972) señaló que el público quiere "menos gobierno y más gobernación". Parece que entramos en una época en la que el público desea participar de una manera más directa en las cuestiones que le interesan en común (Naisbitt, 1982). Las comunidades de ciudadanos en todo el país cierran rellenas sus hoyos y construyen plantas de tratamiento para convertir los desperdicios en energía, reconstruyen las escuelas públicas y sus ciudades interiores, y controlan a quienes conducen en estado de ebriedad. Los ciudadanos que trabajan junto con sus representantes electos y su administrador público remunerado están haciendo funcionar al gobierno. No son sólo los grupos de interés tradicionales los que pueden percibir y articular las necesidades e intereses del público, pues en ocasiones los grupos de interés tradicionales son los últimos que se enteran y comprenden al público y sus preocupaciones. En la medida en que los administradores

públicos constituyen grupos de interés, como en el caso de los sindicatos de servidores públicos, también es válido lo que hemos dicho.

La administración pública fomentará una ciudadanía activa e informada, al reconocer que algunos intereses de grupo individuales y organizados entrarán en conflicto con el interés público general. La clave, desde luego, es una ciudadanía *informada* capaz de funcionar en forma eficiente y colectiva mediante procesos abiertos y organizados de manera conveniente. Donde funcionan tales procesos se reduce la enajenación pública hacia el gobierno y la administración pública.

Capacidad de respuesta

Como un requisito de la teoría del público para la administración pública, la capacidad de respuesta no puede ser selectiva. Las perspectivas pluralistas, de la elección pública y del cliente sobre el público están abiertas a la probabilidad de que se satisfagan las necesidades de los públicos organizados y colectivos, pero no las del público incipiente. La capacidad de respuesta, para la administración pública, incluye la protección de los derechos de las minorías así como la dedicación a todos los ciudadanos como parte de "la igual protección de las leyes".

Benevolencia

Probablemente el requisito más importante para una teoría del público para la administración pública sea la benevolencia. La benevolencia aporta la perspectiva, la actitud, el punto de vista y la creencia que los administradores tienen acerca del público. La benevolencia es también generalizada o colectiva, como en el caso de cualquiera en un vecindario, un Estado o el país; también es individual. Los servidores públicos atienden a un ciudadano con una visión benevolente de todos los demás ciudadanos. La administración pública responderá, pues, tanto a los grupos de interés como a los que no están representados por esos grupos. La búsqueda del interés propio por medio del gobierno, si bien es un lugar común, debe ser combatido cada vez que el interés propio del ciudadano o del servidor público erosione el interés general. En lugar de sólo facilitar la búsqueda del interés propio, el administrador público se esforzará en forma continua, junto con los representantes electos y los ciudadanos, por encontrar y articular un interés general o común y por hacer que el gobierno persiga ese interés.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBER, B. (1986), *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, Berkeley, University of California Press.
- BENTHAM, J., *The principles of morals and legislation*, Nueva York, Hafner.
- BUCHANAN, J. M., y G. Tullock (1962), *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- BURNS, J. M. (1963), *The deadlock of democracy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- CLEVELAND, H. (1972), *The future executive*, Nueva York, Harper & Row.
- DAHL, R. A. (1956), *A preface to democratic theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- DEWEY, J. (1954), *The public and its problems*, Chicago, Swallow Press.
- DOWNS, A. (1966), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little.
- FLATHMAN BROWN, R. E. (1966), *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*, Nueva York, Wiley.
- FLEISHMAN, J. (1981), "Self interest and Political Integrity", en J. Fleishman, L. Liebman y M. H. Moore (comps.) *Public duties: The moral obligations of government officials*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, pp. 56-57.
- FREDERICKSON, H. G. (1980), *New public administration*, University of Alabama Press.
- (1982), The recovery of civism in public administration, *Public Administration Review*, núm. 42, pp. 501-508.
- y R. C. Chandler (comps.) (1984), "Citizenship and public administration", (edición especial) *Public Administration Review*, núm. 44.
- y D. K. Hart (1984), "The public service and the patriotism of benevolence", *Public Administration Review*, núm. 45, pp. 547-553.
- HART, D.K. (1984), "The virtuous citizen, the honorable bureaucrat and public administration", *Public Administration Review*, núm. 44, pp. 111-119.
- KRISLOV, S. (1974), *Representative bureaucracy*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- LIPSKY, M. (1981), "Advocacy and alienation in street-level work", en C. T. Goodsell (comp.), *The public encounter: Where state and citizen meet*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 69-82.
- LONG, N.E. (1952) "Bureaucracy and constitutionalism", *American Political Science Review*, núm. 46, pp. 808-818.
- LOWI, T. J. (1979), *The end of liberalism*, Nueva York, Norton.
- MEIER, K.J. (1975), Representative bureaucracy: An empirical analysis, *American Political Science Review*, núm. 69, pp. 526-542.
- NAISBITT, J. (1982), *Megatrends*, Nueva York, Warner.
- OSTROM, V. (1973), *The intellectual crisis in american public administration*, University of Alabama Press.
- REDFORD, E. S. (1981), *Democracy in the administrative state*, Nueva York, Oxford University Press.

- ROHR, J. (1986), *To run a constitution. The legitimacy of the administrative state*, Lawrence, University Press of Kansas.
- SCHUBERT, G. A. (1960), *The public interest: A critique of the theory of the political concept*, Glencoe, Ill., Free Press.
- SMITH, A. (1982), *The theory of moral sentiments*, en D. D. Raphael y A. L. Macfie (comps.), Indianapolis, Ill., Liberty Classics. (La obra original se publicó en 1759.)
- TRUMAN, D. B. (1957), *The governmental process*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- VENTRISS, C. (1984), "Emerging perspectives on citizen participation", *Public Administration Review*, núm. 45, pp. 433-440.
- YATES, D. (1982), *Bureaucratic democracy: The search for democracy and efficiency in american government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Bernardo Kliksberg*

Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza

UN PROBLEMA CONCEPTUAL CRÍTICO

La pobreza se ha transformado en un problema central de la realidad latinoamericana. Cerca de 200 millones de personas, casi 45% de la población, viven por debajo de la línea de la pobreza, sin contar con los recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Casi la mitad están en situación de pobreza extrema, si gastaran todo lo que ganan exclusivamente en alimentos (situación imposible dada la necesidad de otros gastos) no alcanzarían a comprar el mínimo de proteínas y calorías imprescindibles. En consecuencia, con estos datos, la pobreza en crecimiento acelerado se ha convertido en la principal causa de muerte en la región, atribuyéndosele 1 500 000 defunciones anuales.

Enfrentar la pobreza supone cambios profundos en las políticas económicas y sociales. Asimismo, implica reformas radicales en el Estado para llevar a cabo de manera eficaz las políticas sociales necesarias.

Se manifiesta así, en primer término, un problema crítico de carácter conceptual.

* Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización de la Organización y Gestión del Estado. Entre sus últimas obras: *¿Cómo enfrentar la pobreza? Modelos organizacionales innovativos*, Grupo Editor Latinoamericano, 1990; *Gerencia Pública en tiempos de incertidumbre*, INAP, España, 1989; *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, 1990; *Universidad, formación de gerentes y sector público en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1989, y *El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, Edit. Tesis, 1991.

Uno de los mitos predominantes en América Latina, que afecta seriamente la capacidad real de ejecutar políticas públicas y, entre ellas, de llevar adelante políticas sociales, es la difundida creencia en la dicotomía política- ejecución. Según ésta, el problema crítico se halla circunscrito al campo de la planeación y formulación de políticas. Superada mediante una adecuada concepción de éstas, se iniciaba la etapa administrativa del aparato, donde podían esperarse dificultades, pero de carácter diferente y secundario respecto a las anteriores. Problemas de ajuste organizacional, de reelaboración de estructuras, de formalización insuficiente y de entrenamiento.

El campo de la política social ha sido pródigo en desmentir el mito, pero a altos costos. La etapa de la instrumentación ha demostrado en los hechos ser muy compleja. Hay en ella muchos más procesos administrativos y una dinámica que excede totalmente la visión mecánica que supone que allí sólo opera el aparato. La ejecución de las políticas sociales es un campo de expresión de múltiples aspectos de las luchas internas que caracterizan al sector público, es espacio favorito para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil, es ámbito privilegiado de lucha por el poder. Plantea al mismo tiempo problemas de organización nunca ante dados, ámbitos imprevisibles, dificultades técnicas específicas sin ejemplo en otros campos de gestión.

El mito de la dicotomía lleva a simplificar y evitar el problema. Implica una negación casi patológica de éste, pagadera a un costo elevado. Los problemas de la práctica se inclinan repetidamente a paralizar, bloquear y quitar toda viabilidad a la elaboración de una política social más estructurada. Su subestimación o marginación lleva a la falta de estrategias para enfrentarlos, a enquistarse en quejas sin salida sobre la ineficiencia burocrática, a conformarse con el nuevo mito de que la planeación no es responsable del fracaso y que éste debe adjudicarse exclusivamente a los "irrecuperables burócratas".

Para lograr resultados tanto en política social como en políticas públicas en general, es imprescindible superar este mito paralizante; aceptar la complejidad, ambigüedad, multidimensionalidad de los procesos de ejecución de las políticas; tratar de releerlos desde esas perspectivas, procurando encontrar claves para orientarse en ellos, y buscar estrategias para hacer frente a esta complejidad, practicar el ensayo y error, aprender de la experiencia organizacional.

Plantearse el tema de cómo reformar el Estado para enfrentar la pobreza supone una configuración conceptual previa para remplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución, por aquel amplio y múltiple

que están aportando las ciencias administrativas en general y los análisis de la práctica de políticas públicas.

Este ensayo está elaborado desde esta perspectiva. Se propone aportar elementos de juicio sobre algunos aspectos que se consideran centrales de la amplia gama de asuntos que esta perspectiva abre. Se expondrá, en primer lugar, la puntualización de dimensiones importantes de la situación actual del sector social del Estado; en segundo lugar, las que podrían ser algunas ideas para la reforma del sector social, y en tercer lugar, en un tema estratégico: los recursos gerenciales. El propósito, que se cubrirá, no es taxativo. Existen otros problemas importantes que no se abordarán. Por otra parte, el objetivo no es en este caso tratar de manera exhaustiva los tópicos apuntados, sino explorarlos para presentar algunas perspectivas no tradicionales que puedan suscitar la reflexión y el debate.

RELECTURA DEL SECTOR SOCIAL PÚBLICO

La ciencia administrativa de "frontera tecnológica" de nuestro tiempo hace hincapié en la idea de que las organizaciones son estructuras sociales que resumen gran parte de los dilemas y ambigüedades de las sociedades modernas, que comprenderlas requiere necesariamente pasar de percepciones de sus aspectos aislados a composiciones complejas con multiplicidad de dimensiones y carácter dinámico.

En el campo social, la tendencia dominante se ha conformado con percibir el sector social del Estado de un modo acentuadamente formal. Con mucha frecuencia se citan como sus características principales la proliferación de organismos, organigramas globales difusos, superposición de funciones, baja coordinación, procedimientos y rutinas imprecisas, ausencia de normas detalladas, etc. Las observaciones son reales, pero ¿es ese realmente el problema central? La ciencia administrativa de avanzada enseña a desconfiar de este tipo de lecturas; pueden conducir a percibir el problema como mero caos de organización formal y solucionable, por tanto, por vías puramente ordenadoras de ese tipo. La atención puede concentrarse exclusivamente en los organigramas manuales de normas, procedimientos, circuitos, u orientarse a buscar orden a toda costa creando esquemas más piramidales, como el del superministerio que impondría su dictadura de "orden y progreso" al caos.

Siendo estos aspectos reales, los procesos de organización son muchos más. En gerencia moderna se ha demostrado claramente que las organizaciones privadas y públicas que alcanzan excelencia no llegan a ésta

por meticulosas reordenaciones formales, sino que está asociada a otras cuestiones, tales como la adecuada estructuración de la agenda de decisiones, la red de contactos, la implicación del personal, las políticas de imagen organizacional y de relaciones con el medio, la innovación, la flexibilidad, el desarrollo de la capacidad para lidiar con la complejidad. Por otra parte, incluso se ha llegado a medir que los componentes formales representan un porcentaje muy reducido de la productividad final de la organización.

En el campo social, todos los problemas de desorden formal aparecen como ciertos y deberían ser solventados, pero es imprescindible ir más allá para tener efectividad real. El diagnóstico no puede detenerse en la mera "topografía" del sector social.

Las graves dificultades de productividad y operación que tiene el sector social público parecen estar ligadas, entre otros, a temas como los siguientes:

a) El sector social se inclina, en términos de la macroestructura organizacional de todo el sector público, a ser un sector débil. Su influencia en las grandes decisiones es limitada. Normalmente las recibe como datos a partir de los que debe actuar. Su "posicionamiento político" en la estructura de poder real del Estado no lo ubica en la cúspide sino en niveles medios y en diversos casos inferiores. No controla realmente los recursos de decisión necesarios como para tener alta influencia sobre procesos fundamentales para el cumplimiento de sus objetivos. Se halla así, con mucha frecuencia, fuera de las decisiones sobre deuda externa, política comercial, política de precios, etcétera.

b) Distinguiendo en el aparato público, típico en la región, organizaciones modernas con indicadores significativos de desarrollo administrativo, estabilidad, remuneraciones adecuadas, uso de tecnologías avanzadas, organizaciones intermedias y atrasadas, las del sector social se inclinan hacia las dos últimas categorías. Esto acentúa su debilidad, las hace muy vulnerables ante los cambios en el contexto, con gran dificultad para asimilar programas nuevos no tradicionales, con serias restricciones de capacidad de gestión.

c) El campo de la ejecución de las políticas sociales a cargo del sector público se presta privilegiadamente a las luchas de poder. Está abierto fuertemente al juego de los cabildos de todo orden, clientelares, económicos, especulativos, nacionales, regionales, que tratan de decidir en definitiva en el terreno de la ejecución "qué corresponderá a quién", al margen de los objetivos supuestos de los programas sociales.

d) La acción bajo la influencia de lo que la gestión moderna llama

"metapoderes" externos, que les sustraen poder al mismo tiempo que, en dependencia con relación a otras áreas de gobierno como la económica, los organismos del sector social defienden con máximo celo el restringido poder restante, siendo particularmente propicias las condiciones para la "pelea interorganizacional".

e) Existe consenso en afirmar que la participación de la comunidad es absolutamente necesaria para la eficiencia en programas sociales.

El sector social constituido por organizaciones atrasadas técnicamente, o intermedias, suele manejarse con modelos de organización de neto corte piramidal, acentuadamente formalistas, que están totalmente contraindicados para lograr participación; producen múltiples conflictos con la comunidad y son incapaces de captar las señales que provienen de ella.

f) Otra clara indicación de la experiencia de la región en materia social es la gran utilidad de la descentralización que permite a los programas sociales hacer "contacto" con la realidad. El modelo de organización que prevalece en las organizaciones intermedias y atrasadas es el centralista y, además, sus resistencias a descentralizar están muy arraigadas.

g) El sector social debería tener amplias capacidades para concertar con la sociedad civil. Hay un potencial de enorme importancia abierto para llevar adelante operaciones conjuntas con las organizaciones no gubernamentales y otras. El modelo de organización prevaleciente no da mayor lugar al desarrollo de estas capacidades que exigen, entre otras cosas, alta flexibilidad interna en las organizaciones. Por el contrario, se inclina a tornar rígidas las conductas y a formalizarlas.

h) El sector social carece de una gerencia especializada en gestión social. Su alta dirección está constituida por profesionales de campos sectoriales (médicos, educadores, etc.) que, independientemente de sus calificaciones, no reúnen el particular tipo de formación especializada que requiere el administrar en el marco de incertidumbres, conflictos, escasos recursos, presiones múltiples y negociaciones permanentes, característico de los programas sociales.

i) El sector social utiliza poco y mal la evaluación como instrumento gerencial (o de dirección). Esto no tiene que ver con problemas meramente administrativos, está desde siempre conectado a los otros problemas mencionados y a discusiones muy importantes no resueltas sobre qué evaluar.

j) El trabajo del sector social estará constituido crecientemente por operaciones multiinstitucionales. Sus objetivos se cumplirán sólo mediante proyectos que agruparán esfuerzos de diversas entidades de diferentes campos. La capacidad para manejar este tipo de operaciones no adviene mágicamente y no parece estar vinculada a la intuición. En el sector social

no se está cultivando sistemáticamente, ni se está prestando siquiera atención orgánica a aprender de sus propias experiencias en este campo.

ALGUNAS PAUTAS PARA REFORMAR EL SECTOR SOCIAL

Reformar el Estado para favorecer la gestión eficiente de las políticas y los programas sociales requiere, por necesidad, elaborar políticas efectivas con relación a cada uno de los temas anteriormente mencionados y otros adicionales. Una reforma que no los trabaje tendrá efectos altamente restringidos.

El estilo tradicional de reformar el sector social no ha integrado estrategias orgánicas para actuar con relación a ellas. Se ha centrado, como se subrayó, en un determinado orden de problemas, los que hacen al reordenamiento formal —por cierto existentes y para ser atendidos— pero que apenas “rozan” el conjunto de la situación que hay que enfrentar. Por otra parte, ese hincapié simplificador y los logros fáciles que pueden obtenerse en esta materia crean una “ilusión de reforma” que causa serios perjuicios, por cuanto bloquea el avance hacia los problemas estratégicos.

Todo este estilo se encuadra a su vez en un punto de vista de organización global, que privilegia los elementos formales y normativos, muy enjuiciada por la gestión moderna y en el campo social, portadora incluso de la marcada carencia de funcionalidad que puede aumentar en lugar de disminuir las ineficiencias.

Así, como destaca Denis Rondinelli, el hincapié en la planeación detallada de proyectos y su control administrativo estricto y la adjudicación de los desvíos a los sistemas de planeación y control no corresponde a la realidad de muchos proyectos en ejecución en el mundo en desarrollo. Subraya:

Independientemente de lo comprensivo de la planeación del proyecto o de la manera como se efectuó el análisis técnico, raras veces se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles. Tampoco se suele hacer la observación de que los procedimientos detallados, inflexibles y complejos para la elaboración, el análisis y la gestión, pueden haber originado muchos de los problemas. Por ejemplo, intentos efectuados para imponer normas racionales y sistemáticas han causado conflictos y tensiones entre el personal de los organismos financieros, la planeación central del Estado, los gerentes y técnicos de proyectos y los diversos grupos y asociaciones afectados. Los problemas surgen igualmente por razones de rigidez de los procedimientos de planeación y elaboración, particularmente cuando los organismos financieros intentan lograr que los gerentes sigan

elaboraciones preconcebidas en situaciones imprevistas de cambio social, económico y político.¹

La reforma del sector social debe salir de las “ilusiones fáciles” al complejo campo de la “reforma multidimensional” que debe tratar de influir en los aspectos estratégicos de la productividad del sector.

Entre las principales ideas para una reforma de este orden se hallarían las siguientes:

Hacia redes sinérgicas

¿Cómo enfrentar el problema de la desarticulación actual del sector social en la región? Diversas experiencias, en muchos casos influidas de manera importante por la visión tradicional de la reforma, tuvieron efectividad muy limitada. Los intentos de establecer jerarquías rígidas en el sector y convertirlo en una pirámide formal han llevado normalmente a una agudización de las luchas interorganizaciones, por jurisdicciones y recursos.

Una perspectiva promisoría para explorar es la que surge de uno de los campos de trabajo centrales en gestión pública de avanzada, el de la gestión intergubernamental. En ella se parte del concepto de que en general las organizaciones públicas nunca logran sus objetivos de manera aislada; para obtenerlos necesitan que otras organizaciones marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza misma de esos objetivos, su amplitud, requieren un concurso multiinstitucional. Esto es la esencia misma del sector social. Los objetivos que hay que obtener en cualquier campo significativo, salud, educación, nutrición, etc., sólo se lograrán con avances coordinados en otros campos. La fijación de objetivos es de hecho un resultado final de la operación total del sector o áreas amplias del mismo. La idea es operar efectivamente estas realidades en la práctica organizacional. Pasar del concepto de gestión aislada de organismos al de gestión intergubernamental.

Este orden de gestión hace hincapié en el logro de objetivos por medio de la configuración de redes organizacionales. Se trata de desarrollar crecientemente en dichas redes las sinergias posibles entre las entidades componentes.

Las redes son horizontales, con puntos de coordinación instrumentales

¹ Dennis A. Rondinelli, *Development Projects as Policy Experiments: an Adaptive Approach to Development Administration*, Nueva York, Methuen, 1983.

que pueden ser aportados por el ministerio especializado en la problemática social, pero la coherencia de su fundamento no es la jerarquía sino la identificación de sinergias. El sector social de la región reúne potencialidades importantes para este tipo de trabajo. Es posible visualizar claramente la posibilidad de identificar, en el marco de una red social, proyectos comunes en campos críticos como, por citar un ejemplo, la producción de información estratégica, la búsqueda en común de fuentes de financiamiento y su negociación colectiva, la preparación de recursos humanos especializados, la fijación de estándares de calidad en materia de evaluación de programas sociales.

No se trata sólo de suplantar la tendencia a la feudalización, que hoy destaca en el campo social, por una mejora de las relaciones entre las organizaciones, sino ir más allá, pensar en términos de un sistema de organizaciones interdependientes que busquen desarrollar gradualmente su capacidad para actuar como tales.

El perfil del sector público en las sociedades más avanzadas se encamina de manera importante en esa dirección. Como lo destaca Myrna Mandell:

La perspectiva organizacional basada en la coordinación según jerarquías y cadenas estrictas de mando ya no es apropiada. Se necesita una perspectiva revisada de la coordinación por negociación basada en las relaciones interdependientes. En consecuencia, la idea de que las relaciones intergubernamentales suceden en redes interorganizacionales y no en entidades organizacionales separadas, es un cambio importante en nuestra manera de conceptualizar la gerencia en el ámbito intergubernamental.

Incluso, como señala, haciendo hincapié en la aplicación plena al campo social: "Dado lo complejo de la sociedad moderna y la necesidad de formar redes interorganizacionales para manejar las complejidades, este cambio parece incluso tardío."²

Articulación de la política económica y de la política social

La concepción delineada respecto al carácter imprescindible del trabajo intergubernamental debería tener aplicación activa en el campo de la articulación del sector económico del gobierno y del sector social de éste. La

marcada falla de articulación, que cubre un amplio espectro que va desde la compartimentalización en la elaboración de políticas hasta el uso de sistemas de medición disímiles, tiene graves efectos sobre la eficiencia social final.

Se requiere una participación activa y permanente del sector social en la elaboración de las políticas economicosociales integradas deseables. Esto demanda que una de las dimensiones básicas de la reforma del sector social sea la configuración de espacios organizacionales y capacidades apropiadas para su participación eficiente en la materia.

Las reformas necesarias son múltiples. Así, en los altos niveles de decisión del sector social deberían crearse unidades especializadas dedicadas exclusivamente a apoyar a éstos en su participación en el análisis de las políticas económicas globales. El sector debería contar asimismo con sistemas de información a la altura de procesos de análisis de decisiones de esta complejidad. Por otra parte, hay un amplio campo abierto, casi no explorado, en cuanto al establecimiento de mecanismos permanentes de integración de enfoques y trabajo mancomunado del sector económico y del sector social. Claramente, la mera fórmula de los gabinetes conjuntos no posibilita llegar a los niveles de coordinación efectiva deseables. Éstos deberían apoyarse en el trabajo regular e institucionalizado de unidades mixtas de seguimiento de las políticas públicas economicosociales que apoyen a los gabinetes conjuntos, monitoreen la ejecución de sus decisiones y retroalimenten su proceso de elaboración de políticas.

Jerarquización organizacional del sector social

La importancia de los problemas sociales que afronta la región requiere de una rejerarquización profunda del actual posicionamiento organizativo del sector social en el aparato público. Hay que seguir el curso hacia un sector social modernizado tecnológicamente, mucho más cerca de los niveles máximos de decisión gubernamental, que pueda proyectar una imagen de mayor peso en el conjunto del aparato público y la sociedad.

Avance de los procesos de descentralización

Desde una perspectiva administrativa, el potencial de mejoras de la productividad de las políticas y programas sociales, que existe en la descentralización, es de gran significación. La naturaleza de estos programas

² Myrna Mandell, "La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada", *International Journal of Public Administration*, vol. II, núm. 4, 1988.

requiere un tipo de gestión adaptativa, abierta y flexible, que encuentre su hábitat propicio en modelos de gestión descentralizados. Los mismos posibilitarán el contacto efectivo con entornos tan fluidos y cambiantes como los de los programas sociales. Las dificultades y desventajas de la descentralización resultan ampliamente contrapesadas en este caso por los logros obtenibles. Particularmente importantes son las perspectivas que ofrece en este caso la municipalización de programas sociales.³

Aliento a la participación comunitaria

La reforma del sector social debe orientarse hacia la creación de condiciones de organización que faciliten la participación comunitaria. Existiendo consenso pleno sobre la estrategia pertinente de la participación, existen muchas trabas para su movilización según las actuales características del sector social. Algunas tienen que ver con problemas generales del sector público que bloquean la participación ciudadana en general, otras con las sólidas resistencias a la participación detectables y algunas con la falta de esfuerzos sistemáticos para pasar de la mera "declamación participatoria" a la posibilidad de la práctica cotidiana. La reforma debe tocar desde los sistemas de información, convirtiendo los programas sociales en "transparentes", hasta la creación de una cultura proparticipatoria en los funcionarios, y abrir y promover el aprendizaje organizacional continuo de cómo estimular y facilitar la participación a partir de experiencias.

Concertación activa con la sociedad civil

El cuantioso potencial de colaboración de la sociedad civil en los objetivos planteados al sector social requiere para su movilización de reformas significativas en éste que favorezcan la concertación con las organizaciones no gubernamentales y otras unidades de la sociedad civil. Hace poco se empezó a transitar en la región el camino de las interrelaciones posibles. La reforma debe introducir espacios organizativos específicamente dirigidos a identificar y promover posibilidades de concertación y desarrollar capa-

idades especializadas para los problemas técnicos particulares que ésta plantea. Así, la rigidez actual de los modelos de organización del sector social obstruye seriamente el aprovechamiento de "oportunidades" en este campo. La reforma debe tener como una de sus orientaciones la flexibilidad normativa y organizacional.

Profesionalización de la gerencia social

El manejo de un sector social reformado, modernizado tecnológicamente y reestructurado en aspectos básicos requiere capacidades adecuadas. Éstas —que constituyen un aspecto estratégico del problema— sólo surgirán si se plantea una política radical de profesionalización de la gestión social, con el establecimiento de una carrera orgánica en esta materia, criterios avanzados y modernos de selección, promoción, compensación, evaluación y desarrollo administrativo.

El tema del poder

Las organizaciones del sector social desarrollan su labor en medio de muchas presiones. La lucha por el poder y los cabildos tienen una activísima dinámica en este campo. El enfoque organizacional ortodoxo elude virtualmente la cuestión, suponiendo de hecho que la organización sigue fiel a sus derroteros formales. Esta imagen mítica la coloca en clara indefensión frente a las presiones externas. En gestión moderna, las luchas de poder no se eluden, sino que se enfrentan de manera realista y se buscan, para ello, estrategias apropiadas. La reforma del sector social debe adoptar, como uno de sus ejes, la oficialización de la existencia de dichas luchas y la consiguiente preparación de la organización para enfrentarlas. La introducción de instrumentos modernos de gestión, tales como técnicas de planeación estratégica, estrategias de negociación, uso de ámbitos múltiples, etc., pueden aumentar de manera importante la capacidad real de la organización para actuar y preservar sus objetivos.

Integración regional para la reforma

La reforma del sector social que se ha planteado implica un gran esfuerzo de ensayo y error, de aprendizaje continuo de la propia acción, y de apertura

³ Una sugerente visión de ventajas de la municipalización en materia alimentaria puede encontrarse en el artículo de Alejandro Schejtman, "Gestión local y seguridad alimentaria", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

BERNARDO KLIKSBERG

hacia la experiencia internacional, la cual puede beneficiarse de manera importante con la integración regional.

Compartir campos decisivos de este esfuerzo, intercambiar experiencias, detectar programas que enfrentados conjuntamente podrían producir efectos mucho mayores, investigar comparativamente y en común problemas decisivos, son algunas de las posibilidades. Los esfuerzos adelantados a este respecto en el marco de cooperación permanente establecido entre el proyecto regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la superación de la pobreza, el Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) y el proyecto regional del PNUD para la modernización de la organización y gestión del Estado (RLA/89/016) que han permitido, entre otros resultados, elaborar y poner en marcha conjuntamente con el Ministerio de la Familia de Venezuela el I Programa Latinoamericano de Desarrollo de Gerentes Sociales, ilustran la productividad de la cooperación regional en el esfuerzo de reforma.

Pasar del perfil actual del sector social, con organizaciones aisladas, de poca flexibilidad, hipercentralizadas, hostiles a la participación real, elusivas de los problemas de lucha por el poder, renuentes a la concertación, de peso limitado en el aparato público, sin carreras administrativas orgánicas, de participación limitada en la definición de las políticas económicas de fondo, a otro perfil que supere estas y otras limitaciones, es el verdadero desafío en materia de reforma del sector social. El reemplazo de la concepción tradicional de la reforma por la agenda mencionada abre paso a estrategias no convencionales de cambio que probablemente puedan acercarnos a mayores logros en la efectividad del sector.

En la sección siguiente, se examinan estrategias posibles en un campo clave: la preparación de los gerentes sociales necesarios para aplicar ideas del tipo de las ya planteadas.

HACIA LA FORMACIÓN SISTEMÁTICA DE GERENTES SOCIALES

La gerencia constituye en el mundo contemporáneo una actividad donde se está produciendo un gigantesco salto paradigmático, pasando de nociones y conceptos tradicionales a intentos de amplia escala científica haciendo más riguroso el conocimiento manejado. Esto responde a exigencias muy concretas. Sin una gerencia superior, de mayor vuelo conceptual, solidez epistemológica y adaptabilidad, las organizaciones suelen quedar fuera de competencia frente a una realidad caracterizada por la complejidad, incertidumbre e interrelación geoeconómica y geopolítica.

En el campo social, estas exigencias se presentan magnificadas. Sus programas se hallan inmersos en contextos cuya "turbulencia" reclama sistemas de interpretación elaborados y altamente sensibles, que puedan fundamentar eficazmente la acción.

Sin embargo, la preparación sistemática de gerentes, para tan particulares condiciones de operación de los programas sociales, se halla claramente atrasada en la región. Las posiciones gerenciales han sido ocupadas por lo general, en esta materia, por especialistas de áreas sectoriales y, en todo caso, se ha procurado dar a éstos algún tipo de formación en administración tradicional.

La realidad de la gestión social reclama preparaciones mucho más elaboradas que las que proporciona la gestión tradicional. La tarea real excede totalmente a la del gerente POSDCORB de los libros de texto ortodoxos, a quien se enseña, además, de modo sumamente formal a planear, coordinar, organizar, dirigir y controlar. La tarea difiere notablemente de ese esquema y se parece a la que describe Rondinelli:

La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planeación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen ser desanimados o suprimidos por la rigidez del diseño y de los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para elaborar y administrar simultáneamente y para probar de manera continua nuevas ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren.⁴

¿Cuál debería ser el perfil del gerente social? ¿En qué consiste su especificidad? Entre otros aspectos básicos éste debería reunir las siguientes capacidades estratégicas:⁵

Apertura a la complejidad

Para poder lidiar con la complejidad del entorno y la dinámica cambiante de los programas sociales, el gerente social debe suplantar el modelo de lectura de la realidad del administrador tradicional por otro que implica una ruptura mental de gran consideración.

⁴ Dennis Rondinelli, *op. cit.*

⁵ El tema es tratado detalladamente en Bernardo Kliksberg, "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en B. Kliksberg (comp.), *op. cit.*

El modelo tradicional, como señala Gareth Morgan, percibe la realidad desde un punto de vista fijo; en el modelo necesario se debe pensar con varios escenarios simultáneos. En el modelo ortodoxo, el gerente juzga y permanece aferrado a esos juicios. En el modelo necesario, está siempre abierto y suspende sus juicios hasta que aparezca una visión comprensiva de la situación. En el modelo tradicional, si hay diferencia de opiniones con sus subordinados u otros niveles, trata de obligar a los otros a que se amolden a su enfoque; en el modelo necesario, parte del principio de que puede haber diversos ángulos de percepción de los problemas y hay que tratar de aprovechar todos ellos.⁶

En síntesis, una aproximación simplificadora, en definitiva ingenua, que se inclina a creer en soluciones únicas, debe ser reemplazada para lograr eficiencia, abordando la complejidad y la ambigüedad de las situaciones, la multiplicidad de ámbitos posibles, la adaptación permanente, el pensamiento multidisciplinario.

Orientación a la labor interorganizacional

La eficiencia en el campo social estará cada vez más ligada, como se destacó, a la capacidad para construir redes interorganizacionales y manejarlas apropiadamente. El gerente social debe ser preparado en esa dirección. Como resalta Bárbara Coe:

El enfoque gerencial más apropiado se caracteriza tanto por la percepción de todo el ámbito como metaorganización, como por la creación de conciencia, aceptación y el estímulo de los valores, intereses, ideas, funciones, liderazgo y colaboración de toda la gama de grupos de interés dentro de dicha metaorganización.⁷

Las habilidades para operar en redes o metaorganizaciones son diferentes de las tradicionales. No se trata de emplear la jerarquía o exhibir poder, tienen que ver con imágenes como la del llamado "corredor multilateral" que negocia permanentemente programas y relaciones en la red y tiene capacidades para identificar puntos comunes, persuadir, promover, negociar y acumular coincidencias.

⁶ Gareth Morgan, *Images of organization*, Sage, 1986.

⁷ Bárbara Coe, "Enfoque abierto: ejecución de proyectos en entornos multiorganizacionales", *Internacional Journal of Public Administration*, vol. II, núm. 4, 1988.

Trabajo por la participación

El gerente social tendrá, como premisa fija orientadora, la idea de que en todos los casos la meta fundamental de su labor es el fortalecimiento del tejido social para su propia autonomía. Las tentaciones paternalistas y las estrategias manipuladoras deben ser reemplazadas por una persistente búsqueda de cómo crear condiciones favorables para que la población asistida pueda desarrollar sus propias energías y potencialidades. Esto requiere un apoyo importante de todas las dinámicas de avance de la población hacia su mayor articulación y organización. Para esto hay que desarrollar en el gerente social actitudes pro participación genuina, hacerle comprender los sutiles e innumerables disfraces del paternalismo y la manipulación y dotarlo de conocimientos sólidos en cuanto a las dificultades esperables en los procesos participatorios y en las estrategias adecuadas.

Gerencia de avanzada

El gerente social debe ser un agente de cambio a favor de reformas en la dirección de las señaladas en la sección anterior. Por consiguiente, debe capacitarse para modelar o reorganizar su propia organización, en dirección a la flexibilidad, descentralización y concertación continua con la sociedad civil. No debe verse, tal como sucede en el modelo administrativo tradicional, como un omnipotente decisor de función providencial, sino por el contrario, como punto focal de un sistema que funcionará con mayor eficiencia si logra ampliarlo concertando con organizaciones externas y si logra mejorar su eficiencia descentralizando particularmente hacia las regiones y municipios.

Por otra parte, el funcionamiento de una organización moderna, abierta y flexible, necesita practicar de manera imprescindible la participación hacia el interior de la misma. Sólo así conseguirá afiliación efectiva del personal a las metas, creatividad organizacional y la percepción multivariada desde diversos ángulos antes mencionada, que permitirá ajustar decisiones sobre la marcha.

Compromiso con la comunidad

El gerente social conduce programas de la mayor sensibilidad y que pueden afectar a la vida cotidiana de millares de personas. Las actitudes tecnocráticas

puras deben reemplazarse en este campo por la implicación decidida con las metas fijadas y el servicio a la comunidad. Ante las continuas variaciones en el entorno y las infinitas contingencias del programa, deberá tomar decisiones que serán eficientes socialmente sólo si su marco de referencia último son valores de identificación activa con los grandes problemas del país y la comunidad.

Estos y otros elementos básicos deben formar parte del equipo cognoscitivo tecnológico y valorativo del gerente social; no se dan espontáneamente e, incluso, la formación POSDCORB tradicional suele reprimirlos. Para preparar este tipo de gerentes se precisan esfuerzos concertados en el largo plazo, en los que la acción mancomunada del sistema universitario junto al sector público pueden desempeñar una gran función.⁸ A su vez, es necesario desarrollar las políticas globales de profesionalización de la gestión social en el sector público antes aludidas, para que los productos de dichos esfuerzos tengan su espacio adecuado y se cree una real "profesión administrativa social" calificada, motivada y apta, que pueda ejecutar políticas elaborando y administrando al mismo tiempo como se destacó previamente.⁹

⁸ Una iniciativa pionera en esta materia es la Escuela de Gerencia Social establecida por el Ministerio de la Familia de Venezuela. La Escuela integra un conjunto de experiencias técnicas avanzadas adelantadas por la ministra Marisela Padrón en el sector social de dicho país con la cooperación del CLAD y el Proyecto Regional ONU de Modernización de la Organización y Gestión del Estado entre las que se halla la creación de una comisión presidencial para el enfrentamiento de la pobreza y la planeación del Ministerio de Desarrollo Social.

⁹ Procurando aportar a la formación de los gerentes sociales necesarios, el CLAD y el proyecto ONU de Modernización de la Organización y Gestión del Estado elaboraron un programa integral basado en un perfil como el expuesto, desarrollando estructuras curriculares, documentación técnica de apoyo y estrategias pedagógicas acordes. El programa mencionado anteriormente fue dictado a nivel continental en 1990, denominándose "Primer Programa Latinoamericano de Desarrollo de Gerentes Sociales", con el copatrocinio, junto a las entidades mencionadas, del Proyecto Regional del PNUD de Superación de la pobreza, la Escuela de Gerencia Social de Venezuela y la AECI de España. Está siendo replicado en diversos países y entre ellos se realizará en 1991 en Ecuador para todo el Pacto Andino, con patrocinio del gobierno del Ecuador, la UNICEF, el CLAD y el Proyecto ONU de Modernización de la Organización y Gestión del Estado.

Eduardo Ibarra Colado
Luis Montaña Hirose*

Teoría de la organización y administración pública Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación

Es preciso saber reconocer los sucesos de la historia, sus sacudidas, sus sorpresas, las victorias afortunadas, las derrotas mal digeridas, que dan cuenta de los comienzos, de los atavismos y de las herencias... La historia, con sus intensidades, sus debilidades, sus furros secretos, sus grandes agitaciones febriles y sus sínco pes, es el cuerpo mismo del devenir.

MICHEL FOUCAULT

La teoría de la organización se ha incorporado recientemente a diversos cuerpos teóricos dada su posibilidad para alcanzar un mayor nivel de especificidad en campos considerados macros, tales como la economía y la sociología, o bien en espacios caracterizados por su amplitud, dinamismo e importancia social, tales como la administración pública, la educación o la comunicación. Este interés no es sólo académico, sino que obedece también a lineamientos de mercado de trabajo y de mediación política.

* Profesores titulares del Área de Estudios Organizacionales del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-iztapalapa y miembros del Sistema Nacional de Investigadores.

Así, la búsqueda de la eficiencia operativa, que promete —de manera irresponsable—¹ a los países latinoamericanos su concurso a la vuelta del siglo XXI en los nuevos ámbitos mundiales, ha acentuado la reducción de una gran cantidad de puestos de trabajo y trastocado seriamente los mismos mercados internos, haciéndolos cada vez más elaborados y cambiantes. El conocimiento de algunos de los procesos organizacionales básicos se constituye entonces como una ventaja comparativa ante la amenaza de desempleo.

Por otra parte, el importante desarrollo de las diversas organizaciones como lugares privilegiados de síntesis de la disputa social, propició que éstas sean analizadas con mayor frecuencia como campos de lucha política, no sólo desde un punto de vista autárquico y etnocéntrico, sino como posibilidad de mediación de las necesidades, demandas, deseos y contradicciones sociales. La gestión de lo público, la enseñanza y la comunicación adquieren en esta perspectiva otro sentido social, más allá de las meras consideraciones de tipo profesional.

Academia, profesión y mediación social son tres de las vertientes del complejo y dinámico proceso histórico social donde debemos inscribir las limitaciones y las posibilidades de la teoría de la organización para comprender la administración pública. Privilegiaremos, sin embargo, en este trabajo, la reflexión teórica por considerarla fundamental para la comprensión de la administración pública como espacio organizacional relevante de la sociedad moderna; es indispensable la reorganización de nuestros marcos interpretativos si deseamos alcanzar una realidad que ha cambiado mucho más rápidamente que nuestras ideas.

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN: FRAGMENTOS DE UNA DISCIPLINA EN FORMACIÓN

La teoría de la organización ha avanzado a lo largo del siglo por medio de rupturas, entrecruzamientos y vicisitudes que le otorgan una especificidad propia como disciplina en pos de un objeto multifacético, multideterminado y cambiante (Ibarra y Montaña, 1989).

¹ Decimos de manera irresponsable dado que esta inserción se analiza generalmente en el nivel exclusivo de la esfera económica, marginándose el análisis de las posibles implicaciones contenidas en el proyecto político. Una excepción interesante la encontramos en un trabajo reciente de John Saxe-Fernández en el que se destaca que: "...en realidad estamos en presencia de 'bloques comerciales' y 'políticomilitares' en formación. La competencia por materias primas, acceso al petróleo y los recursos financieros tenderán a aumentar los resentimientos y conflictos regionales y nacionales". (Saxe-Fernández, 1990, p. 102). De esta manera, debemos observar con detenimiento el proyecto político que se esconde tras el discurso de la eficiencia, pieza clave si deseamos comprender las transformaciones en curso.

A las rupturas del enfoque convencional, que privilegian ciertos aspectos del fenómeno,² tales como la reconstrucción del proceso de trabajo (Taylor, 1972; Ford, 1987), la administración de los grupos informales (Roethlisberger y Dickson, 1976; Mayo, 1972, 1977), el combate contra los círculos burocráticos (Merton, 1965; Selznick, 1949; Blau, 1963; Gouldner, 1964; Crozier, 1974), la elaboración de modelos para la toma de decisiones (Simon, 1984; March y Simon, 1977; Cyert y March, 1965; March y Olsen, 1976; Pettigrew, 1973), el análisis de las estructuras y la gestión del contexto (Woodward, 1965; Pugh y Hickson, 1979; Emery y Trist, 1965; Perrow, 1967), la formulación de las estrategias (Ansoff, 1976; Steiner y Miner, 1977) y, finalmente, el diseño de estructuras flexibles (Herzberg, 1966; Argyris, 1957, 1964; Bennis, 1963; Likert, 1968), se superpone el análisis y la gestión de un conjunto de procesos considerados como fundamentales en la organización, aunque analizados generalmente de manera aislada. Tal es el caso del poder (Bacharach y Lawer, 1980; Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1977; Mintzberg, 1983), el conflicto (Follett, 1965; March y Simon, 1977; Cyert y March, 1965; Pondy, 1967; Crozier, 1974; Lawrence y Lorsch, 1973) y la comunicación (Leavitt, 1977; Guetzkow y Simon, 1977; Shaw *et al.*, 1977).

No obstante, hay que señalar que la incorporación de estos procesos pertinentes se inscribe en la visión volitiva del enfoque convencional que promueve la supremacía del individuo en el acto organizacional. Éste es dotado de una alta racionalidad instrumental que le permite lograr elevados niveles de negociación política. Si bien el poder ha resultado un elemento que volvió más dinámico el debate acerca del comportamiento organizacional, pensamos que la orientación voluntarista que ha caracterizado a este tipo de análisis ignora por completo el análisis que actualmente se hace, en el terreno de las ciencias sociales, acerca tanto de la aparente

² Estas rupturas obedecen, en gran medida, a los cambios socioeconómicos promovidos por las grandes corporaciones y se inscriben, por lo tanto, en la línea de explicación histórica. La interpretación que hemos realizado de la teoría de la organización se sustenta en la hipótesis de la existencia de una fuerte correspondencia entre los cambios organizacionales esenciales a lo largo del siglo y el surgimiento de las distintas propuestas teóricas de la organización. Estas últimas se constituyen, desde esta perspectiva, en la síntesis teórica que formaliza, universalizando, la o las soluciones que la gran corporación dio en su momento al o a los problemas esenciales que enfrentaba. Esto no significa de ninguna manera que asumamos la existencia de un paralelismo lineal y mecánico entre realidad organizacional y teoría o que desatendamos otros elementos explicativos de la aparición de algunos adelantos teóricos pues ello supondría negar la existencia de lo específico de los procesos de conformación organizacional. Así, no debemos marginar, entre otros elementos, el grado de discrecionalidad que caracteriza a estas grandes unidades económicas y que promueven cambios de orden interno no registrables fácilmente en nivel macro. Al respecto, véase Ibarra (1991a, 1991b, p. 79) e Ibarra y Montaña (1987).

irracionalidad del comportamiento humano como de la importancia de las estructuras en el comportamiento, incluyendo las especificidades simbólicas y culturales (Ibarra y Montaña, 1991a).

Esto es causado por una trampa sutil que esconde el propio discurso organizacional bajo su rostro voluntarista. En realidad, la propuesta que nos hacen es la de un *voluntarismo determinado* en el que el sujeto, para adquirir este *status*, debe desprenderse de su subjetividad, es decir, debe comportarse según la racionalidad instrumental. El sujeto, de cuya voluntad depende el futuro de la organización, se encarna en la concepción del hombre administrativo de Simon (1984); es un sujeto que se orienta por la norma de la adecuación medios-fines y en donde la organización como sistema le proporciona el ambiente psicológico adecuado para la decisión. El que decide no debe escapar así, a cierta racionalidad limitada en la que, para hacer prevalecer la finalidad económica de la empresa, se reconocen y controlan los elementos que pueden perturbar la decisión (Ibarra y Montaña, 1991a).

Por otra parte, hay que destacar las aproximaciones de orden crítico que empezaron a surgir a fines de la década de los sesenta. El agotamiento del llamado modelo taylorista fordista (Lipietz, s/f) y el descontento social, que ponían en tela de juicio los beneficios de la sociedad "posindustrial" y desmentían el anunciado fin de las ideologías (Bell, 1960), propiciaron una serie de movimientos críticos al interior mismo de la teoría de la organización (Ibarra, 1990a). Las relecturas críticas de Marx, Weber, e incluso Freud, no se hicieron esperar.³ La participación (Wreen, 1982; Montaña y

Rosim, 1983; Espinosa y Zimbalist, 1984; Cressey *et al.*, 1985; Wells, 1987), el poder (Clegg, 1979, 1989; Foucault, 1980, 1983) y el conflicto (Edwards, 1990) o el consenso (Burawoy, 1989), entre otros, conocieron entonces un nuevo y más amplio marco de análisis en el que se recuperaban algunos aspectos sociales como clave explicativa de la organización para perder, a cambio, a la organización como fundamento de la especificidad del fenómeno bajo estudio (Ibarra, 1990a, 1991b).

Por tanto, a pesar de sus aportaciones, las aproximaciones críticas limitaban la aprehensión de las especificidades organizacionales al privilegiar como objeto de estudio fenómenos sociales muy generales, y por su insistencia en algunos aspectos en los que la construcción de "puentes teóricos" aparentaba solidez, tales como el carácter clasista del proceso de trabajo (Braverman, 1975; Burawoy, 1989; Friedman, 1977; Edwards, 1979), la lógica de la dominación (Clegg, 1975; Mouzelis, 1975; McNeil, 1987; Salaman, 1979) o la conexión entre estructuras sociales y estructuras de la personalidad (Pagés *et al.*, 1979).⁴

Las zonas de intersección entre lo social y lo organizacional resultaron así demasiado restringidas y, lo que resultó peor aún, los esfuerzos posteriores no lograron la elaboración de un cuadro explicativo completo del fenómeno organizacional desde los puntos teóricos de origen de estas propuestas.

La falta de especificidad para aprehender diversas prácticas organizacionales locales, la fragmentación del fenómeno en diversos elementos que derivaron en cuasiespecialidades académicas y la falta de comunicación y tolerancia entre las diferentes perspectivas teóricas avanzadas, entre otros,

³ El pensamiento crítico, no sólo de la teoría de la organización en particular, sino de las ciencias sociales en general, elude la autocritica, bordando sus propuestas mediante supuestas relecturas de los grandes pensadores europeos, pero careciendo de la suficiente claridad para asumir y enfrentar las limitaciones inherentes a las elaboraciones teóricas de tales pensadores, que fueron productos de momentos históricos muy distintos de los que hoy nos ha tocado vivir. Esto lo observamos, por ejemplo, en el abuso que se ha hecho de la obra de Marx, al otorgarle tal fuerza explicativa que de ella nada escapa. Así, pareciera ser que la realidad se encontrara atrapada irremediabilmente en las páginas de la obra del pensador alemán, al que habría que acudir en adelante en busca de todas las respuestas. Asimismo, sorprende que casi ningún crítico se haya propuesto hasta ahora la relectura de pensadores que han sido descalificados, casi siempre por consideraciones de carácter ideológico, al margen de la importancia y potencialidad que pudiera tener su obra en la construcción del conocimiento. Se hace siempre necesaria una lectura crítica del conocimiento acumulado que permita tanto la reinterpretación de las propuestas y conclusiones del autor sobre una base conceptual distinta y más potente, como la observación de lo que esa teoría nos dice por lo que nos oculta (Ibarra, 1991a). Entre ellos mencionemos sólo a título indicativo a Parsons, autor que ha desempeñado una función decisiva en la conformación de la sociología estadounidense y, en particular, en la denominada corriente estructuralista de la teoría de la organización (Parsons, 1966, 1976; Etzioni, 1975; Blau y Scott, 1962; Mayntz, 1980). No cabe duda, pues, que es necesario revalorar la función de la teoría y redimensionar la importancia de la realidad y la historia, es decir, de sus procesos de conformación.

⁴ Aquí podemos ubicar las llamadas teorías de alcance intermedio que, fundamentalmente en la postura mertoniana de la necesidad de construir aparatos conceptuales ni demasiado específicos ni demasiado generales y abstractos, vieron en el ámbito organizacional su terreno teórico natural. Este tipo de aproximaciones se encuentra bien representado por los trabajos reunidos por Pinder y Moore (1980). En el caso de la administración pública, se ha intentado garantizar un mayor nivel de especificidad en el análisis mediante la vinculación de la teoría de la organización y las políticas públicas (Public Policy), destacando la importancia de las redes interorganizacionales en el proceso de conformación de las políticas públicas y en la propia actuación de las organizaciones implicadas en su ejecución. Al respecto recomendamos los artículos compilados por Hall y Quinn (1985). Por su parte, en América Latina, este tipo de aproximaciones se asume para avanzar el estudio de la acción estatal en términos más precisos, mediante el análisis de la conformación de las políticas públicas, teniendo su punto de inspiración más en Marx y Weber que en Merton, sin olvidar la importancia que desempeña en este tipo de aproximaciones la teoría de la organización. Así, las políticas públicas se constituyen como el puente articulador entre la sociedad y el Estado; y las organizaciones como esos espacios de confrontación en los que se dirimen las disputas sociales mediadas por la intervención reguladora del aparato estatal. Ejemplos de aproximaciones de este tipo los tenemos en los trabajos de Márquez (1982, 1984), Godau (1982) y en algunos de los trabajos reunidos por Oszlak (1984).

son algunos de los elementos que caracterizan el estado actual de la teoría de la organización, estado de insuficiencias, simplezas y desafíos.

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN EN MÉXICO: FORMACIÓN DE UNA DISCIPLINA FRAGMENTADA

La teoría de la organización en México ha estado ligada básicamente a los acontecimientos de tipo administrativo; poco relacionada con las disciplinas sociales,⁵ pretendió, en una visión ahistórica, levantarse como el sustento teórico de la administración.⁶ Las propuestas convencionales de origen estadounidense son las que tradicionalmente han prevalecido sobre las de orden crítico o las desarrolladas en Europa.

Así, el rico pensamiento social francés no ha sido incorporado de acuerdo con su importancia a la reflexión organizacional;⁷ si acaso, esta incorporación se limita a los planteamientos originales de la sociología del trabajo (Friedmann y Naville, 1978), cuyo objeto de estudio es precisamente el trabajo en sí y sus consecuencias sociales. Ésta fue confinada, no obstante, a la disciplina sociológica y su principal antagonista fue el taylorismo (Friedmann, 1956, 1977).

Mención aparte merecen los trabajos de Crozier (1974) y de Crozier y Friedberg (1977), los que tienen el doble mérito de introducir la relación política y el peso de la cultura en el examen organizacional (Chanlat, 1991), e intentar una visión organizacional dinámica, mediante su propuesta de análisis del comportamiento estratégico de los actores.⁸

Los trabajos de autores ingleses tampoco se han tenido en cuenta en toda su magnitud. Así, la propuesta de Mouzelis (1975) tuvo una mejor

⁵ A excepción de algunos planteamientos psicológicos de corte conductista que pregonan la "autorrealización" del individuo en las organizaciones (Maslow, 1943) y de algunas interpretaciones simplistas de la dinámica de grupos (Cartwright y Zander, 1980) que subrayan una relación automática entre tipo de liderazgo y productividad.

⁶ Es interesante señalar las serias dificultades que tuvo esta disciplina para lograr el *status* universitario, al considerarse simplemente como un conjunto de técnicas sin capacidad explicativa (Ríos y Paniagua, 1977).

⁷ De hecho, la relativa y mutua ignorancia que caracterizan ampliamente a las investigaciones estadounidenses y francesas obedece a razones más profundas que el simple orgullo nacionalista o los problemas lingüísticos. Al respecto puede consultarse el sugerente trabajo de Chanlat (1991), donde se señalan algunas de las diferencias fundamentales entre ambas apreciaciones.

⁸ Hay que mencionar que a estos autores, sobre todo a Crozier, se les brindó una amplia recepción en el medio académico estadounidense, porque venían, en gran medida, a revitalizar y abrir nuevas perspectivas de análisis. A este autor se le reconoce también por sus actuales propuestas de análisis del Estado (Crozier, 1989).

recepción que la de Silverman (1975), probablemente más a causa de la sistematización y revisión crítica que de la teoría de la organización realiza el primero, que a la fuerza de su propuesta teórico-metodológica. El trabajo casi ignorado de Silverman, tiene mayor riqueza teórica al examinar, desde la fenomenología, las posibilidades de una explicación sociológica de las organizaciones.

Por su parte, los primeros intentos de análisis crítico realizados en nuestros países provinieron en gran medida de la lectura interesada de autores soviéticos (Bogomólova, 1974; Gvishiani, 1977). El corte crítico de estos planteamientos preliminares tuvo como base la revisión de algunos textos marxistas. Así, la crítica marxista a la economía política se constituyó entonces como uno de los marcos importantes de análisis para el estudio de las empresas en los años setenta (Gómez, 1976).

De esta manera, salvo algunos casos aislados, no se han intentado introducir en el análisis académico acerca de las organizaciones algunos de los planteamientos sociales franceses importantes, tales como los de Foucault (1981, 1983, 1988), Morin (1981, 1983, 1988) y Pagés *et al.* (1979), entre otros. Por otra parte, los trabajos sociales que hacen referencia específica a la problemática organizacional, tales como los de Clegg (1989) y Clegg *et al.* (1980, 1986), conocen poca difusión en nuestro medio.

Es necesario mencionar que con la excepción del trabajo de Braverman (1975), ampliamente aceptado también por los economistas y los sociólogos, las interesantes propuestas analíticas de autores estadounidenses no convencionales han tenido, desafortunadamente, poca aceptación en nuestro medio. Tal es el caso, por ejemplo, de Perrow (1984), Heydebrand (1980) y Benson (1977).

Pareciera ser que ciertos grupos académicos en Estados Unidos sancionaran la pertinencia teórica de los planteamientos organizacionales. Esto es válido en el caso de la reflexión convencional.⁹ Incluso, son ellos los que han dictado muchas de las pautas a partir de las cuales se analiza la experiencia organizacional japonesa (Abe, 1991; Montaña, 1988, 1989, 1990).

La fragmentación de la teoría de la organización, reflejo de intereses académicos, políticos y económicos, y constancia palpable de las dificultades teóricas para aprehender el fenómeno organizacional, se ve, en el caso mexicano, amplificada por la misma dinámica social. Los graves pro-

⁹ Nos referimos, tardíamente y a propósito, a los planteamientos convencionales como aquellos cuya orientación se centra en la idealización esquemática de la organización, analizada como un ente autárquico —aun a pesar de tomar en cuenta el medio, ya que éste es simplemente refuncionalizado—, en equilibrio armónico y constante y de la que se deriva casi exclusivamente una actitud profesionalizante.

blemas económicos y de injusticia social, el bajo nivel académico que caracteriza a muchas de nuestras instituciones de educación superior, el pragmatismo administrativo y la globalidad de la crítica social, aunados a la fuerte dependencia económico-política con Estados Unidos, han fortalecido ampliamente las visiones gremialistas e impedido, salvo raras excepciones, aproximaciones que vayan más allá de la unidisciplinariedad.

Las explicaciones administrativas —para no llamarlas todavía organizacionales— se sitúan generalmente en el terreno de la simplicidad metafórica, dando lugar a interpretaciones sicologizantes del comportamiento en las organizaciones. Los modelos matemáticos son pocas veces analizados y el ambiente es considerado simplemente como el lugar donde se encuentran las amenazas y oportunidades para la empresa.

Durante la década pasada, el mercado de las publicaciones administrativas se vio inundado por una literatura estadounidense que descubría las reglas de la productividad organizacional japonesa y prometía un fácil traslado a cualquier latitud. Atravesando por una de sus peores crisis económicas, las empresas mexicanas, pequeñas en su gran mayoría, intentaron acercarse, infructuosamente, a estas nuevas modalidades (Montaño y Rendón, 1991). La grave crisis fiscal del Estado lo ha llevado no sólo a establecer un programa amplio de desincorporación, sino a intentar mejores niveles de eficiencia tanto en la producción como en los servicios. Ante la futura firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, las grandes empresas mexicanas, frecuentemente asociadas a empresas transnacionales (Casar *et al.*, 1990), intentaron aprovechar las condiciones para penetrar en los mercados internacionales. Para todos estos actores, el ejemplo de la organización japonesa, analizada desde la mirada funcionalista de algunos teóricos estadounidenses, se levanta como una inquietante promesa para alcanzar la eficiencia en diferentes terrenos, sin tomar en cuenta las especificidades culturales propias del desarrollo histórico de aquel lejano país.¹⁰

La administración de empresas, la llamada sociología de la educación, tanto como las ciencias de la comunicación y la administración pública acuden —cada vez con mayor frecuencia— a la teoría de la organización en alguna o algunas de sus orientaciones convencionales. Las necesidades apremiantes de la sociedad mexicana parecen resolverse más rápidamente —o al menos esa impresión parecen compartir los responsables de las

¹⁰ Así, la abundante literatura concerniente a los círculos de calidad, sistemas de inventarios cero o programas de *Just in Time* subrayan más bien las bondades de la participación y las buenas relaciones obrero-patronales, y no efectúan un análisis serio de esa problemática organizacional específica.

organizaciones— mediante unos esquemas simples que derivan en técnicas sencillas para la administración y, por lo tanto, la aparente rápida solución de los graves conflictos sociales.

Desde este punto de vista, debemos analizar el contexto teórico en el que se inscribe el estudio de la administración pública, sobre todo en los países poco industrializados.

TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LOS TÉRMINOS DE UNA MALTRECHA RELACIÓN

En el contexto de los comentarios anteriores, podemos decir que la administración pública requiere cada vez más de una teoría que le permita no sólo legitimar una práctica profesional de exigencia creciente, sino también, de manera estructural y en el plano social, reelaborar los mecanismos de mediación que controlan algunas de las “imperfecciones” del mercado. En este sentido, las crecientes demandas sociales de algunos de los actores más poderosos y las respuestas estatales tienen, cada vez más, como lugar de encuentro diversas, y en algunos casos, novedosas formas organizacionales. Pero también la administración pública requiere de una conciencia teórica que le dé legitimidad ética a su discurso y responsabilidad social a su práctica; es decir, necesita un conjunto de planteamientos teóricos rigurosos a partir de los cuales reconocer sus propias especificidades y su identidad.

La administración pública acude a la teoría de la organización, destacando los conceptos de estrategia y poder en el plano organizacional general y el de estructura en el de las entidades productivas y oficinas burocráticas. El carácter voluntarista de esta interpretación se patentizó al asignar, por otra parte, una racionalidad casi exclusivamente política a los actores. Así, a final de cuentas, la estrategia y la estructura no son, en esta orientación, más que meros componentes periféricos del núcleo político por excelencia: el poder. El poder, que hasta hace pocos años tenía un lugar marginal en la explicación organizacional, ocupa, desde hace poco tiempo, el origen mismo del accionar en las organizaciones públicas. La estrategia y la estructura constituyen dos aparatos de esta acción política instrumental racional.

Así, por ejemplo, el crecimiento de las burocracias se explicó en años recientes por la simple intención política de avanzar arreglos organizacionales favorables en las organizaciones públicas, teniendo como dispositivo central la utilización del *slack organizacional* (March y Simon, 1977; Cyert y March, 1965). Esto no significa de ninguna manera que rechacemos la

gran importancia del poder en las organizaciones, simplemente lo que queremos destacar es que el poder es un fenómeno muy amplio que no puede ser circunscrito al mero hecho político racional de los actores.

La teoría de la organización puede, como lo hemos visto, limitar —o sesgar— el alcance explicativo de las organizaciones públicas; pero también puede contribuir en la construcción de este marco teórico; tanto como, por ejemplo, la ciencia política y la economía. Pero también es necesario reconocer las limitaciones en sí de una teoría que a veces es relegada a un conjunto de expresiones simples, la mayoría de las veces de carácter pragmático y manipulador y encerrada frecuentemente en ella misma a fin de alcanzar el pretendido *status* de “universal”. Esta misma teoría a veces insinúa, incluso desde sus orígenes, ser la precursora y legítima heredera de planteamientos de corte sistémico capaces de explicar cualquier tipo de fenómeno social, e incluso físico y biológico.¹¹ Una teoría reciente que, a final de cuentas y a pesar de sus avances a veces reales, a veces simplemente seductores, no ha conjugado coherentemente una serie de propuestas de orden global. La complejidad, en su expresión más literal, ha estado ausente de estos intentos.

La administración pública no debe caer en el extremo del enamoramiento cautivo ni en el del desprecio absoluto. Esta teoría de la organización amerita ser reorganizada, es decir, repensada una y otra vez en función de un movable objeto de análisis y del momento histórico que lo entorna. Solo así podremos reconstruir la hasta ahora maltrecha relación entre teoría de la organización y administración pública.

¹¹ Vale la pena observar cómo la teoría de la organización se fue constituyendo al amparo de concepciones físicas y biológicas de la realidad. En el caso de Taylor, el mecanicismo desempeña una función importante al utilizarse para explicar el funcionamiento organizacional. Por su parte, las relaciones humanas, al amparo de la interpretación que Henderson hiciera de Pareto, incorporan una concepción organicista en la que la empresa es concebida como sistema social en equilibrio casi permanente (Henderson, 1970; Heyl, 1968; Desmaréz, 1983). Como ya indicamos, las ideas sistémicas propuestas posteriormente por Parsons desempeñarían una función importante en la teoría de la organización de corte estructuralista. Una influencia tal vez más decisiva fue la de Bertalanffy (1984) que, recuperado siempre de manera superficial, dio paso a concepciones sistémicas demasiado esquemáticas de la organización y la administración (Kast y Rosensweig, 1979). En contrapartida, llama fuertemente la atención la poca influencia ejercida por la cibernética (Wiener, 1969) y por investigaciones sistémicas más recientes que han quedado hasta ahora, acaso por su complejidad, marginadas de la teoría de la organización (Montaña, 1991).

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CUESTIÓN: DEL ESTADO INTERVENCIONISTA AL ESTADO ORGANIZADOR

De acuerdo con lo que hemos planteado hasta ahora, vale la pena reflexionar un momento acerca de las implicaciones de analizar la administración pública como problema organizacional complejo. Si bien este esfuerzo no es novedoso, vale la pena explorar la pertinencia de una aproximación de este tipo, dimensionando sus alcances y perspectivas.¹² Esto nos lleva necesariamente a examinar la conformación estatal reciente.

En primer lugar, debemos destacar cómo los cambios recientes en los países poco industrializados y en el ámbito económico-político mundial empujan a un replanteamiento de la idea de Estado, y modifican con ello las características y funciones de su aparato, la naturaleza de la función pública —y por tanto de la profesión y la disciplina— y el propio contenido de la relación entre Estado y sociedad; es decir, de las formas de mediación social.

Las tendencias hacia la globalización y la regionalización de la economía mundial y los recientes procesos de democratización en América Latina y el llamado mundo socialista, son dos fenómenos relacionados que están induciendo profundos cambios en el plano estatal. Hoy se afirma con insistencia que la integración de bloques económicos y la democratización de la vida política pasa necesariamente por la reestructuración del Estado, por su recomposición bajo esquemas que persiguen altos niveles de ren-

¹² La administración pública se desarrolló paralelamente a la teoría de la organización y en muchas ocasiones se han superpuesto, confundiendo o relativizándose sus fronteras disciplinarias. Los primeros acercamientos de tipo organizacional a la administración pública se encuentran en las teorías posweberianas de la burocracia (Merton, 1965; Selznick, 1949; Balu, 1963; Crozier, 1974). Posteriormente, Simon postularía, en su tesis doctoral en ciencias políticas —1947—, la unicidad de la administración, eliminando toda frontera entre administración pública y privada o empresarial, y constituyendo la teoría de la organización como disciplina universal del fenómeno organizacional (Simon, 1979, 1984; Simon, Smithburg y Thompson, 1968; March y Simon, 1977). Por último, asumiendo la metodología propuesta por el Grupo Aston (Pugh, 1976), se han realizado estudios comparativos entre un gran número de organizaciones públicas a fin de explicar su funcionamiento y los determinantes de la estructura organizacional (Meyer, 1972). Sin embargo, a pesar de contar con movimientos teóricos de este tipo, lo que nosotros deseamos subrayar es la necesidad de una aproximación organizacional distinta, en la que lo social y lo político no queden reducidos a un conjunto de variables externas o a factores cuyos índices de correlación prometen descubrir su peso específico en el plano organizacional. Este tipo de enfoques, si bien nos proporciona importantes aportaciones para la comprensión del fenómeno organizacional (Ibarra, 1991a, 1991b), demostró igualmente grandes limitaciones al ser incapaz de trascender la explicación simple basada en la descripción —mediante observación y mediciones empíricas— de la organización y, por lo tanto, de concebir la complejidad de una realidad contradictoria, incierta y en constante movimiento (Ibarra, 1990c).

dimiento y eficiencia, a la vez que propician la participación de la sociedad en la gestión de lo público (Kliksberg, 1989, 1990, p. 433ss.).

La actividad del aparato público se ubica así en una lógica de eficiencia puntual con la que “lo político” deberá convivir. En adelante, la restricción de la política se encontrará en la eficiencia; la eficiencia se convertirá así en una manera privilegiada de hacer política.

Este proceso de cambio se enmarca en la preeminencia de la concepción neoliberal que, sin eliminar la intervención estatal propia del Estado benefactor, propone una modificación sustancial en sus formas.¹³ El adelgazamiento del Estado, la desincorporación de un gran número de empresas públicas, la desregulación económica y la coparticipación de la sociedad en la gestión de lo público, si bien plantean con claridad el fin del Estado benefactor, tampoco deben ser interpretados necesariamente como una vuelta al Estado liberal de derecho.

Por el contrario, este aparente repliegue estatal por la disminución de su tamaño —interetada equivocadamente como una disminución de su poder— y la renovación de ese espíritu de libertad expresado en la actividad emprendedora de la sociedad mediante la empresa privada, de esa lógica mercantil en todos sus planos y del resurgimiento del “individualismo posesivo”, significa más bien la constitución de una nueva forma de Estado en la que la función organizadora y administradora de la sociedad se fundamenta ya no tanto en la propiedad como en la capacidad de conducción política, es decir, en la posibilidad real de constituirse como instancia privilegiada de organización y dirección de la sociedad, mediando las contradicciones que se expresan en los diversos intereses de los grupos que la conforman.

Así, en lo económico, el *Estado organizador* deberá vigilar el adecuado funcionamiento del mercado respetando aparentemente las fuerzas que lo gobiernan; su intervención en la esfera económica deberá limitarse a fomentar la competencia, devolviéndole al mercado su papel como recompensador del éxito individual: así, la diferencia —que se expresa en el

¹³ El inusitado interés por la teoría de la organización en nuestros países y su consolidación en sus países de origen se encuentra estrechamente vinculado al momento político por el que atraviesa actualmente el mundo. Efectivamente, la doctrina neoliberal que se impone paulatinamente en la última década, dictando los términos básicos de la reforma económica y la restructuración del Estado, se presenta como una concepción del mundo que encuentra en la teoría de la organización una de sus expresiones específicas fundamentales. Resulta cada vez menos extraña la presencia de un discurso político que, recuperando las dimensiones esenciales de la acción en el plano organizacional, promete la solución de los graves problemas económicos y sociales con eficiencia y participación, más allá de las tradicionales distinciones entre lo público y lo privado o entre la política y la administración.

monto de las utilidades obtenidas o en el salario recibido— es recuperada como norma de exclusión.

Esta intervención ya no es más por medio de la propiedad estatal —salvo casos calificados como “estratégicos”—, sino como promotor y organizador de las reglas del juego que, sin alterar la dinámica propia del mercado, orientarán a nivel local la producción, el intercambio y la circulación económicas.¹⁴ La desregulación económica es clara expresión de la modificación de las formas de intervención estatal: el Estado se constituye en promotor y facilitador de la participación económica de la sociedad, otorgándole garantías mediante una administración eficiente y puntos de referencia al establecer reglas claras para la realización individual y asegurar su estricto cumplimiento.

Para decirlo en otros términos, el Estado se constituye como esa mano visible que organiza la sociedad frente al mercado, adecuándola a sus normas de funcionamiento: la calidad y la productividad, factores esenciales de competitividad, así como la adopción de novedosos modelos organizacionales que permitan la transformación cualitativa de la empresa, deberán ser alentados por el Estado a fin de garantizar el funcionamiento “autorregulado” del mercado. En este sentido, el lema que resume esta intención podría ser el de *laissez-faire sans rien laissez-passer*; la mano invisible del mercado estrecha en un pacto de no agresión la mano visible del Estado, definiendo con mayor precisión sus ámbitos de competencia y relaciones mutuas de cooperación.

Por su parte, lo político queda también representado desde ahora como un mercado en el que son mediadas las disputas sociales bajo la intervención organizadora del Estado. La participación de la sociedad en la gestión de lo público supone una amplia identificación de ésta con el Estado, mediante la promoción de un sentimiento de pertenencia de la sociedad al Estado bajo esquemas de cooperación y corresponsabilidad. Así, la sociedad se disuelve en el Estado; el Estado se constituye como organizador social.

En esta perspectiva, mercado y democracia son conceptos casi equivalentes, intercambiables; el mercado intenta ser representado como democracia económica ya que se asume que procesa y responde a las necesidades de la sociedad —oferta— mediante la libre elección de los

¹⁴ Tales reglas del juego económico intentan ser generalizadas a ámbitos internacionales acotados mediante la regionalización, es decir, la constitución de bloques económicos regidos por el libre comercio interno y el proteccionismo externo. En este caso, el Estado habrá de participar en la negociación de tales reglas del juego, asegurar su adecuada aplicación localmente y observar que sean respetadas por sus socios comerciales.

individuos que la conforman, expresada por la demanda; además, bajo la aparente igualdad de oportunidades, se constituye como “mecanismo natural” para la “selección de los más aptos” y como garantía de cohesión social, al otorgar a cada quien lo que “justamente” le corresponde de acuerdo con su actuación individual.

Por su parte, la democracia intenta ser representada como mercado político bajo la premisa de que mediante el libre juego de las ideas y la igualdad que supone “un voto por persona” se establecerán los términos del proyecto nacional y determinarán los responsables de su adecuada ejecución. El sueño parsoniano parece hacerse realidad al constituirse las relaciones de equivalencia entre el dinero —mercado— y el poder —Estado— como expresión de la libre elección de la sociedad en el marco de un sistema de valores por ella compartido (Parsons, 1969).

De esta manera, el neoliberalismo supone una nueva forma de Estado que encuentra en la administración y la tecnología sus elementos estratégicos de organización económica y conducción social.¹⁵ La aparente democratización económica y la real mercantilización política encierran en sí mismas la despolitización de la sociedad, al imponer la racionalidad instrumental como criterio decisorio esencial que desplaza todo tipo de valoración política; la factibilidad se impone así a la utopía, descerebrando a la sociedad. Sólo así el Estado organizador se convierte en obligado punto de referencia, en espejo de la sociedad, en elemento estructural de su organización y administración; solo así encontrará el mercado nuevamente las posibilidades de su autorregulación.

POR UNA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO PROBLEMA ORGANIZACIONAL COMPLEJO

Pero una aproximación como la que proponemos supone no solamente el reconocimiento de las nuevas realidades, sino la superación de los peligros asociados a una concepción sumamente convencional del problema organizacional. En su reconocimiento descansan las posibilidades de una concepción del Estado y la administración pública como problema

¹⁵ En este plano, la reconceptualización de la administración y la tecnología resultan esenciales. Tanto la una como la otra, no sólo más allá de sus simples aspectos técnicos sino a partir de ellos, comportan relaciones de poder en las que se encuentran en juego el orden, la estabilidad y la disciplina. Así, el poder de la administración y la tecnología deberán ser comprendidos si queremos entender la administración y la tecnología del poder (Foucault, 1980; Ibarra, 1990b; Ibarra y Montaña, 1991b).

organizacional complejo. Analicemos cuatro elementos que resultan fundamentales.

La unidisciplinarietà

La organización social, como fenómeno, no puede ser aprehendida desde una sola disciplina: no existe, para nosotros, posibilidad de una disciplina de la organización. La misma teoría de la organización, con todas sus limitaciones, representa un esfuerzo, algunas veces ecléctico, otras novedoso por sus propuestas, hacia la integración del conocimiento. Este esfuerzo no escapa de la esfera de la falsa utopía al pretender sintetizar y reformular una serie de planteamientos dispersos con bases metodológicas incluso diferentes.¹⁶

Así, una teoría de la organización formada de manera interdisciplinaria parecería contener también el germen de sus limitaciones, ya que se concreta a establecer “relaciones diplomáticas” entre las disciplinas sin reconocer la necesaria pluralidad del conocimiento: el carácter interdisciplinario adecuadamente interpretado supone el rompimiento de los “moldes de la inteligibilidad preexistentes”, permitiendo así la “restauración de las significaciones humanas del conocimiento” (Gusdorf, 1983).¹⁷

¹⁶ Recordemos simplemente que la teoría de la organización ha sido una disciplina que se ha constituido con el trabajo de investigadores de diversas formaciones y con diferentes intenciones teóricas. Han estado presentes la sociología, la economía, la psicología, la ciencia política, la historia y la antropología, por señalar las más importantes, dando lugar a diversos movimientos teóricos con preocupaciones de investigación específicas. Igualmente, la conformación del pensamiento organizacional se ha realizado teniendo como influencia básica cierta lectura interesada de importantes pensadores europeos. Las propuestas de Weber, Durkheim, Pareto y Freud, por mencionar las más importantes, influyeron ampliamente en el pensamiento organizacional; la lectura interesada que de las obras de estos pensadores realizaron autores estadounidenses como Parsons, Henderson y Mayo, permitieron la construcción de un discurso organizacional propio que fue dando cuerpo a la disciplina y sentido teórico a la investigación empírica. Este problema puede ser claramente apreciado en el caso de las relaciones humanas, movimiento que proporciona la primera concepción coherente de las organizaciones, teniendo como fundamentos a Pareto —a través de Henderson— y a Piaget, Janet, Freud, Malinowski y Radcliffe Brown —a través de Mayo— (Montaña, 1984). Señalemos también que la Escuela del Comportamiento de Simon expresó siempre, con fundamento en el positivismo lógico, la intención de unificar las ciencias sociales mediante la construcción de un nuevo paradigma, la Ciencia del Comportamiento (Simon, 1977). Así, la teoría de la organización es claro ejemplo de un campo del conocimiento en construcción que se ha sustentado en el establecimiento de relaciones de comunicación entre diversas disciplinas sociales, sin lograr aún constituirse en ese anhelado paradigma unificador.

¹⁷ Al respecto, Gusdorf señala de manera incisiva los términos que perfilan una nueva epistemología interdisciplinaria:

EDUARDO IBARRA COLADO Y LUIS MONTAÑO HIROSE

El paso del simple establecimiento de “relaciones diplomáticas” entre disciplinas a este nuevo carácter interdisciplinario, si se quiere a este carácter transdisciplinario, supone la constitución de un nuevo paradigma, de un paradigma abierto, que recupere las nociones de sujeto y de desorden para arribar a la explicación de la complejidad organizacional, de la unidad-diversidad de lo organizado (Morin, 1983).

Esto plantea dos exigencias esenciales. Por una parte, trascender la idea simple de organización como estructura, para incorporar al análisis los procesos de constitución del sistema, en este caso, del todo social. Por otra, reconocer la imposibilidad de dissociar el objeto conocido del sujeto que conoce, es decir, “la imposibilidad de constituir una ciencia del hombre aislada del sujeto que la concibe y, en consecuencia, aislada de los aspectos sociales, éticos, políticos” (Morin y Piattelli-Palmarini, 1983, p. 211; Morin, 1988).

Resulta imperativo pues, buscar la transdisciplinariedad para comprender la organización social, para estar en posibilidad de pensar diversos fenómenos hasta ahora dispersos y fragmentados disciplinariamente mediante el reconocimiento de su naturaleza esencialmente organizada.¹⁸ Sin

La noción de interdisciplinariedad debe evocar un horizonte global, pero no totalitario, del acontecimiento universal. El programa consistiría en la reunión de las aproximaciones de la inteligibilidad según la multiplicidad de las vocaciones individuales, y la diversidad de las perspectivas de la cultura mundial. La pluralidad de los espacios y de las épocas y la multiplicidad de las formas de lo humano imponen una especie de politeísmo epistemológico, respetuoso de las discordancias y las discontinuidades, de los intervalos. ...Ha llegado el momento de sustituir las quimeras del panlogismo por la exigencia de un reconocimiento mutuo del hombre por el hombre, bajo la forma de un humanismo de la pluralidad y de la convergencia. El significado fundamental de la interdisciplinariedad es el de un recuerdo del orden humano. (Gusdorf, 1983, p. 52.)

¹⁸ Esta síntesis, parece gestarse en otros campos científicos que han visto en el problema de la organización de la naturaleza y la vida, la esencia de la realidad que conformamos en sistemas autoorganizados. Investigadores que han incursionado bajo una perspectiva como ésta en distintos campos del conocimiento son Prigogine, Bohm y Capra (física) Thom (matemáticas), Varela y Maturana, Pribram y Atlan (biología). La cibernética crítica y el paradigma de la complejidad, a pesar de sus diversas perspectivas y variantes, parecen presentarse como una prometedora tentativa unificadora del conocimiento, como la reformulación del paradigma científico, como la realización de la utopía transdisciplinaria. Para un acercamiento inicial a la obra de algunos de estos autores y al estado que se observa en las ciencias llamadas duras, recomendamos Briggs y Peat (1989), Capra (1985), Laszlo (1990), Ferguson (1989, pp. 160-210) y Pániker (1982, pp. 241-293). Por su parte, la influencia de este tipo de aproximaciones se empezó a manifestar también en las ciencias sociales, abriendo nuevas perspectivas para repensar la organización social en sus distintas facetas, económica, política, cultural y psicológica. A este respecto, podemos remitir al lector a la obra de autores que han incursionado pioneramente por estos aún oscuros caminos como Morin (1981, 1983, 1988), Balandier (1989) y Attali (1981, 1982). Desde posiciones más conservadoras, Luhmann (1975, 1983, 1990) aporta un concepto sistemático novedoso de la realidad social que exige, en nuestra opinión, una cuidadosa lectura crítica.

embargo, es necesario aceptar que la transdisciplinariedad es todavía un proyecto confuso y ambiguo cuyos raros frutos preliminares no alcanzan aún el ámbito de la organización.

La simplicidad

Frente a la complejidad organizacional —en constante reorganización— se ha respondido con la simplicidad del modelo —en constante reposo—. El estudio de los procesos de conformación de la realidad ha dejado su lugar al estudio tipo diagnóstico que subraya las estructuras en las cuales se “fijan” los procesos de la organización. La premura obsesiva por el acto desaloja las pocas posibilidades de reflexión, “tiempo muerto” para la producción y la política que pone en entredicho, justamente, la simple ecuación entre saber y poder (Foucault, 1981, 1986). El poder, entendido en su acepción simple como elemento central de la organización, explica solamente lo que cae en su ámbito; no concibe, por ejemplo, el comportamiento de quienes lo relegan a un segundo plano: el orden nunca ha entendido el desorden, cuando mucho lo critica.

Los diferentes niveles de concentración de la riqueza económica y del poder político, aunados a la poca movilidad social de los actores, características de las organizaciones de los países poco industrializados, ha propiciado una gran recepción de la explicación simple de la organización a partir del ejercicio del poder, notoriamente más marcado en el caso de las organizaciones públicas.

La simplicidad es pues un mal espejo, nos remite a una idea de integración por desvanecimiento de diferencias, válida sólo en la superficie. Apoyada por una falsa idea estética, basada en la geometría plana, completamente ajena a una existencia topográficamente compleja (Ibarra y Montaña, 1991c).

La eliminación de la simplicidad, el reconocimiento de la complejidad, supone la no subordinación de un factor a los otros, sino el reconocimiento de su interdependencia, de su constante movimiento desordenado como elemento de constante reorganización (Ibarra, 1991c). El problema del conocimiento no es, pues, un problema de orden de prelación, de reglas de exclusión; es un problema de re-conocimiento, de aceptación de la diferencia y del acto, de la variación y del error (Ibarra, 1990c).

La especificidad

Por eso la especificidad es importante. Porque el estudio del poder, como el de cualquier otro proceso organizacional, requiere a la vez de lo general y de lo particular. Es cierto, como dicen los médicos, que no hay enfermedad sino enfermos; pero ello no nos habilita para desconocer el hecho patológico. Es cierto que existe el hecho organizacional pero éste se concreta de manera diversa en las organizaciones. La organización pública, expresión específica de la organización social, es a la vez un aparato general y particular, que se generaliza y se particulariza cada vez más. El poder no puede ser entendido más que en lo específico de la organización a partir del planteamiento teórico riguroso global. La complejidad es esta doble visión de lo único compartido.

En este sentido, la administración pública no recibe su esencia simplemente de su calificativo ni la distingue una racionalidad instrumental política *sui generis*. Está definida por la función que desempeña en la sociedad y la manera en cómo se ha organizado históricamente. La evolución de los marcos explicativos, de las formas de ejercicio de la actividad administrativa y la modificación de los mecanismos de mediación social, resultan, así, apropiados para entender el hecho administrativo denominado público.

El estudio de estas formas históricas, que se entrecruzan, y se contradicen, con otras tendencias históricas, es una de las vetas más importantes para lograr una mejor comprensión de las diversas (ir)racionalidades que conforman el amplio espectro de lo complejo organizado. De esta manera, la administración pública no sólo tiene que aprender de una mal conocida teoría de la organización, sino que tiene la responsabilidad de aportar elementos de análisis para su constante reelaboración.

Los problemas de base

Dado lo anterior, es necesario dignificar la teoría de la organización mediante un proceso de búsqueda de los aspectos fundamentales de lo complejo organizado. La acción y el sentido que los sujetos le otorgan parecen importantes puntos de partida hasta ahora olvidados para poder comprender, en un nivel específico de análisis, lo que hay detrás del poder, las verdaderas causas del conflicto, las premisas y consecuencias de la comunicación y los procesos de estructuración de las estructuras.

Este tipo de preguntas nos conducen necesariamente al examen de

la naturaleza misma de la racionalidad. La observación de todo acto político como racional nos conduce a una interpretación en la que no cabe la *sinrazón*, el acto carente de intencionalidad política, el hecho impensado que fija nuevos rumbos o modifica estados aparentemente inamovibles. En esta perspectiva, cabe preguntarnos ¿hasta dónde o en qué grado toda acción del Estado es racional, deliberada y consciente? ¿Hasta dónde guarda la acción en sí misma una intencionalidad política deliberada, previamente concebida a su realización?

Este predominio de lo político en el análisis supone en realidad una interpretación *a posteriori* de cualquier acto como acto político, es decir, supone su racionalización mediante un proceso explicativo *ex post*. La simplicidad de este subterfugio teórico esconde la incapacidad teórica de reconocer lo que escapa al poder mismo, a la aparente racionalidad política otorgada idealmente.

Un problema adicional, de vital importancia en estos tiempos de cambios profundos, es el de saber qué significa la propiedad, hecho que parece definir las fronteras entre lo público y lo privado. La desincorporación de las entidades estatales puede ser, por ejemplo, interpretada de diferentes maneras de acuerdo con la respuesta que le demos a esta pregunta. Puede ir desde un simple automatismo del proyecto neoliberal que invoca el retorno de tiempos pasados hasta la elaboración de una nueva perspectiva que redefine no sólo el accionar del aparato estatal sino las reglas mismas del juego social, donde la reinterpretación de lo privado y de lo público implica la imposición de nuevas pautas de comportamiento; en esta perspectiva resulta impostergable reflexionar acerca de los nuevos mecanismos organizacionales de disciplina, desobediencia y resistencia que se generan y su lugar de ubicación. Esto nos lleva a preguntarnos si lo particular seguirá siendo esa especie de mecanismo de defensa colectivo ante lo cual lucha incesantemente la universalidad organizacional. Y qué tanto nos sirve, en esta perspectiva, la visión tradicional del poder como instrumento racional.

CONCLUSIÓN

La administración pública debe ser repensada, y con ella la naturaleza y funciones del Estado y las formas organizacionales que caracterizan a la sociedad. En ello poco ha intervenido hasta ahora la teoría de la organización; su maltrecha relación con la administración pública se deriva de la poca atención que le ha otorgado como espacio social, más allá del análisis

de sus estructuras burocráticas y de la excesiva preocupación que ha tenido por la solución de los problemas de las grandes corporaciones.

Por otra parte, el Estado y la administración pública han sido objeto de análisis político como espacio de mediación social sin comprender que el poder se concreta en la organización, encontrando en la administración y la tecnología medios privilegiados para su ejercicio. La realización de análisis demasiado generales y abstractos, necesarios pero no suficientes, ha impedido la comprensión de los procesos más específicos de constitución y cambio del aparato estatal y, con ello, de la propia naturaleza y funciones del Estado.

Así, intentando escapar de estos dos extremos, se plantea como asunto esencial el trascender ámbitos disciplinarios que, como éstos, poco han ayudado a comprender la naturaleza compleja del fenómeno. La unidisciplinariedad o, en el mejor de los casos, la interdisciplinariedad, han proporcionado tan sólo una visión fragmentada de una realidad dominada por la supremacía de la administración o del poder, a la par de un olvido o desprecio del sujeto.

Sin embargo, la comprensión compleja de la administración pública debe partir del reconocimiento de que su unidad se encuentra precisamente en la diversidad de procesos y estructuras que la conforman, de que su diversidad se encuentra precisamente en la organización que le otorga unidad, que la organización es ese difícil proceso de orden-desorden en ciclos de complejización.

Por esto, el análisis de los procesos de conformación, es decir, de los procesos de edificación de las estructuras, resulta elemento esencial para la comprensión de la realidad organizacional: la complejidad se encuentra más en el proceso que en el resultado, en la estructuración más que en las estructuras, ya que es ahí donde trasciende la presencia del sujeto y su acción, terreno propio de las historias sumergidas de la realidad social.

Desde esta perspectiva, pensamos que el estudio de la administración pública puede ser dimensionado desde la teoría de la organización, pero ya no extendida como campo interdisciplinario, sino como espacio plural de reflexión en el que —siempre desde diversas aproximaciones en comunicación— se construya una base paradigmática lo suficientemente sólida desde la cual abordar la diversidad y multiplicidad de lo organizado, de sus rupturas y sus discontinuidades: la eliminación de insuficiencias y simplezas acumuladas en su pasado supone enfrentar el desafío de la complejidad, es decir, el reconocimiento de la normalidad de la diferencia y el desorden, y la aceptación de la incertidumbre como fuente esencial de conocimiento.

Sólo así estaremos en posibilidad de arribar a una comprensión más específica del funcionamiento organizacional del Estado, elemento éste que se integra a un complejo organizacional más amplio que se expresa en las propiedades y diferencias de las conformaciones sociales específicas. La maltrata relación de la teoría de la organización con la administración pública sólo será superada cuando escapemos a límites autoimpuestos que desdibujan el rostro multifacético de la administración pública y su organización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABE, Seiji (1991), "La administración japonesa y el trabajador asalariado", ponencia presentada en el coloquio internacional Modelos Organizacionales para América Latina. Lecciones y Desafíos, México, 5-7 de junio.
- ANSOFF, H. Igor (1976), *La estrategia de la empresa*, Pamplona, Universidad de Navarra.
- ARGYRIS, Chris (1957), *Personality and Organization*, Nueva York, Harper & Row.
- (1964), *Integrating the Individual and the Organization*, Nueva York, John Wiley.
- ATTALI, Jacques (1981), *La palabra y la herramienta*, Madrid, Tecnos.
- (1982), *Los tres mundos: Para una teoría de la poscrisis*, Madrid, Cátedra.
- BACHARACH, Samuel B. y Edward J. Lawer (1980), *Power and Politics in Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.
- BALANDIER, Georges (1989), *El desorden: La teoría del caos y las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- BELL, Daniel (1960), *The End of Ideology*, Nueva York, The Free Press.
- BENNIS, Warren G. (1963), "A New Role for the Behavioral Sciences: Effecting Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, vol. 8, pp. 139-165.
- BENSON, J. Kenneth (1977), "Las organizaciones, una perspectiva dialéctica", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 3, núm. 7, enero-abril, pp. 85-116.
- BLAU, Peter M. (1963), *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- BLAU, Peter M. y Richard W. Scott (1970), *Formal Organizations: A Comparative Approach*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- BOGOMÓLOVA, N. (1974), *La doctrina de las "relaciones humanas", arma ideológica de los monopolios*, Moscú, Progreso.
- BRAVERMAN, Harry (1975), *Trabajo y capital monopolista*, México, Nuestro Tiempo.
- BRIGGS, John P. y F. David Peat (1989), *A través del maravilloso espejo del universo*, Barcelona, Gedisa.
- BURAWOY, Michael (1989), *El consentimiento en la producción*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- CAPRA, Fritjof (1985), *El punto crucial*, Barcelona, Integral (Rutas del Viento, núm. 4).
- CARTWRIGHT, Darwin y Alvin Zander (1980), *Dinámica de grupos. Investigación y teoría*, México, Trillas.
- CASAR, José I., Carlos Márquez Padilla, Susana Marván, Gonzalo Rodríguez G. y Jaime Ros (1990), *La organización industrial en México*, México, ILET/Siglo XXI.
- CLEGG, Stewart (1975), *Power, Rule and Domination*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- (1979), *The Theory of Power and Organization*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- (1989), *Frameworks of Power*, Londres, Sage Publications.
- CLEGG, Stewart, Paul Boreham y Geoff Dow (1986), *Class, Politics and the Economy*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- CLEGG, Stewart y David Dunkerley (1980), *Organization, Class and Control*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- CRESSEY, Peter, John Eldridge y John MacInnes (1985), *Just Managing: Authority and Democracy in Industry*, Londres, Open University Press.
- CROZIER, Michel (1974), *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu.
- (1989), *Estado modesto, Estado moderno: Estrategias para el cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CROZIER, Michel y Erhard Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, París, Du Seuil.
- CYERT, Richard M. y James G. March (1965), *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero.
- CHANLAT, Jean-Francois (1991), "L'analyse des organisations: un regard sur la production de langue française contemporain", *Cahier de recherche*, Quebec, núm. 91-09, École des Hautes Études Commerciales.
- DESMAREZ, Pierre (1983), "La sociologie industrielle, fille de la thermodynamique d'équilibre?", *Sociologie du Travail*, pp. 261-274.
- EDWARDS, Richard C. (1979), *Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*, Nueva York, Basic Books.
- EMERY, F. E. y E. L. Trist (1965), "The Causal Texture of Organizational Environments", *Human Relations*, vol. 18, pp. 21-32.
- ETZIONI, Amitai (1975), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nueva York, The Free Press.
- ESPINOSA, Juan G. y Andrew Zimbalist (1984), *Democracia económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FERGUSON, Marilyn (1989), *La conspiración de Acuario*, Barcelona, Kairós.
- FOLLETT, Mary Parker (1965), *Administración dinámica*, México, Herrero.
- FORD, Henry (1987), *My Life and Work*, Salem, New Hampshire, Ayer Company.
- FOUCAULT, Michel (1980), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- (1981), *Las palabras y las cosas*, México, Siglo XXI.
- (1983), *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI.
- FOUCAULT, Michel (1986), *Historia de la locura en la época clásica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 t.
- (1988), *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI.
- FRIEDMAN, Andrew L. (1977), *Industry and Labour: Class Struggle at Work and Monopoly Capitalism*, Hong Kong, The MacMillan Press.
- FRIEDMAN, Georges (1956), *Problemas humanos del maquinismo industrial*, Buenos Aires, Sudamericana.
- (1977), *La crisis del progreso: Esbozo de la historia de las ideas (1895-1935)*, Barcelona, Laica.
- FRIEDMAN, Georges y Pierre Naville (1978), *Tratado de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2 t.
- GODAU, Rainer (1982), *Estado y acero: Historia política de Las Truchas*, México, El Colegio de México.
- GÓMEZ PADILLA, Julio (1976), *De la economía a la administración: un enfoque sociológico*, México, Costa-Amic.
- GOULDNER, Alvin W. (1964), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Nueva York, The Free Press.
- GUETZKOW, Harold y Herbert A. Simon (1977), "El influjo de ciertas redes de comunicación sobre la organización y el desempeño en los grupos orientados hacia la tarea", en Alfred G. Smith (comp.), *Comunicación y cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, t. 2, pp. 129-141.
- GUSDORF, Georges (1983), "Pasado, presente y futuro de la investigación interdisciplinaria", en Tom Bottomore (coord.), *Interdisciplinaria y ciencias humanas*, Madrid, Tecnos/UNESCO, pp. 32-52.
- GVISHIANI, Dzhermen (1977), *Organización y gestión: un análisis sociológico de las teorías occidentales*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- HALL, Richard H. y Robert E. Quinn (comps.) (1985), *Organizational Tebory and Public Policy*, Beverly Hills, Sage Publications.
- HENDERSON, Lawrence J. (1970), *On the Social System*, Chicago, University of Chicago Press.
- HERZBERG, Frederick (1966), *Work and the Nature of Man*, Nueva York, World Publishing Co.
- HEYDEBRAND, Wolf (1980), "A Marxist Critique of Organization Theory", en William Evan (comp.), *Frontiers in Organization and Management*, Nueva York, Praeger, pp. 123-149.
- HEYL, Barbara S. (1968), "The Harvard 'Pareto Circle'", *Journal of the History of the Behavioral Sciences*, vol. 4, núm. 41, octubre-diciembre, pp. 316-334.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1990a), "Sociedad, estrategia corporativa y relaciones industriales: Hacia la reformulación del paradigma organizacional", *Sociología del Trabajo*, nueva época, Madrid, Siglo XXI, núm. 10, otoño, pp. 69-96.
- (1990b), *Foucault, entre el poder y la organización: La Teoría de la Organización como caja de herramientas*, México, UAM-I, mimeografiado.
- (1990c), "Complejidad organizacional o la conquista de lo incierto: Estra-

- tegia, estructura y evento", en varios autores, *Organización y sociedad: el vínculo estratégico*, México, UAM-I, pp. 15-41.
- IBARRA COLADO, Eduardo (1991a), "Notas para el estudio de las organizaciones en América Latina a partir del análisis crítico de la Teoría de la Organización", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, UAM/Porrúa.
- (1991b), "El fenómeno organizacional capitalista más allá del 'control bra-vermaniano': Análisis estratégico de las organizaciones", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *El orden organizacional: poder, estrategia y contradicción*, México, UAM/Hispánicas, pp. 43-108.
- (1991c), "Voluntarismo, determinismo y complejidad. Tres formas de aproximación a la realidad", *Boletín de la Unidad de Posgrado e Investigación*, Mérida, UAY, año 2, núm. 3, enero-abril, pp. 19-31.
- IBARRA Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1987), *Mito y poder en las organizaciones. Un análisis crítico de la teoría de la organización*, México, Trillas.
- (1989), "Teoría de la Organización: desarrollo histórico, debate actual y perspectivas", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (comps.), *Teoría de la Organización: fundamentos y controversias*, México, UAM-I, pp. vii-xxvi.
- (1991a), "diferencia y complejidad: Lecciones ocultas al conocimiento. Lógica y racionalidad de las organizaciones en países poco industrializados", ponencia presentada en el coloquio internacional Modelos Organizacionales para América Latina. Lecciones y Desafíos, México, 5-7 de junio.
- (1991b), "Hacia una reinterpretación social del poder en las organizaciones", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, UAM/Porrúa.
- (1991c), "Organización y Administración. Una lectura crítica para América Latina", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, UAM/Porrúa.
- KAST, Fremont E. y James E. Rosenzweig (1979), *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas*, México, McGraw-Hill.
- KLIKSBERG, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de méritos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1990), "Nuevas tendencias en gerencia", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El pensamiento organizativo. De los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, Buenos Aires, tesis, pp. 433-457.
- LASZLO, Ervin (1990), *La gran bifurcación*, Barcelona, Gedisa.
- LAWRENCE, Paul R. y Jay W. Lorsch (1973), *Organización y ambiente*, Barcelona, Labor.
- LEAVITT, Harold J. (1977), "Algunos efectos de ciertas pautas de comunicación sobre el desempeño del grupo", en Alfred G. Smith (comp.), *Comunicación y cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, t. 2, pp. 99-128.
- LIKERT, Rensis (1968), *El factor humano en la empresa*, Bilbao, Deusto.
- LIPIETZ, Alain (s/f), "La mundialización de la crisis general del fordismo: 1967-1984", *Economía: Teoría y Práctica*, núm. extraordinario 1, pp. 115-143.
- LUHMANN, Niklas (1975), *Trust and Power*, Chichester, John Wiley & Sons.
- (1983), *Fin y racionalidad en los sistemas*, Madrid, Editora Nacional.
- (1990), *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós.
- MARCH, James G. y J. P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- MARCH, James G. y Herbert A. Simon. (1977), *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel.
- MARQUEZ, Viviane B. de (1982), "The Production and Reproduction of Society: An Organizational Perspective", ponencia presentada en el X Congreso Mundial de Sociología, México, agosto.
- (1984), "Proceso organizacional y políticas estatales: un acercamiento metodológico", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 2, núm. 4, pp. 51-70.
- MASLOW, Abraham H. (1943), "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review*, vol. 50, pp. 370-396.
- MAYNTZ, Renate (1980), *Sociología de la organización*, Madrid, Alianza.
- MAYO, Elton (1972), *Problemas humanos de una civilización industrial*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (1977), *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Nueva York, Arno Press.
- MCNEIL, K. (1978), "Understanding Organizational Power: Building on the Weberian Legacy", *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, pp. 65-90.
- MERTON, Robert K. (1965), "Estructura burocrática y personalidad", en Fondo de Cultura Económica, *Teoría y estructuras sociales*, México, pp. 202-213.
- MEYER, Marshall (1972), *Bureaucratic Structure and Authority: Coordination and Control in 254 Government Agencies*, Nueva York, Harper & Row.
- MINTZBERG, Henry (1983), *Power In and Around Organizations*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall.
- MONTAÑO HIROSE, Luis (1984), *Algunos aspectos teóricos relevantes de la psicología en la obra de Elton Mayo*, México, UAM/I, mimeografiado.
- (1988), "Nihon Romanchizimu kara Posutomodan e", *Osaka no machi*, Japón, pp. 8-11.
- (1989), *Recortes. Ensayos sobre organización*, México, UAM-I.
- (1990), "Estrategia, organización y tecnología en algunos países asiáticos, —Japón, Corea del Sur y China—. Algunas reflexiones para países poco industrializados", en varios autores, *Organización y sociedad: el vínculo estratégico*, México, UAM-I, pp. 71-92.
- (1991), "El orden sistémico: algunos avatares del paradigma organizacional", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (coords.), *El orden organizacional. Poder, estrategia y contradicción*, México, UAM/Hispanica, pp. 1-42.

- MONTAÑO HIROSE, Luis y Marcela Rendón Cobián (1991), "Conflicto, satisfacción y planeación en la micro y pequeña empresa", en Adip Sabag (comp.), *Cómo crear su propia empresa*, México, UVM, pp. 81-104.
- MONTAÑO HIROSE, Luis y Mirivaldo Rosim Ciola (1983), "La participación. Decisión, restricción, ilusión", *Iztapalapa*, México, núm. 9, pp. 191-207.
- MORIN, Edgar (1981), *El método: La naturaleza de la naturaleza*, Madrid, Cátedra.
- (1983), *El método: La vida de la vida*, Madrid, Cátedra.
- (1988), *El método: El conocimiento del conocimiento*, Madrid, Cátedra.
- MORIN, Edgar y Massimo Piattelli-Palmarini (1983), "La unidad del hombre como fundamento y aproximación interdisciplinaria", en Tom Bottomore (coord.), *Interdisciplinaria y ciencias humanas*, Madrid, Tecnos/UNESCO, pp. 188-212.
- MOUZELIS, Nicos P. (1975), *Organización y burocracia*, Barcelona, Península.
- OSZLAK, Oscar (comp.) (1984), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*, Buenos Aires, Paidós.
- PAGÉS, Max, Michel Bonetti, Vincent de Gaulejac y Daniel Descendre (1979), *L'emprise de l'organisation*, París, Presses Universitaires de France.
- PÁNIKER, Salvador (1982), *Aproximación al origen*, Barcelona, Kairós.
- PARSONS, Talcott (1966), *Estructura y proceso en las sociedades modernas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- (1969), "El aspecto político de la estructura y el proceso sociales", en David Easton (comp.), *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, pp. 113-174.
- (1976), *El sistema social*, Madrid, Revista de Occidente.
- PERROW, Charles (1967), "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations", *American Sociological Review*, vol. 32, pp. 194-208.
- (1984), "La historia del zoológico' o 'La vida en el arenal organizativo'", en Graeme Salaman y Kenneth Thompson (comps.), *Control e ideología en las organizaciones*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 293-314.
- PETTIGREW, A. M. (1973), *The Politics of Organizational Decision-Making*, Londres, Tavistock.
- PINDER, Craig C. y Larry F. Moore (comps.) (1980), *Middle Range Theory and the Study of Organizations*, Boston, Martinus Nijhoff Publishing.
- PONDY, Louis R. (1967), "Organizational Conflict: Concepts and Models", *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, pp. 296-320.
- PUGH, Derek S. (1976), "The 'Aston' Approach to the Study of Organizations", en Geert Hofstede y M. Sami Kassem (comps.), *European Contributions to Organization Theory*, Assen Amsterdam, Van Gorcum, pp. 62-78.
- PUGH, Derek S. y David J. Hickson (1979), *Organizational Structure in Its Context*, Londres, Saxon House.
- RÍOS SZALAY, Adalberto y Andrés Paniagua Aduna (1977), *Orígenes y perspectivas de la administración*, México, Trillas.
- ROETHLISBERGER, Fritz y William Dickson (1976), *Management and the Worker*, Boston, Harvard University Press.
- SALAMAN, Graeme (1979), *Work Organizations: Resistance and Control*, Nueva York, Longman.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John (1990), "Aspectos estratégico-militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte", en varios autores, *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México, Siglo XXI, pp. 84-103.
- SHAW, Marvin E., Gerald H. Rothschild y John F. Strickland (1977), "Los procesos de decisión en las redes de comunicación", en Alfred G. Smith (comp.), *Comunicación y cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, t. 2, pp. 143-150.
- SELZNICK, Philip (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- SILVERMAN, David (1975), *Teoría de las Organizaciones*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- SIMON, Herbert A. (1979), "Un comentario a 'La ciencia de la Administración Pública'", *Revista de Administración Pública*, núm. 40, octubre-diciembre, pp. 27-31.
- (1984), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- SIMON, Herbert A., Donald W. Smithburg y Víctor A. Thompson (1968), *Administración Pública*, México, Letras.
- STEINER, George A. y John B. Miner (1977), *Management Policy and Strategy*, Nueva York, MacMillan.
- TAYLOR, Frederick W. (1972), *Scientific Management*, Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- VON BERTALANFFY, Ludwig (1984), *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WELLS, Donald M. (1987), *Empty Promises: Quality of Working Life Programs and the Labor Movement*, Nueva York, Monthly Review Press.
- WIENER, Norbert (1969), *Cybernetics*, Massachusetts, MIT Press.
- WOODWARD, Joan (1965), *Industrial Organization: Theory and Practice*, Londres, Oxford University Press.
- WREEN, Robert (1982), "Management and Work Humanization", *The Insurgent Sociologist*, vol. 11, núm. 3, otoño, pp. 23-38.

Posiciones e ideas

Gerald E. Caiden*

Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público**

Muy pronto los gerentes del sector público volverán los ojos con cierta nostalgia hacia la década pasada. En comparación con los numerosos desafíos que enfrentarán, la década de los ochenta, al verla retrospectivamente, aparecerá como un periodo de ajuste bastante tranquilo. Ciertamente, tuvieron que enfrentarse a una grave crisis por la disminución de los recursos públicos, búsqueda de fondos externos y economías internas, exigencia de privatización y desincorporación de los monopolios estatales, así como la presión incansable por un mejor desempeño del sector público. En Centroamérica, en particular, tuvieron agudos problemas peculiares de la región, incluidos inestabilidad política, guerra civil, insurrección, parálisis económica, intervención extranjera y corrupción institucionalizada. Al parecer difícilmente podrían ser peores las cosas en esta región.

Pero quienes esperaban que los noventa trajeran consigo un merecido descanso y un mejoramiento de la situación no pueden tener muchos motivos para el optimismo. La nueva década no se ha iniciado bien. Destacan dos acontecimientos específicos. Uno es el quebrantamiento, si no es que el colapso, del centralismo burocrático y de la ideología que sustenta la versión stalinista del Estado marxista, y tal vez su desaparición total en esta década. Nadie predijo con cuánta rapidez se desintegraría el bloque oriental y cuán súbitamente iba a terminar la Guerra Fría para presentar un desafío ideológico a la izquierda en general, que se encuentra con un suelo

* Escuela de Administración Pública, University of Southern California, Los Ángeles, California.

** Esta conferencia fue impartida en la reunión de CLADEA en octubre de 1990 en Costa Rica. Se reproduce con autorización del autor. Traducción del inglés de Carlos Villegas.

prácticamente resquebrajado bajo sus pies. El otro es una crisis en el Medio Oriente que amenaza el abastecimiento mundial de los energéticos, lo que hace que aumenten las posibilidades de que haya aumentos en los precios del petróleo y en las presiones inflacionarias de alcance mundial, así como de intervención militar y de enfrentamientos militares que podrían llegar a ser una guerra regional más amplia que involucraría incluso a participantes lejanos.

Si los años ochenta fueron turbulentos, entonces los noventa van en camino de tener un inicio desafiante y sin duda nos esperan otros acontecimientos sorprendentes a medida que el mundo entre al siglo XXI. Ya no puede darse nada por sentado; son pocos los hechos dados. Sólo los valientes o los tontos intentan predecir el futuro, y lo más probable es que se equivoquen. Como todos los demás, estarán desprevenidos ante acontecimientos sorprendentes e inesperados que van más allá de toda imaginación. Lo único cierto es que el futuro no se parecerá al presente; no será una mera continuación del pasado. Los gerentes del sector público, más que sus colegas del sector privado, tendrán que estar listos para cualquier eventualidad, sobre todo en cuanto a los giros y mecanismos ocultos, a fin de dar la cara lo mejor que puedan según las circunstancias. Pero hay un mundo de diferencia entre enfrentarse al futuro ciegos e ignorantes o enterados y versados (o por lo menos informados), y tal vez preparados.

LA INTERNACIONALIZACIÓN CRECIENTE

La sociedad global es un hecho. La tecnología moderna pone a todo mundo al alcance de todo mundo, no importa cuán lejos esté. Nadie puede soslayar los cambios climáticos producidos en la Tierra por el consumo de combustibles fósiles, ni la contaminación del aire causada por la industrialización y los automóviles y por la deforestación, ni la propagación de enfermedades no detectadas anteriormente y todavía incurables que transmiten portadores incógnitos que vuelan de un lugar a otro y por todo el mundo en cuestión de horas. Nuevos productos que no han sido probados adecuadamente en cuanto al daño que pueden causar aparecen día con día en los mercados mundiales, y víctimas ignorantes los utilizan de buena fe. Cada vez más, los pueblos de todo el mundo adoptan los mismos atuendos, tipos de transporte, hábitos alimentarios, formas de entretenimiento, e incluso los mismos estilos de vida; lo que es único desaparece con rapidez. Por mucho que lamentemos el tránsito de lo tradicional (que sólo se conserva intacto en los museos, en algunos parques especializados, o en "reservaciones"

aisladas y protegidas), sigue vigente el hecho de que la oleada de internacionalización alcanza su máximo impulso y barre con todo lo que encuentra a su paso.

¿Cuáles son las implicaciones para los gerentes del sector público? La más evidente es que deben mantenerse alerta con respecto al mundo. Deben ver más allá de los límites de su propia jurisdicción; ya no pueden darse el lujo del sectarismo, de retirarse a sus nichos o de cerrarse al exterior, ni pretender que los asuntos de su vecino no le conciernen. Los que pretenden ignorar el mundo que los rodea serán barridos por los acontecimientos que están fuera de su control. El exterior los arrebatará antes de que adviertan lo que sucede. No sólo perderán el control de su propio rincón del mundo, sino también el de sus propios destinos personales. Perderán el poder de decisión y de elección. En resumen, necesitan tener acceso a lo mejor de la inteligencia y del conocimiento disponibles acerca del mundo. Necesitan mantenerse plenamente informados; penetrar el secreto y la censura (autoimpuestos o no), para abrir todos los canales de comunicación posibles, mezclarse con absoluta libertad, viajar mucho, unirse a las redes de trabajo, leer, escuchar, absorber y, sobre todo, pensar en las posibles implicaciones y efectos de lo que lleguen a saber a propósito de su trabajo y cuál es la mejor manera de responder.

Todo esto parece obvio, pero los gerentes del sector público llegan a dejarse absorber tanto por sus actividades cotidianas, por los pequeños detalles, reyertas, disputas, intrigas, impertinencias, observaciones, que a menudo no advierten cuán ignorantes se vuelven, cuán mal informados están en realidad y cuán vulnerables han quedado. Cuando los recursos son escasos (y siempre lo son), las reducciones se presentan primero en las instalaciones bibliotecarias, los viáticos, las fuentes noticiosas, la capacitación y la educación e, invariablemente, en la investigación. En todo caso, la investigación en la gestión del sector público siempre se considera un lujo, nunca una necesidad. Es difícil que alguna dependencia pública asigne más de una décima del 1% de sus recursos a averiguar lo que sucede en el otro 99.9% y si éstos podrían aprovecharse mejor. Supongamos que las organizaciones públicas asignaran 1% de sus recursos a fomentar la información y la investigación, y que los gerentes públicos no sólo estimularan la información, las comunicaciones y la accesibilidad, sino los cambios que habría con respecto a la conducción de los negocios públicos.

Ningún país, jurisdicción, o persona, tiene el monopolio de la invención, la innovación, la creatividad. Cualquiera puede aprender de los demás, ya sea en lo que podría hacerse mejor o en lo que debería evitarse. La internacionalización abre ventanas, panoramas que antes no había. Todo

resulta más accesible que nunca. Las barreras en torno al conocimiento y la inteligencia, como el Muro de Berlín y la Cortina de Hierro, caen en todas partes. Hay menos excusas para no sacar provecho de esta nueva libertad, del conocimiento acumulado que está al alcance de todos, de los esfuerzos de cooperación a escala internacional para resolver los problemas y las necesidades de la humanidad; ahora es posible saber qué ocurre con aquello que, tarde o temprano, puede incidir en nuestro rincón del mundo, en nuestra jurisdicción, en nuestra carrera.

Precisamente ahora presentamos algunos temas selectos que el mundo desea compartir en mayor medida que antes, y los cuales ningún país, organización o gerente del sector público que se respete debe ignorar: hambre, enfermedad, drogadicción, analfabetismo, terrorismo, crimen organizado, tendencias bursátiles, movimientos de los precios, pautas demográficas, abusos en los derechos humanos, préstamos y adeudos internacionales, transferencias de tecnología, y otros más que son de particular interés para los gerentes ya citados: organización militar, métodos policíacos, captación de impuestos, enfermería y salud pública, administración de escuelas, aplicación de la justicia, mantenimiento de obras públicas, presupuestación, manejo financiero, salubridad, administración de parques, planeación vial, regularización de la tierra, mantenimiento de vehículos, inspección de alimentos, procesamiento automático de datos, contratos laborales, seguridad en el empleo, medición de la productividad, incentivos a los trabajadores, disciplina laboral, etc. Esta participación en la información mejora en términos generales las innovaciones, y la aplicación apropiada también mejora el desempeño del sector público en el ámbito local. Así, la creciente internacionalización presenta nuevos desafíos a los gerentes del sector público, anticipando el probable efecto de los acontecimientos exteriores o externos, pero también nuevas oportunidades para saber cómo enfrentar mejor una situación y cómo mejorar la calidad en el desempeño.

CAMBIOS EN LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD

Una de las características universales de la creciente internacionalización se nota cuando advertimos, por una parte, que los problemas globales deben ser atacados de manera global, o a escala internacional —a lo mejor, los Estados individuales deben ceder su soberanía o una parte de su independencia a las autoridades globales y los consejos internacionales—; y, por otra, que los Estados individuales se han extendido demasiado, adqui-

riendo una importancia muy grande, y han hecho demasiadas cosas (muchas de las cuales no les correspondían), además de haber restringido indebidamente el desarrollo humano. Como paradoja, el gobierno no hace lo suficiente o hace demasiado. El gran debate ideológico (y empírico) está relacionado con lo que el gobierno y el Estado deberían hacer o dejar de hacer. ¿El gobierno o el Estado hacen demasiadas cosas? ¿Dedican poca atención a algunos aspectos? ¿Podrían otros instrumentos o instituciones sociales tener un mejor desempeño en cualquiera de estos dos casos? Es evidente que ni el Estado ni los gobiernos han logrado cumplir con las expectativas, y que priva una decepción general por su desempeño.

El gobierno no ha impuesto la paz en el planeta ni ha acabado con las guerras; no ha erradicado la pobreza ni ayudado a los más pobres; no ha redistribuido la riqueza en alguna medida importante ni asegurado su justa distribución; tampoco ha evitado el deterioro ambiental. El gobierno no ha podido garantizar los derechos humanos básicos. En realidad, el gobierno, mediante la intervención estatal, ha sido responsable en gran medida de haber perpetuado —si no intensificado— estos predicamentos humanos. El propio gobierno es parte del problema, si no es que *el* problema en sí. Dejemos que otras instituciones de la sociedad tengan manos más libres, sin las restricciones actuales; tal vez realicen un mejor trabajo. Aunque algunos sugieren la conveniencia de reforzar el gobierno, otros darían mayor autoridad al gobierno mundial (y no precisamente por medio de la actual Organización de las Naciones Unidas) y a la autoridad internacional para atender problemas ambientales, políticos y sociales de alcance global; así, pedirían una mayor intervención del gobierno para garantizar los derechos humanos básicos, mejorar la condición de la mujer, establecer una red de seguridad para la gente más pobre, generar más empleos y promover la conservación de los recursos, el reciclamiento de los productos y la eficiencia de la energía.

A casi todos los ideólogos les gustaría poner más atención en las instituciones sociales alternativas, como la Iglesia (con la reviviscencia y vigorización del fundamentalismo), la empresa privada y el libre mercado, la ayuda propia comunal, el voluntariado, y la familia. Para que ello ocurra, el Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones. Parece haber un consenso general acerca de las funciones del Estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad, o se exige su mejoramiento. El Estado debe optimizar las prestaciones que surgen directamente de él, o renunciar a ellas, ya sea porque es ajeno a lo

que hace o porque otras instituciones podrían hacerlo mucho mejor teniendo absoluta libertad de acción. Durante mucho tiempo el Estado ha sido el instrumento indicado (si no es que el único) para transformar y mejorar la sociedad. Se le ha permitido acumular cada vez más poder, más funciones y más actividades en la creencia (falsa) de que era el mejor instrumento de la sociedad para lograr el mejoramiento. Se ha aprovechado su posición para socavar y sustituir a otros instrumentos de la sociedad; se ha agigantado y perpetuado en sus funciones y actividades más allá de lo estrictamente necesario. Además, su preferencia por la burocracia estatal ha creado intereses permanentes, parásitos sociales arraigados, y ha producido buropatologías en la maquinaria del gobierno y en su propio sector administrativo. Cada actividad, cada organización del sector público debe ser cuestionada y calificada con todo cuidado para determinar si es útil, digna, competente, efectiva, eficiente, productiva, económica, fidedigna, apegada a la ley, ética, responsable ante sí misma y ante el público.

En esta reconsideración del Estado, cada país está obligado a decidir lo que es mejor para él, dadas sus propias circunstancias. Si bien muchos ideólogos insisten en sus preceptos universales, se reconoce que el mundo es tan diverso y las necesidades y los problemas de cada región tan diferentes que cada uno debe encontrar pragmáticamente sus propias soluciones, como ocurre ahora, por ejemplo, en el bloque oriental. Algunos regímenes comunistas se muestran renuentes a abandonar el stalinismo y el centralismo burocrático; otros están dispuestos a experimentar con algunas reformas en tanto no se cambie el dogma esencial. Otros regímenes abandonan el comunismo pero no el marxismo o el socialismo, y para marcar la separación adoptan nombres diferentes y prefieren reformar el centralismo burocrático de manera muy radical; algunos más quieren ir todavía más lejos y poner en marcha nuevas formas de socialismo de mercado en las que habría empresas mixtas, competencia, autorregulación, utilidades y un movimiento irrestricto. Hay regímenes comunistas que en la democracia liberal buscan caminos políticos hacia la empresa mixta y las economías de bienestar; otros van más lejos para abrazar el capitalismo, el individualismo y una sociedad libre. Así, algunos abandonarán totalmente el colectivismo, mientras que otros se aferrarán a él. Con todo, un número irreductible de funciones —como la defensa, policía, salud y seguridad públicas, servicios sociales, obras públicas, construcción de la nación— serán comunes a todos sus sectores públicos. Más allá de esto, habrá grandes variantes en lo relacionado con el Estado y con su propia organización, a fin de asegurar que se cumpla su voluntad.

Se espera que en la década siguiente todos los Estados pasen por este

proceso cuestionador. Cada uno realizará sus propias indagaciones, con diversos grados de profundidad. Algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, y más significativamente el Fondo Monetario Internacional, tienen sus propias ideas acerca de lo que el Estado debe hacer o dejar de hacer, e intentarán imponerlas al que sea dependiente. Los Estados débiles se inclinarán ante la presión internacional y otras presiones de índole externa. Pero también los Estados fuertes pueden verse sometidos a una presión extraordinaria, ya sea de los intereses creados en el interior o de la franca inercia burocrática, para no referirnos a las fuerzas políticas de oposición. Los gerentes del sector público se encontrarán en el centro de este cuestionamiento. Puede que se vean obligados a tomar algún remedio desagradable, sugerido por autoridades bien intencionadas, y que sus intereses sean subordinados o simplemente ignorados, porque se les verá como parte de los intereses creados en la burocracia estatal. Es obvio que deberán resistir en beneficio de lo que consideren correcto para su país; pero antes es imperativo saber qué se hace en otras partes, en qué condiciones se encuentra la situación y qué elementos, ideológicos y prácticos hay en favor de su causa.

Cualesquiera que fueren los resultados específicos, hay buenas razones para suponer que el papel del Estado en la sociedad será otro al terminar la década de los noventa. Algunas de sus funciones serán abandonadas, reducidas o privatizadas. Otras serán reforzadas, reorganizadas y prácticamente reinventadas. Los cambios en valores, tecnología, productos, comunicación y relaciones sociales también producirán otro tipo de actividades estatales. Los gerentes del sector público pueden ser reubicados en otros puestos o reacomodados, reequipados, readiestrados e incluso reasignados. Deberán presidir la desaparición gradual de las actividades en desuso, indicar las técnicas administrativas de reducción para dichas actividades, y planificar, instrumentar y aplicar reformas e innovaciones para las actividades que sigan vigentes o sean nuevas. Se les someterá a prueba como nunca. Quienes no puedan responder adecuadamente serán eliminados y sustituidos por otros que aprovecharán estas oportunidades para demostrar su profesionalismo.

COMPRENDER LA DEMOCRATIZACIÓN

La gente de todo el mundo está en ebullición. Huye de las instituciones a las que odia. Hay quienes desafían a las autoridades que les disgustan y organizan manifestaciones contra la injusticia. Influyen en las raíces sociales

para que éstas hagan por sí mismas lo que nadie más hace por ellas. El súbito colapso del bloque oriental no fue causado por el poder militar sino por el poder popular recién reconstituido. De igual manera, el derrocamiento o la abolición de algunas dictaduras tercermundistas no fue resultado de un golpe militar o de una lucha interna en el ámbito gubernamental, sino de las demandas populares de cambio, imposibles ya de pasarse por alto o de suprimirse. Si bien no se debe exagerar la influencia del poder popular, parece que la democratización gana terreno fuera de las democracias liberales de Occidente.

Cuando se habla de democratización se alude a la demanda popular de influir más en el gobierno, de participar con mayor libertad en la política, de crear partidos políticos opositores, de que se permita votar en secreto en las elecciones para puestos públicos, y de hacer que las instituciones políticas sean representativas de la población y actúen en forma responsable ante sí mismas y ante los ciudadanos. Para que la democracia funcione es necesario cumplir con varias condiciones operativas. En primer término, el Estado está obligado a sostener y apoyar las libertades políticas. El aparato represivo estatal debe estar limitado y estrictamente controlado por las autoridades políticas. Los militares, la policía uniformada y la policía secreta conocen su lugar como agentes subordinados, y tienen que respetar los derechos políticos de los ciudadanos y liberar los medios de comunicación en gran escala. En segundo término, el Estado debe garantizar elecciones libres, abiertas e imparciales. Debe elaborar padrones electorales adecuados, estimular a la ciudadanía para que ésta se empadrene y vote, fomentar el debate público, asegurar su imparcialidad ante las elecciones, realizar el cómputo correcto de las boletas y publicar oportunamente los resultados. En tercer lugar, el Estado tiene que velar por el funcionamiento y la operación independientes de los partidos políticos. Éstos deben contar con instalaciones propias, hacer campañas de proselitismo y emplear al personal necesario. En cuarto lugar, el Estado debe mantener un aparato judicial y legal independiente, profesional y competente, en el que confíe la ciudadanía y al que ésta pueda llegar sin temores ni favoritismos. El poder judicial no puede limitarse a unos cuantos influyentes ni estar sólo al servicio de una élite. La justicia tiene que abarcar a todos sin excepción y la ley debe aplicarse a todos de manera imparcial, justa y humana. En quinto lugar, el gobierno y las actividades públicas deben conducirse de la manera más abierta posible. Los ciudadanos tienen que saber lo que se hace en su nombre, y tener no sólo el derecho de enterarse de lo que sucede sino el libre acceso a la información. En sexto lugar, se debe contar con mecanismos estrictamente responsables, y todos los funcionarios estatales estarán obli-

gados a respetarlos. En suma, vale la pena alentar y proteger el *espíritu* de la democracia, y no sólo sus formas y sus aspectos físicos.

El espíritu de la democracia requiere que las decisiones que afectan a la ciudadanía se tomen con la participación, y lo más cerca posible, de ésta. El problema con el centralismo burocrático era que no permitía ni una ni otra cosa. Las decisiones, por lo general, se tomaban en la cumbre de una burocracia estatal sumamente complicada, ubicada en alguna capital distante, por funcionarios estatales y de partido que estaban divorciados de las raíces sociales y separados del propio pueblo al cual supuestamente representaban. Pero la concentración de poder y autoridad en unas cuantas manos origina quejas en todas partes. La ciudadanía desea que quienes esgrimen el poder estén cerca de ella, de manera que los pueda observar de cerca y llegar a ellos cuando sea necesario. Por esta razón, la democratización a menudo se acompaña de demandas de descentralización, de gobierno local y de desburocratización.

Se pretende descentralizar las actividades estatales como remedio para las organizaciones públicas, impersonales y grandes, que pierden el contacto con el público al cual supuestamente sirven. En cambio, los países han buscado descentralizar las actividades que podían y debían realizarse mejor en un ámbito local, más cerca de sus pretendidos beneficiarios, para reestructurar los gobiernos regionales y locales, a fin de que permitan una mayor participación de la ciudadanía. La excesiva centralización ha propiciado una gran burocracia y papeleo innecesarios, por lo que muchos asuntos públicos se remiten al centro. Pero allí los canales tienden a congestionarse, las decisiones a demorarse y a perderse totalmente los detalles. Algunos países han pensado seriamente en reubicar el gobierno central lejos de una capital congestionada, o por lo menos trasladar las grandes unidades administrativas fuera de la capital, en poblaciones con menos habitantes, con lo cual se desconcentraría a los empleados públicos y se distribuirían geográficamente las inversiones públicas. Pero son pocos los proyectos exitosos a causa de los costos y de que los gerentes importantes del sector público son renuentes a salir de la capital. De igual manera, los programas que buscan delegar el gobierno central al ámbito regional y que pretenden fomentar los gobiernos locales, no han llegado muy lejos porque las regiones y las autoridades locales no han contado con los recursos necesarios, ni el gobierno central ha promovido la oposición política.

Con la descentralización y el gobierno local también se ha intentado facilitar la participación popular efectiva en el desarrollo nacional, y mejorar la prestación de servicios gubernamentales al ámbito local, sobre todo en las zonas rurales de los países pobres. En la práctica, ha habido una mayor

preocupación por la descentralización administrativa y por la incorporación de instituciones locales representativas que por la creación de varias capas de gobiernos autónomos regionales y locales, aunque se han establecido sistemas de gobierno de varios estratos en lugares donde no los había. Con todo, los países continúan experimentando con la reorganización de los gobiernos locales a partir de las condiciones del gobierno nacional, con la magnitud y el número de las autoridades gubernamentales locales, y con varias formas de organización comunitaria y de participación ciudadana. Estos intentos hacen eco de las palabras del presidente francés François Mitterrand, quien pretende devolver el Estado al pueblo, con una "ciudadanía nueva" para el individuo, una nueva división del poder económico y una nueva actitud en favor de las minorías étnicas y culturales. Es obvio que para su éxito estos proyectos necesitan la pericia de los gerentes del sector público.

Lo mismo puede decirse de la desburocratización, palabra que adquirió popularidad por el fallido Programa de Desburocratización Nacional de Brasil, con el que se pretendía reducir la influencia del Estado y quitar al gobierno de las espaldas del pueblo, para disminuir la intervención de aquél así como los controles burocráticos. Se esperaba que la desburocratización en Brasil mejorara la confianza de la ciudadanía en el gobierno y redujera al mínimo la necesidad del pueblo de valerse de intermediarios para tratar con la burocracia pública. La desburocratización considera al gobierno desde el punto de vista del público, y su objetivo primordial es eliminar las patologías burocráticas y transformar a los burócratas sin alma de un Estado imperioso en servidores públicos atentos a la comunidad. La desburocratización comprende casi todos los aspectos de la reforma y del mejoramiento de la gerencia pública, entre ellos la política pública y las decisiones de gobierno. Así, es más fluida la maquinaria oficial, disminuye el papeleo, se combate el fraude, el desperdicio y la corrupción, se aplican controles al manejo financiero, se aceleran las operaciones, se atienden y se responden las quejas del público, se permite una mayor participación de la ciudadanía en la administración pública y se educa a los funcionarios y al público acerca de la forma de comportarse en sus relaciones mutuas. En Brasil, el programa tuvo un buen principio y logró conmover a la burocracia estatal. Asimismo, atrajo la atención de América Latina y varios países lo copiaron. Por desgracia, no obtuvo el apoyo suficiente de los dirigentes políticos. Los gerentes del sector público no comprendieron su importancia para la democratización de Brasil y no lo recibieron bien; además, dejó intactos a los "maharajahs". En lugares donde se cuenta con el apoyo de los gerentes del sector público, la desburocratización ha influido

para promover la revisión de la ley y, a fin de reducir las restricciones a la libertad individual, eliminar papeleos innecesarios, simplificar procedimientos, acelerar la marcha de los negocios públicos (con ayuda de la nueva tecnología de la información), y reducir las molestias y los gastos del público en el trámite de sus asuntos con el gobierno. Un elemento clave en el éxito de la desburocratización lo constituyen las actitudes y la receptividad de los gerentes del sector público.

HACIA EL NUEVO ESPÍRITU DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En la antigua administración pública, los administradores públicos conocían su papel como servidores públicos subordinados; guiaban la política pública y supervisaban las burocracias monopolistas tradicionales, regidas por normas y disposiciones complicadas, lo cual hacía que las operaciones fuesen molestas, legalistas, ritualistas, conservadoras e inflexibles. Este ambiente torpe, carente de espíritu empresarial y abiertamente protector del burócrata público, contrastaba a menudo con el dinamismo, la actividad y competitividad de la gerencia privada. El nuevo gerente público busca inyectar algo del espíritu empresarial en el sector público. El énfasis ha pasado de los problemas políticos a los problemas administrativos, del reino de la política (ahora en poder de los políticos) al de los indicadores del rendimiento y a las estimaciones que cuantifican las actividades del sector público. Las organizaciones públicas se consideran no sólo como parte integral de la maquinaria del gobierno, sino como corporaciones públicas desagregadas y casi autónomas que deberían someterse a la competencia de los proveedores no gubernamentales o eliminar sus propios servicios ante licitadores competitivos. Su preocupación principal debe ser la de dar valor al dinero mediante una reducción disciplinada de costos, la adopción de prácticas propias de los negocios, como son la contabilidad de costos, las iniciativas administrativas, los incentivos al trabajo, contratos no permanentes (o limitados), bonos de productividad, técnicas de mercadeo, autorregulación, y la aplicación de la automatización por computadora a los sistemas de prestación de servicios públicos.

Cuando en los ochenta se introdujo por primera vez en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá y Australia, esta nueva concepción envió ondas de choque a través de los administradores tradicionales del servicio público, unidos como estaban al antiguo sistema del servicio civil elitista de Whitehall. Los administradores del sector público de Europa Occidental, acostumbrados al sistema jurídico administrativo de la era napoleónica, tuvieron

dificultades aún mayores para ajustarse al nuevo concepto. Pero los funcionarios japoneses y estadounidenses demostraron ser más receptivos, por lo menos en la esfera del gobierno central. Hay un choque definido de culturas y valores gerenciales. La nueva gestión pública es más riesgosa y abre la puerta a los abusos del sector privado; sacude la antigua imagen de la burocracia pública y presenta una similitud mayor con los negocios; destaca la gestión científica y se preocupa por la economía y la eficiencia; eclipsa el desarrollo de los recursos humanos y se preocupa por la integridad, la efectividad y la compasión. Los gerentes del sector público deberán asimilar lo antiguo con lo nuevo y aprender a combinar lo mejor de ambos.

Christopher Hood señala, en su conferencia inaugural como profesor de administración y política públicas en la Escuela de Economía de Londres, realizada en enero de 1990, que ni la nueva ni la antigua gestión atacan adecuadamente tres problemas importantes propios del sector público.

a) *el desperdicio* —la incompetencia, la ineficiencia, las confusiones, todas ellas evitables—, creado en realidad por intentos contraproducentes de eliminarlo mediante medidas tecnológicas y administrativas inadecuadas, como la constante reorganización, que sólo sirven para perturbar las operaciones;

b) *la malversación* —abuso del puesto público—, que origina pérdida de la confianza pública y de los derechos de los ciudadanos, que ocurre por la mayor libertad de los gerentes (y la consecuente pérdida de responsabilidad y restricción públicas) y por la ilegalidad y corrupción del gobierno; y

c) *la catástrofe* —desastres creados socialmente—, causada por sistemas administrativos que no funcionan bien, como sucedió con naves espaciales, plantas nucleares, fábricas de armamentos y redes ferroviarias, todas ellas en operación dentro del sector público.

Podría haber agregado otros riesgos en la nueva gestión pública, surgidos durante el gobierno de Reagan, cuya institucionalización de las preocupaciones gerenciales no pudo resolver varios escándalos que debieron y pudieron evitarse mediante los canales normales, y que fueron deliberadamente suprimidos por dirección y cobertura políticas expresas.

Todo esto sugiere que, si bien pueden mejorar las técnicas en la conducción de las empresas públicas, la reputación y el comportamiento del sector todavía dependen de la integridad, la competencia y el profesionalismo de sus gerentes, como ha sido siempre. Sólo los gerentes constituyen y pueden constituir la diferencia; si les resultó complicada la década de los ochenta, la siguiente les presenta mayores desafíos. Pero también les brinda nuevas oportunidades. En el pasado salieron avantes frente a la

situación; ahora necesitarán tener un desempeño todavía mejor en el futuro. ¿Podrán estar a la altura de las circunstancias? Sólo el tiempo lo dirá.

EN CENTROAMÉRICA

Es obvio que estos desafíos son universales; no conocen fronteras, lenguajes, ni regímenes. Sin embargo, para los gerentes del sector público la situación en Centroamérica es quizá la más difícil de todas, porque las circunstancias son muy adversas. Lo que el régimen necesita, sobre todo, es paz —esto es, el fin de las hostilidades, de los conflictos internos, y de la violencia endémica—, sin la cual todo lo demás es secundario. Operar en medio de tal inestabilidad, incertidumbre, temor e intimidación es como construir sobre arenas movedizas. Una vez restaurada la paz, los sistemas políticos necesitan institucionalizarse y adaptarse para trabajar con el mínimo de disensiones e interrupciones. Sin sistemas políticos estables y sin una confianza cada vez mayor en las instituciones públicas, la región no podrá enfrentar su tercer imperativo: el de reconstruir y reconstituir su economía (o sus economías), para rescatar a sus numerosos pueblos de la extrema pobreza y la desesperanza. Y esas tres tareas —paz, institucionalización política y reconstrucción económica— deberán ser realizadas al mismo tiempo por el sector público con la ayuda que pueda obtener de las instituciones exteriores y de otra índole.

Entre los problemas específicos que deben atacar los gerentes del sector público están:

- a) el problema de los refugiados y la migración en gran escala;
- b) la elevada desocupación y la continua subocupación con el consecuente crecimiento de las economías subterráneas, los mercados negros y los negocios ilegales;
- c) el descenso en la producción agrícola y la escasez de alimentos;
- d) la declinación de los servicios de salud y educación, y el descenso obvio en la calidad de la vida;
- e) el socavamiento y la erosión de la infraestructura pública; y
- f) el desperdicio franco de vidas humanas.

De alguna manera debe disminuir el poder autónomo de los militares y de los partidos políticos en la administración pública, mientras que debe aumentar el poder de los legisladores independientes y de los cuerpos representativos del poder judicial. Los gobiernos (no sólo los poderes eje-

cutivos) están obligados a recuperar el control de jurisdicciones claras y a adquirir mayor presencia en todos sus territorios; también deben restaurar la confianza interna y externa, estabilizar la moneda y la situación financiera, crear empleos y nuevos mercados, atraer y promover la inversión y los ahorros y reconstruir la infraestructura pública. Cualquiera de estas tareas es complicada; juntas, parecen abrumadoras.

Pero la situación ha sido peor en otros países, y éstos han logrado salir del hoyo en una sola generación. Veamos, por ejemplo, el caso de Corea del Sur, que al comenzar la década de los cincuenta estaba desmembrada. Durante otros 10 años se apuntalaron los cimientos de un Estado moderno, de una sociedad tecnológica y de una economía centralizada. En el transcurso de una generación, y gracias a una excelente gerencia pública, Corea se ubicó entre los países recientemente industrializados y se constituyó en un desafío, económicamente hablando, para su antiguo colonizador: Japón. En el Medio Oriente, las circunstancias del nacimiento de Israel fueron mucho más desfavorables que las de cualquier Estado centroamericano actual; y también dentro de una década —y, desde luego, en una generación— superó sus dificultades. No hay razones para pensar que Centroamérica, entendida como región y como un conjunto de países individuales, no pueda igualar e incluso superar los casos mencionados.

Los funcionarios públicos, y en particular los gerentes públicos, deben hacer que esto suceda. Es obvio que necesitarán ayuda de la comunidad internacional, de la Organización de Estados Americanos, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Esa ayuda llegará a un precio, pero no se retirará ni se impartirá en condiciones de extorsión. También la necesitarán las instituciones no oficiales; pero las dimensiones de esta ayuda no sólo dependerán del aval que merezca el desempeño del sector público y de cuánto se hayan reducido las desviaciones, el desperdicio y la corrupción (lo cual significa disciplina y autocontrol más firmes), sino de los esfuerzos coordinados e integrados, de manera que ninguna de las partes involucradas trabaje con propósitos cruzados. Las empresas tendrán que detener la fuga de capitales, y el trabajo no tendrá que venirse abajo con tanta frecuencia. Habrá que definir prioridades y hacer que las decisiones se cumplan, en lugar de intentar hacerlo todo a la vez y hacerlo mal. Los gerentes deberán ser osados, imaginativos, comprometidos, dedicados y enérgicos. Nadie puede obligarlos a cambiar, sólo se tendrán a sí mismos. Con la debida determinación, la voluntad adecuada y el espíritu necesario, harán frente al desafío, encontrarán por su cuenta las soluciones apropiadas y las pondrán en marcha para revitalizar la fortuna de la región. Pero antes deben convencerse a sí mismos.

Michel Crozier

El cambio en las organizaciones públicas*

El punto de vista sobre la administración pública no corresponde al de un especialista técnico, sino al de un sociólogo empírico que actúa como observador externo pero cercano, que analiza las prácticas, a menudo tan distintas de la teoría.

¿Está la administración en crisis?

El primer ministro Michel Rocard puso en marcha un programa muy importante de renovación del sector público. ¿Por qué? Los cambios no se llevan a cabo por los cambios mismos, sino porque hay crisis. Por otro lado, no se debe considerar a la crisis como una catástrofe, sino como un estímulo para hacer un esfuerzo, para efectuar un cambio.

El esfuerzo por cambiar se comprenderá mejor y resultará más eficaz en tanto se haya reflexionado bien sobre la crisis. De un buen diagnóstico de la crisis podrá surgir una buena estrategia. Estrategia porque se requieren no sólo objetivos, un programa, sino también —algo mucho más importante— una visión que tenga en cuenta las reacciones de la sociedad colectivamente hablando, de los funcionarios en su conjunto, de los grupos y de las categorías.

Desde este punto de vista, la idea de estrategia se opone a la de planificación que predominó en años anteriores. La visión de la planificación implicaba hacer lo mejor. La visión de la estrategia es que se debe cambiar el equilibrio, la lógica y, en consecuencia, tener en cuenta a las otras partes. El término "estrategia" seguramente proviene de la guerra. Ahora bien, los generales tienen algo más que los planificadores: cuando deben reflexionar

* Esta conferencia fue impartida en el Instituto Internacional de Administración Pública en marzo de 1991 en Francia. Se reproduce con autorización del autor. Traducción del francés de Susana Marín de Rawlinson.

sobre la existencia de un enemigo, no les basta elaborar su plan de manera coherente. Es necesario que tengan en cuentas las fuerzas.

¿CUÁLES SON LAS SEÑALES DE CRISIS?

La señal evidente, que está siempre presente y que pone todo en movimiento, es *la falta de dinero*. Los costos y gastos aumentan, pero no las capacidades de respuesta. Todos los países, incluso los que parecen ser más eficaces, conocen este problema. En 1980 Japón tenía una deuda per cápita superior a la de Estados Unidos. Si hacemos memoria, la Revolución francesa comenzó por una crisis financiera. Sin esta crisis, el antiguo régimen tal vez habría perdurado, o por lo menos habría cambiado sin revolución. Porque no había dinero en los cofres se convocó a los estados generales y el sistema se derrumbó.

Junto, o más bien detrás, de esta crisis financiera, se puede diagnosticar una *crisis de la decisión*. Resulta extraordinariamente difícil tomar decisiones, mucho más que en el pasado. Para adoptar la lógica de los economistas, en el pasado otros pagaban: es el fenómeno de las externalidades; las externalidades podían descargarse al medio ambiente. Ahora ya no es posible hacerlo, por lo menos en el mismo grado: es necesario consultar a quienes sufrirán debido a los "factores externos". Incluso para tomar la más mínima decisión es necesario consultar a un gran número de personas. Esto conduce con frecuencia a situaciones inextricables, teniendo en cuenta los intereses contrarios.

Finalmente, se encuentra por todas partes —en diversos grados— *una crisis de confianza* en las políticas y, más en general, en los responsables. Esta crisis conduce a todo tipo de fenómenos en los países desarrollados de Occidente, como el rechazo verbal de los gobernantes, especialmente en Francia. Es un clima general que condiciona ciertas conductas. Pero lo que caracteriza la situación en Francia, desde hace alrededor de quince años, es el hecho de que sean los funcionarios quienes salgan a protestar a las calles, ya no los obreros. Ya no se trata de huelgas en el sentido clásico de la lucha de clases. Las enfermeras, los ferrocarrileros salen a las calles y dicen: "No se nos escucha." Lo mismo ocurre con los carceleros y con los magistrados.

Realicemos ahora un análisis más profundo. Las señales no son los problemas.

¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS?

Son los que plantea la transformación acelerada de todas nuestras sociedades. Los países en desarrollo tienen la impresión de que les cuesta mucho trabajo alcanzar a los países desarrollados. Pero los países desarrollados cambian también, y cambian muy rápido. Así pues, con mucha frecuencia, los países en desarrollo tratan de alcanzar algo que ya quedó atrás. El mundo ha cambiado tanto que los modelos que buscan ya no son aplicables entre quienes los desarrollaron.

El mundo que sirvió de base para elaborar el funcionamiento de la administración de la sociedad industrial no sólo está declinando, sino desapareciendo. La gran transformación de que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción masiva y consumo masivo, a una sociedad en la que la estandarización y la racionalización ya no tienen la misma importancia, y donde cada vez hay más sitio para la innovación, la calidad y las relaciones humanas.

¿Por qué? Porque en esta sociedad las actividades predominantes no son ya las actividades industriales, sino las actividades de servicio y las de alta tecnología. La industria conserva todavía gran importancia, pero, por una parte, no emplea ya a la mayoría de los asalariados y, por la otra, y quizá sobre todo, ya no desempeña el papel de motor. Este papel se ha transferido a la alta tecnología y a los servicios. Es cierto que estos últimos no se pueden separar de la industria, donde se les encuentra. Pero lo que hace avanzar el sistema no es ya la racionalización, sino la innovación generada por la alta tecnología. E igualmente lo hacen los servicios en los que hay también mucha innovación y que estimulan la alta tecnología tanto como la alta tecnología los estimula.

Por lo tanto, se requiere un tipo de organización más y más orientada hacia la calidad y la innovación. Es cada vez más necesario recurrir a los recursos humanos. Por el contrario, una lógica que dé prioridad a la racionalización tiende a esterilizar los recursos humanos y a reprimir la creatividad.

Las administraciones públicas y el Estado desempeñan un papel nada despreciable. Muy bien se puede aseverar que son cruciales para el cambio de la sociedad, en el sentido de que sus actividades pueden esterilizar el cambio. Para que pueda ocurrir éste, es necesario que se modifique el sistema administrativo. Los japoneses —a quienes suele considerarse muy orientados hacia la estandarización y hacia una visión industrial— han adoptado en este sentido la lógica necesaria para las reformas que

han logrado. Pensaban que para continuar siendo eficientes en un mundo posindustrial era necesario pasar a otra lógica, la lógica de los servicios, y para ello era necesario en primer lugar que se modificara el Estado.

Otras tendencias muy fuertes pueden explicar el diagnóstico de la crisis, como *el desarrollo de la complejidad* de los fenómenos humanos en su aspecto colectivo. Esta complejidad se ha incrementado extraordinariamente. El desarrollo en el ámbito de los países occidentales se puede caracterizar por la multiplicación de las actividades y de las relaciones entre los individuos. El problema esencial ya no es el de un control directo, sino el de la reducción de la complejidad.

Otro fenómeno —ampliamente conocido— es *el desarrollo de la libertad individual* en el seno de una sociedad más desarrollada. El movimiento en pro de la libertad es actualmente un movimiento universal e irresistible que afecta a todo, como puede observarse en los países del Este y en algunos países del Tercer Mundo. Lo que no puede verse tan claramente es el grado en que este fenómeno resulta importante para los países occidentales desarrollados.

Mientras más complejidad existe, más es posible para los individuos escapar de las restricciones. Cuando había poca circulación y las comunicaciones eran relativamente difíciles, se observaba una docilidad más grande. La situación se torna totalmente distinta en un ambiente urbano donde ya no es posible controlar a los individuos como cuando cada quien permanecía en su propia población.

Las interacciones de estos fenómenos son de suma importancia: mientras más complejidad haya, habrá más libertad; mientras mayor sea la libertad, mayor será el grado de complejidad.

La crisis proviene de no haberse adaptado a un mundo que se ha vuelto totalmente distinto. El sistema de control antiguo de la sociedad industrial se basaba en la jerarquía, la distancia y el secreto. Pero la jerarquía ya no funciona —o no funciona tan bien— cuando hay posibilidades de discusión y elección. La distancia disminuye porque las relaciones humanas se simplifican y ya no se admiten las diferencias de clase o de posición como en el pasado. Y el secreto ha desaparecido con los modernos medios de comunicación. El resultado es que el administrador, que antaño tenía más oportunidades de avance, ya no las tiene. Muchos “navegan a buen ojo”, cometen errores deliberadamente para probar las reacciones de los interesados.

EN BUSCA DE NUEVOS MODELOS DE GOBIERNO

Es preciso aprovechar la experiencia de las compañías. Es verdad que —ya sean privadas o públicas— tienen la ventaja de ser más reducidas y de tener una actividad mucho más directamente conmensurable que la de la administración pública. Pero enfrentan los mismos problemas de adaptación: sus clientes cambian, su personal y sus tareas evolucionan. Deben responder a exigencias de innovación y de calidad, así como de participación.

El modelo que parece surgir en las empresas se caracteriza por tres principios radicalmente distintos de los principios de estandarización y racionalización: son los principios de la simplicidad, la autonomía y el gobierno por la cultura.

El principio de la simplicidad. Si el problema del gobierno es antes que nada la reducción de la complejidad, el mejor principio de organización es el de la simplicidad. Una empresa fundada en la complejidad de procedimientos y estructuras es una empresa que no puede avanzar más pues se encuentra totalmente sofocada por su propia burocracia. Invierte tanto tiempo para el control, la regulación, la reorientación y las decisiones que no puede seguirle el paso al mundo. Se deben simplificar los procesos y las estructuras con el fin de permitir que los hombres tomen las decisiones. El espíritu humano es la única respuesta a la complejidad, porque tiene libre albedrío, a diferencia de las estructuras y los procedimientos. Este principio, que implica la inversión del punto de vista predominante, se aplica a la administración pública.

Es necesaria *una autonomía de las unidades operativas* que permita más responsabilidad y más eficacia. En ciertos casos esto implica un esfuerzo considerable. Para evitar las reglas y normas estrechas es necesario que haya responsables que puedan decidir.

El problema con que tropezamos es el de la falta de coherencia y de convergencia, el peligro de una explosión. La respuesta es *el gobierno por la cultura*. Esto significa, primeramente, que se pueden tolerar más diferencias, que la uniformidad no es necesaria para lograr la cooperación. La coherencia no es el principio supremo del gobierno, incluso si tiene cierta importancia.

El análisis de los comportamientos hace salir a la luz la existencia de constantes. Los individuos actúan de cierta manera determinada por el conjunto de relaciones que guardan con sus socios, sus colegas, el público y, más en general, con quienes los rodean. Al hacerlo dan lugar a una cultura, en el sentido de un conjunto de valores y de normas que funda-

mentan sus actividades. Esto se observa en las discusiones de los funcionarios, cuando hablan de su trabajo. Un policía, o un inspector de impuestos actúan en función de la imagen que tienen de su ocupación. Quien se aparta de estas normas se sujeta a desaprobación.

Si nos apoyamos menos en el sistema jerárquico y más en la ocupación, en hacer reflexionar a los agentes sobre las consecuencias de sus acciones, es posible entonces reducir el peso de las reglas, pero ello supone un mejor conocimiento de esta cultura y de estas prácticas. A falta de tal conocimiento, puede ser peligroso suprimir los reglamentos, como lo muestran por ejemplo los efectos negativos de la “desregulación” o la “desreglamentación” en los Estados Unidos (véase el escándalo de las cajas de ahorro S&L).

LAS VÍAS DE DESARROLLO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO

Las causas del bloqueo no provienen de los pequeños funcionarios —aun si éstos algunas veces tienen comportamientos rutinarios y burocráticos—, sino de la lógica del sistema, que no está adaptado a este mundo nuevo que se ha descrito. Para lograr la renovación, es necesario reflexionar sobre *la preparación de las decisiones* y desarrollar fórmulas que permitan responder a estos fenómenos de complejidad mediante una utilización razonable de conocimientos externos a la administración o situados en su seno.

La evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas es uno de los puntos centrales de la renovación del servicio público. La evaluación es un concepto nuevo que se distingue del control. Las inspecciones consisten en general en verificar la conformidad de los actos con lo que se espera. De ahora en adelante, lo que parecería esencial es la evaluación de los resultados. El objetivo buscado rara vez se logra. Algunas veces el resultado se acerca un poco, algunas veces es contrario al objetivo buscado.

La reflexión sobre la evaluación constituye sin duda el mejor medio para renovar un sistema administrativo. Para mejorar la preparación de las decisiones se requiere evaluar las acciones precedentes. Esto ofrece además la ventaja de motivar a los funcionarios pues lo que más falta en los conjuntos que han pasado a ser demasiado complejos es el sentido de la acción de cada uno.

La utilización de los recursos humanos es también un punto central. Pero desgraciadamente parece que estos recursos se desperdician en gran medida. Es enteramente precisa entonces una reflexión sobre este tema. Para ello no es necesario adoptar la solución del sector privado, sino re-

flexionar más sobre las ocupaciones que corresponden a los funcionarios. Ocupaciones, claro, porque la visión de la “administración pública” o del “funcionario” es una visión demasiado vaga: es la ocupación la que distingue a los individuos.

Hay un paso más, el del proyecto de empresa o *proyecto de servicio* que existe en las empresas privadas. Se trata de un enfoque positivo que sigue la dirección de la evaluación y puede conducir al mejoramiento de la preparación de las decisiones. Hay un riesgo —que analicé respecto a las empresas privadas que no prestan suficiente atención a las condiciones en que se elaboran estos proyectos de empresa— de retórica o de adoc-trinamiento y, por ende, de rechazo. La movilización de los recursos humanos no es posible excepto si se basa en un conocimiento profundo de las realidades existentes.

El conocimiento se convierte en palanca esencial para el cambio. Se debe invertir no en trabajos esotéricos, sino en el conocimiento de las relaciones humanas que sirven de fundamento para las prácticas y las limitaciones a que se ven sujetas. Este conocimiento se debe transmitir a los participantes del sistema para que ellos también cambien. La gran lección del mundo moderno es, de hecho, que no se crea un hombre nuevo. Nadie ha logrado dar forma a los individuos de acuerdo con un modelo; pero es posible *ayudarlos a cambiar*.

¿Cómo se puede innovar? En primer lugar es necesario llevar a cabo un diagnóstico. En seguida, invertir en conocimiento y en evaluación, para analizar las orientaciones del nuevo desarrollo que parezcan esenciales dada la resistencia del sistema.

La reflexión sobre las experiencias del extranjero resulta esencial. Constituye una vía para el futuro. En los Estados Unidos se puso en marcha una evaluación racional de las políticas públicas y es impresionante el papel que ha desempeñado la General Accounting Office, que ha logrado considerables avances de una docena de años para acá. Intenté introducir en Francia las reflexiones extraídas de esta experiencia, con algunos resultados, ya que la evaluación pasó al orden del día.

También se requiere reflexionar sobre los modelos de formación para los altos funcionarios. En Estados Unidos y en Suecia se han dado experiencias interesantes. En lo que concierne a la estrategia para la reforma debemos mencionar el funcionamiento de las comisiones de preparación. Suecia ofrece también un sistema interesante para la preparación y puesta en práctica de las decisiones, así como el manejo de los recursos humanos. La separación entre administración gubernamental y manejo directivo hace que en Suecia haya alrededor de los ministros únicamente un número

MICHEL CROZIER

reducido de funcionarios que preparan su trabajo y mantienen las relaciones con la Asamblea. Pero el manejo de los servicios administrativos y la aplicación de las medidas adoptadas por el Parlamento y por el gobierno recaen en organismos dirigidos por gerentes, con la correspondiente formación, y a quienes se asignan misiones relativamente precisas, lo cual permite evaluar sus resultados. Este sistema también tiene sus limitaciones, pero constituye una experiencia interesante que puede servir como modelo para las administraciones públicas que hasta ahora se han dirigido de acuerdo con el modelo tradicional de control ministerial, que cada vez se torna más anacrónico.

Gestión y organización

Stewart R. Clegg*

¿De las culturas antiguas a la fatuidad posmoderna?

INTRODUCCIÓN

El concepto de cultura, según uno de sus estudiosos más destacados, “es uno de los dos o tres términos más complicados de la lengua inglesa” (Williams, 1976, p. 77). En todos sus primeros usos se utilizó como nombre de un proceso: la tendencia de algo, sentido que, desde principios del siglo XVI, amplió su aplicación desde la naturaleza al desarrollo humano como objeto de intervención (véase Bauman, 1973, 1976). Una extensión tácita del nombre del proceso a la agricultura económica tiene una historia larga aunque con frecuencia implícita en las ciencias sociales. Su carácter aunque tácito es reveladoramente evidente por su ausencia en la revisión definitiva de Swedberg (1987) de la “sociología económica”.

A pesar de esta ausencia, hay muchas aportaciones notables a la carrera del concepto implícito. Se piensa, por ejemplo, en las reflexiones de Weber (1930) sobre la ética protestante, la preocupación de Schumpeter (1944) por la decadencia del “capitalismo heroico”, el diagrama de Wiener (1981) de la decadencia del “espíritu de empresa” inglés o las críticas de Anderson (1964, 1986) a las “peculiaridades del inglés”. Si se avanza más en el campo desde el corazón de Europa, se puede señalar la bibliografía estadounidense contemporánea sobre la “cultura corporativa” (Peters y Waterman, 1982) junto con la fascinación estrechamente afin por Japón, entendida en térmi-

* Departamento de Administración, University of St. Andrews, Escocia, Reino Unido. Traducción del inglés de Carlos Villegas.

nos de su "cultura económica" (Ouchi, 1981) o de la fijación más general sobre la "cultura posconfuciana" (Clegg *et al.*, 1986a): todos ellos sirven como índices de la prominencia de este concepto particular para la ciencia social contemporánea, preocupación coronada actualmente por la importante obra de Berger (1987) sobre *The Capitalist Revolution*.

No es difícil descubrir las razones de esta fascinación continua. En cada una de las principales concepciones a que se aludió, el impulso ha sido comprender la importancia de factores "culturales" específicamente para la dinámica del "éxito" o la "decadencia" económicos, ya sea en economías capitalistas específicas (Weber, 1930; Schumpeter, 1944; Wiener 1981; Clegg *et al.*, 1986a) o en empresas capitalistas determinadas (Peters y Waterman, 1982; Ouchi, 1981). En el núcleo de la cuestión está la forma en que la cultura, en cuanto proceso, atiende, cultiva y regula tipos particulares de resultados económicos. Mediante el análisis de estas estructuras y de las propiedades sistemáticas reguladoras es posible manejar las características de una "cultura económica".

Las concepciones de una "cultura económica" a menudo se identifican, en la prensa y en la imaginación popular, con una "cultura de empresa". Pero no es claro que este concepto de "cultura económica" implique una carga ideológica; ciertamente su principal proponente contemporáneo, Berger (1987, pp. 9-10), sugiere que no la tiene. Sin embargo, en las naciones capitalistas de Occidente, en particular en la última década en que se acentuó la desregulación, parece con frecuencia que la noción de una "cultura económica exitosa" llevara consigo un sesgo de *laissez faire* marcadamente liberal vinculado a la libre empresa, una orientación antiburocrática y antiestatista y un fuerte respaldo a los mercados por encima de la política como fuentes de asignación de recursos y toma de decisiones eficientes. Esto seguramente es consecuencia, en parte, de la aplicación del concepto a nociones tales como el respaldo que dio la señora Thatcher a la "cultura de empresa", respaldo que a menudo se manifiesta mediante un compromiso cultural más amplio con la renovación de algunos "valores victorianos" más antiguos, casi míticos.

Sin embargo, en otras partes, muchos partidarios de la importancia de la cultura económica, inclusive Berger (1987), aluden menos a la historia que a Asia Oriental contemporánea. Este autor, como muchos otros observadores, se ha impresionado por el éxito económico de Japón, Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Formosa, cuyo crecimiento económico de posguerra ha superado de manera continua las tasas de crecimiento anual promedio de la OCDE durante el mismo periodo, en términos del PIB per cápita. A pesar de las ganancias sin duda impresionantes que han obtenido estos países, puede requerirse algo de cautela al interpretar sus registros econó-

micos. No debemos ser demasiado optimistas acerca del significado de estas tasas de crecimiento económico. Para comenzar, el crecimiento del PIB (producto interno bruto) es limitado como índice de rendimiento. No hace referencia alguna a la calidad del trabajo, al descanso ni a la vida en un sentido más general. Además, el hecho de que estos países de industrialización reciente (PIR) tengan una elevada tasa de crecimiento difícilmente resulta sorprendente (aunque esto no altera el hecho de que su crecimiento es, comparativamente, significativo). En cuanto a las naciones que están peor al principio, el crecimiento económico, donde se logra, suele ser considerablemente más alto que el promedio de otras economías más maduras. Tal fue el caso al inicio del periodo de posguerra del milagro económico de Japón, por ejemplo. Sin embargo, durante la década de los setenta la tasa de crecimiento había bajado al rango de 3-4% que, si bien todavía en el límite superior de las naciones de la OCDE, permaneció claramente dentro de su rango normal (Quiggin, 1987). A pesar de esta cautela, debemos reconocer que los PIR de Asia Oriental alcanzaron en su crecimiento económico algo que la mayoría de los demás países "en desarrollo" de la posguerra no lograron. La cuestión importante es por qué estos países, y no los demás de Asia, África o América Latina, se convirtieron en los centros de energía de los PIR. Las explicaciones económicas solas no parecen adecuadas para esta tarea explicativa (Clegg *et al.*, 1986a). Habiendo explorado y agotado esta cuestión hasta el límite de los factores económicos, muchas explicaciones de este éxito han buscado comprenderlo en términos de los factores culturales a que hemos aludido. El centro de atención ha estado en el contexto cultural en el que ha ocurrido este manejo económico exitoso; la especificidad de este contexto se ha definido en términos de elecciones estratégicas que fueron la premisa de una cultura económica "posconfuciana".

Si nos concentramos sólo en Japón y en los PIR de Asia Oriental, las elecciones estratégicas, aunque incipientes entre las estrategias nacionales, a primera vista parecen tener algunos elementos comunes orientados a remodelar el campo de las relaciones industriales en términos consecuentes con los que señalaron el renacimiento del análisis liberal neoconservador aplicado a la "cultura política" durante los años ochenta. Las recetas del éxito se buscarán en la desregulación, en la desindustrialización o en el sindicalismo de empresa, y en la intervención estatal orientada a frenar los excesos de la democracia, de la sobrecarga administrativa, de la ingobernabilidad, etc. (Para una exposición de los argumentos generales, consúltese Clegg *et al.*, 1983, pp. 34-38). Con respecto a las historias de éxito económico de Asia Oriental, hay límites evidentes a la comprensión expresada sólo en términos económicos convencionales. Por esta razón se recurre cada vez

más a los conceptos de la "cultura económica". Observaré con escepticismo estas explicaciones en términos del "esencialismo" que las sustenta: que la esencia cultural puede considerarse capaz de explicar cualesquiera fenómenos económicos que requieran explicación.

Para evitar este esencialismo es necesario bosquejar el marco institucional dentro del cual se ha alojado la "matriz social, política y cultural" del proceso económico en el caso prominente de la cultura económica asiática: el de Japón. Una consecuencia de esto será que veamos con ojos más escépticos la explicación culturalista tal como se ha desarrollado en el caso japonés. Por contraste, quisiéramos concentrar la explicación más en el marco institucional y menos en el papel supuestamente causal de una cultura única.

LOS LÍMITES DE UNA EXPLICACIÓN ECONÓMICA PARA ASIA ORIENTAL

Los límites de la explicación económica se aprecian con facilidad. Las explicaciones económicas que intuitivamente hacen hincapié en la mano de obra barata o en los subsidios del gobierno, o bien en el bajo costo del transporte a los grandes mercados, como factores que explican el éxito económico de Asia Oriental, tienen una cierta viabilidad para explicar el comportamiento económico, pero son limitadas. De acuerdo con estos criterios parecería que los países de América Latina agobiados por deudas tendrían una proposición mejor para el crecimiento económico que los de Asia Oriental en el periodo de la posguerra. Si ampliamos la red un poco más, otras explicaciones han subrayado la importancia que tienen para los PIR de Asia Oriental factores como la orientación extrema hacia el mercado y la firme organización en torno al mecanismo de los precios, con amplias dosis de espíritu de empresa, grandes ahorros internos y mercados laborales "libres". Aunque estos factores no son aplicables en general, parece que conforman precisamente la concepción liberal de una cultura económica a la cual ya aludimos en la introducción.

Invariablemente se ha prestado la máxima atención a las condiciones del mercado, haciendo hincapié en fenómenos como las políticas intensivas de mano de obra orientada a la exportación y a las condiciones de libre comercio que existen para los exportadores, políticas subrayadas por estructuras específicas de tasas de interés y apoyo agrícola, educativo y antilaborista.

La consideración de estos problemas acarrearía alguna ventaja explicativa sobre cómo estas economías de Asia Oriental pudieron industrializarse con rapidez, pero no se concentra específicamente en su exitosa orientación hacia las exportaciones.

Se ha empleado mucho ingenio para explicar esta exitosa orientación hacia la exportación: fue resultado de factores de escasez de abastecimiento, tales como la falta de recursos naturales, de tierra y de un gran mercado nacional, al menos en lo que se refiere a las ciudades-Estados. La "ventaja" de una falta total de recursos naturales ha sido considerada a menudo como un factor en el éxito japonés. El ingenio sólo es excedido por la escasa plausibilidad de estas explicaciones. Aunque la idea de países que no tienen muchas opciones y que tienen que exportar o perecen es atractiva desde un punto de vista intuitivo, hay aún muchos países en donde podría aplicarse esto y al parecer no se aplica.

Acicateados por la falta de contenido explicativo de estos factores, algunos estudiosos que recientemente abordaron el tema han buscado introducir una explicación "cultural económica". Lo que caracteriza estos argumentos es la presencia de actitudes e instituciones culturales ancestrales profundamente arraigadas que se identifican como la fuente del éxito de Asia Oriental. Es aquí donde se busca la condición social de "espíritu de empresa". En el caso de Asia Oriental esta explicación se ha presentado cada vez más en términos de lo que se ha llamado "hipótesis posconfuciana". Respecto a esta hipótesis hay razones para abrigar cierto escepticismo en el caso central de Japón, como veremos.

ANÁLISIS DE LAS ORGANIZACIONES JAPONESAS

Sólo en tiempos relativamente recientes la especificidad cultural de la práctica japonesa se ha considerado en forma positiva.¹ Después del trabajo iniciador de Vogel (1979, p. 134), parece ser que sólo a mediados de la década de los setenta se convirtió en tema selecto del debate en Japón el hecho de que podría haber algo positivo en rasgos como la toma de decisiones *ringi-ko*, el sistema de antigüedad y tenencia del empleo, y otros rasgos de lo que ha llegado a conocerse como el modelo japonés (Dunphy, 1986, p. 347). Esto es significativo porque hay pruebas, a partir de la extensa revisión de la bibliografía que condujo Dunphy (1986, p. 367), para sugerir que la

¹ Antes de la década de los setenta las organizaciones y la administración japonesas se consideraron como un caso divergente que era sólo lento para converger en la práctica occidental actual (Estados Unidos) como lo demuestra Dunphy (1986, p. 344). Los autores japoneses compartieron este punto de vista y a menudo se refirieron a aspectos distintivos de la cultura de la organización japonesa en términos de "premoderna", "ineficiencia", "irracionalidad", "patologías", "irresponsabilidades colectivas" (Dunphy, 1986, pp. 346-347; véase Takozawa, 1966; Yamada, 1969; Odaka, 1963; Takaniya, 1969; Imai, 1969).

“característica única de las empresas japonesas” podría entenderse mejor “en términos de la solución consciente de problemas por parte de élites claves en Japón. Pero aparentemente las soluciones buscadas no deben su existencia a una necesidad sentida de preservar alguna cultura antigua y especial. De hecho, con algunas excepciones menores, no parecen derivarse abiertamente de tal cultura. Esto puede resultar sorprendente, dado el énfasis que se ha dado a la importancia de aspectos culturalmente específicos de la sociedad japonesa para explicar su éxito. Lo que caracteriza estos argumentos es el uso de actitudes culturales antiguas y penetrantes e instituciones que se identifican como la fuente del éxito. Tanto en el caso japonés como en el general de Asia Oriental esta explicación ha venido a presentarse cada vez más en términos de lo que se ha llamado “la hipótesis posconfuciana”.²

El trabajo de Bond y Hofstede (1988), “Confucius and economic growth” ofrece la aplicación más significativa de la hipótesis posconfuciana. La cultura se define como la programación colectiva de la mente que distingue a los miembros de una categoría de personas de otra categoría; en esta línea de trabajo se igualan implícitamente las categorías de personas con las poblaciones nacionales, o por lo menos con las muestras extraídas de éstas y mapeadas sobre ellas. Se supone que la cultura varía con las fronteras nacionales dentro de herencias culturales comunes, que en ocasiones pueden bosquejarse sobre grupos de países que muestran configuraciones empíricas similares de datos reunidos sobre los aspectos culturales. La herencia confuciana común de algunas naciones de Asia Oriental sirve para hacer tales agrupaciones.³

² La hipótesis posconfuciana fue explicada primero por Herman Kahn (1979), quien propuso que el éxito de las organizaciones en Japón, Corea, Formosa, Hong Kong y Singapur fue consecuencia en gran parte de algunos rasgos claves compartidos por la mayoría de los miembros de la organización, los cuales podían atribuirse a una educación en la tradición confuciana. Los rasgos destacados son los de familismo y obediencia. El argumento general, que extrae las implicaciones de una herencia común “posconfuciana”, puede tomarse de fuentes de consulta tales como Redding (1980; 1990), sobre los “chinos de ultramar”; Silin (1976), sobre Formosa; y Saha (1989-1990), sobre Japón.

³ Un ejemplo representativo de esta bibliografía puede extraerse de uno de sus exponentes más recientes: al ocuparse de “la sombra de Confucio” Ketcham (1987, p. 106) traza la siguiente imagen al ilustrar la naturaleza de los “grupos” en el lugar de trabajo:

El núcleo es un compromiso penetrante y emocional para el grupo en cuanto tal. Todo depende de la cercanía y de la seguridad de los vínculos dentro del grupo, y de la disposición de todos los miembros a compartir sus tareas y a aceptar las responsabilidades morales y emotivas que corresponden a una asociación íntima prolongada. El grupo desarrolla un agudo sentido de camaradería y comúnmente dedica largas horas a convivir, día tras día, en el trabajo y en el descanso. Se valora a las personas y se tiene confianza en ellas; todos hablan en voz alta y hacen contribuciones importantes; cada uno de los miembros conoce las capacidades y los puntos

Donde estas agrupaciones pueden observarse, se ve que metodológicamente se derivan de patrones similares de respuestas a preguntas estándar sobre los rasgos culturales, planteadas a muestras equiparadas de gente de diversas naciones, en donde los patrones se revelan mediante análisis factorial. El programa de investigación se inspiró en el estudio iniciador de Hofstede (1980) de “Cultures Consequences”. Hofstede (1980) describió cuatro dimensiones de la distancia entre el mundo y el poco poder, el individualismo y el colectivismo, la masculinidad y la femineidad, y la mucha o poca elusión de la incertidumbre como universales culturales sobre las cuales podrían trazarse las variaciones nacionales. En consecuencia, valiéndose de algunos supuestos bastante heroicos de la homogeneidad cultural y de la integridad nacional, diversas naciones podrían quedar dispuestas taxonómicamente de acuerdo con esas dimensiones. La extensión del programa de investigación a Asia Oriental mediante el desarrollo de una serie independiente de cuestiones en el “estudio de los valores chinos” produjo otra configuración cultural en las muestras de estudiantes en 22 países. Pero esta vez no fue un valor universal, sino algo que aparentemente caracteriza en forma particular a las naciones de Asia Oriental. Aun cuando tres de las cuatro dimensiones que Hofstede encontró en los datos de su investigación en gran escala (derivados de los archivos del personal de la IBM) se replicaron en este estudio, se aisló totalmente otro factor. No se logró evitar la incertidumbre relacionada con la búsqueda de valores absolutos como “verdad”. En cambio, se aisló una dimensión a la que se dio

débiles de los demás; se reconocen las idiosincrasias personales, y se atiende en forma cuidadosa a las necesidades de todos, pero nunca se abandona la verticalidad esencial. Todos están profundamente conscientes de las jerarquías claras de cada relación dentro del grupo y están imbuidos de ellas.

Esta representación es eco de un tambor distante. En el siglo XIX el rubor evanescente de los sueños conservadores de una *Gemeinschaft* cómoda y cálida sólo pudieron interpretarse como una visión moral retrospectiva que funcionaba de manera discursiva en forma muy parecida a la utopía marxista de una aurora anterior a la división del trabajo (Clegg y Higgins, 1987), es decir, míticamente. En la década de los ochenta la mitología surge como un ave fénix en Oriente, vestida con caracteres ideográficos, engendrada de las cenizas del confucianismo. Aunque estas nociones están ampliamente extendidas en buena parte de la bibliografía que se ocupa de Japón, nos inclinamos a considerar estas descripciones como más ideológicas que literalmente empíricas en su función. La búsqueda de una comunidad moral raras veces ha estado ausente del análisis social más explícitamente conservador, incluso en zonas tan pragmáticas como la teoría de la organización (Clegg y Dunkerley, 1980). Podría sugerirse que Japón se ha convertido en el vehículo contemporáneo de su expresión. El énfasis que se pone en el “grupismo” funciona en parte como un medio de realización ideológica del deseo, así como el mecanismo de una concepción “sobresocializada” de acción económica. (Pero no se descartaría del todo la explicación culturalista: parece que algunos aspectos de socialización primaria en la familia tienen importancia en la producción de trabajadores competitivos que también son obedientes.)

el nombre de "dinamismo confuciano". Ésta aparentemente estaba relacionada con valores distribuidos en torno a orientaciones hacia los aspectos centrales de interpretaciones contemporáneas de las enseñanzas de Confucio en sus aspectos orientados hacia el futuro. Su polo positivo destacó una mentalidad dinámica orientada hacia el futuro, mientras que su polo negativo destacó una mentalidad más estática, orientada hacia la tradición. (Aunque la distribución de los valores no fue específica de las culturas "confucianas", las altas puntuaciones positivas sobre ellas sí lo fueron). Los países que obtuvieron puntuaciones elevadas en esta dimensión fueron también los que disfrutaron de las tasas más altas de crecimiento económico durante los últimos 20 años. En tanto que ninguno de los valores aislados anteriormente estuvo asociado al crecimiento económico, este valor "confuciano" sí lo estuvo. En el núcleo parecía haber una marcada preocupación por la importancia del "orden de posición" en la constitución de las relaciones sociales y un énfasis en la perseverancia y la frugalidad, junto con un sentido muy poderoso de la vergüenza. Estos factores fueron los que resultaron significativos en el éxito económico de Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Formosa y Singapur, dentro del contexto de la política y los mercados del *laissez faire*. Eludir la incertidumbre resulta así algo únicamente occidental, en tanto que el dinamismo confuciano resulta únicamente oriental. Mientras que se considera que lo primero trata de la búsqueda de la verdad, lo segundo se ve como la búsqueda de la virtud. Según Hofstede y Bond, mientras la persecución de lo primero fue alguna vez una ventaja social, en el pasado reciente se ha convertido en un impedimento en comparación con la búsqueda pragmática de la virtud en cosas que funcionan mejor que aquellas otras que incorporan o reflejan verdades absolutas e intemporales. Así el éxito de Asia Oriental puede atribuirse a hechos sociales profundamente arraigados y culturalmente dados. El confucianismo puede promover el autocontrol, la perseverancia y la frugalidad individuales; puede facilitar la obediencia en la sociedad y en la organización al subrayar la necesidad de la conducta respetuosa hacia los superiores, y recurre al deber más amplio de pertenecer a una familia honorable; pero como explicación social o incluso propia de la organización opera necesariamente en un alto nivel de generalidad. Tampoco es lo bastante específico para realizar análisis de alcance nacional cuando se aplica a comprender las diferencias entre las organizaciones económicas de Asia Oriental.⁴

⁴ Entre algunos estudiosos japoneses como Murakami, (1986) se adopta una explicación cultural, pero se le da una especificidad diferente de la del caso general "posconfuciano". Sostiene que debe diferenciarse a Japón de las otras sociedades "confucianas". La especificidad cultural de la industrial-

¿DE LAS CULTURAS ANTIGUAS A LA FATUIDAD POSMODERNA?

Algunos aspectos del argumento posconfuciano resultan atractivos precisamente en los mismos términos en que lo fueron las ideas similares de Weber acerca del papel del protestantismo en la formación de la "ética capitalista" en la Europa y la América decimonónicas. Esto es, que en las etapas iniciales del desarrollo capitalista, la ética pudo proporcionar al menos algunas de las condiciones de la formación de capital necesarias para iniciar la producción y la acumulación sostenidas. La reinversión de capital para la gloria de Dios o de la familia alcanzarán, si la diligencia, la aplicación y las condiciones del mercado lo permiten, el mismo fin de consumo diferido y de mayor inversión que conduce a una mayor productividad. Pero en el rabo hay un aguijón. Precisamente en la medida en que una ética así obtenga éxito desde el punto de vista capitalista, su éxito comenzará a socavar las condiciones que al principio la produjeron, como bien lo sabía Weber en su pronóstico del futuro de la ética protestante:

Donde la realización de la vocación no puede relacionarse directamente con los valores espirituales o culturales más elevados, o cuando, por otro lado, no necesita sentirse simplemente como una compulsión económica, el individuo por lo general abandona totalmente el intento de justificarla. En el campo de su desarrollo más alto, en Estados Unidos, la búsqueda de la riqueza, despojada de todo su sentido religioso y ético, suele asociarse a

zación japonesa tuvo sus antecedentes no en una ética religiosa sino en patrones claramente preindustriales de organización social:

...su característica única fue la unidad básica preindustrial de formación del grupo social llamada *ie*, que era excepcionalmente compatible como unidad de producción en la sociedad industrial (Murakami, 1984). La *ie* había mostrado fuertes capacidades de expansión, de eficiencia y de realización, así como para producir y prosperar dentro de un sistema de jerarquías funcionales. Pero una unidad básica de grupo similar a la *ie* rara vez se encuentra en otras sociedades agrícolas. Por lo tanto, sostengo que la *ie* ha sido una de las principales razones de que Japón pudiera adaptar su cultura indígena a la industrialización con extraordinaria rapidez. Ésta es también la razón de que Japón deba ser distinguido de otras sociedades, como la de la periferia china, y por qué con toda probabilidad seguirá siendo un caso único entre las sociedades que logran industrializarse [Murakami 1986, p. 229].

Al recalcar la formación del grupo social, la *ie* ubica el "grupismo" japonés no en el confucianismo sino en formas de organización agromilitar encabezadas por samurais, cuyos aspectos claves fueron estructuras de autoridad estables capaces de garantizar los derechos a la tierra del campesinado local. Murakami (1984, 1986, p. 230) afirma que los rasgos centrales de esta organización social sobrevivieron a sucesivas transformaciones en la época actual, incluyendo la afiliación funcional y no la que se basa en el parentesco; la homogeneidad en la afiliación y no su estratificación, así como una jerarquía consecuentemente funcional en lugar de otra de discriminación por clases o posición social. Lo que es decisivo para exposiciones como las de Murakami (1984, 1986), de Ketcham (1987) y de Nakame (1973) es el enfoque en las cualidades de "grupo" de trabajo y las relaciones sociales japonesas.

pasiones puramente mundanas que a menudo le prestan en realidad el carácter de deporte [Weber, 1930, p. 182].

No es simplemente el carácter de la estructura significativa lo que regula la actividad económica en su impulso, su producción, que puede servir para socavar una ética económicamente cultural. Como observó Marcuse (1964), las condiciones mismas para la producción en gran escala exitosa son las que tienen menos probabilidades de reproducir las condiciones ascéticas del éxito económico inicial. La producción en gran escala, por lo menos en la forma que asumió a principios del siglo XX, fue precedida por mercados y consumos masivos. Contra esta conformidad instrumentada del consumo Marcuse imaginó que el hedonismo que desató conduciría a una rebelión final, no de los productores en gran escala, sino de los que habían sido excluidos de una sociedad de masas y cuyo estilo de vida, en consecuencia, ya no se conformaba de acuerdo con una ética de ascetismo. Sin embargo, aunque la era más reciente ha presenciado una "revolución en el estilo", lo ha hecho no como un espectáculo de rebelión, sino como uno de consumo altamente diferenciado con base en la premisa de una producción con matices más flexibles y de un mercadeo de nichos, dentro de la forma masiva. En particular, Japón ha estado a la vanguardia de estas nuevas formas de producción flexible.

Si bien puede observarse que una norma del individualismo ascético parecería destinada a marchitarse con el florecimiento pleno de una era de consumo de masas, una ética colectivista y familiar parecería mucho más fuerte. Para comenzar, el consumo de masas, centrado en el hogar de la familia, serviría para reproducir esos hogares como la unidad social de consumo apropiada. Las propias fuerzas sociales que socavaron una ética ascética protestante, mientras dejaban su individualismo con oportunidades relativamente sin límite para el desarrollo hedonista, podrían servir para reproducir una ética basada en el hogar familiar, colectivo. Sin embargo, el agujón no está ausente del todo.

El éxito económico de Asia Oriental, en particular el de Japón, ha sido precedido en gran parte por una nota fundamental de flexibilidad en la producción de variedades altamente especializadas de bienes que se producen básicamente en masa. Éstos han dependido de una exactitud señalada en la diferenciación y la ubicación de los productos en el mercado. Cualquier visitante contemporáneo a los centros conscientes de la gran moda en Hong Kong, Singapur o Tokio no puede evitar impresionarse por el éxito con que los anunciantes han creado una ética individualista de consumo en estos lugares claves "posconfucianos". No es necesario ser un Marcuse de

última hora para preguntar si la comercialización en masa, el análisis demográfico y la densidad urbana producirán condiciones que no puedan reproducir las que se postularon inicialmente en el caso del éxito económico: el familismo, el consumo diferido y el orden disciplinado pueden ser socavados por estrategias de mercadeo orientadas hacia la diferenciación individual. Pueden extraerse pruebas en apoyo de esta proposición de un estudio de alcance nacional entre los jóvenes de 18 a 24 años que la oficina del primer ministro de Japón condujo en 11 países. Resultó que la juventud japonesa es "sumamente egoísta, está centrada en sí misma y orientada hacia los intereses personales", y tiene los "niveles más altos de frustración contra la familia y la escuela" entre las naciones estudiadas, como informa Sugimoto (1986, p. 66) en el *Mainichi Shinbun* del 12 y 13 de febrero de 1984. La presencia del agujón es evidente: si se acepta la hipótesis posconfuciana, entonces parecería que el altamente diferenciado consumo característico de su éxito socava la base productiva del núcleo de estos valores culturales económicos posconfucianos: familismo, consumo diferido y orden disciplinado. Esto es, si se acepta que estos valores desempeñan el papel que los culturalistas han sugerido para ellos.

¿Qué conclusiones pueden extraerse de esta explicación "económica" y "cultural"? Pues si se tratara de un "no confuciano" convencido por la hipótesis posconfuciana, podría uno consolarse imaginando que en el plazo más largo los gerentes de Asia Oriental se enfrentarían precisamente a la misma trama social y a la fuerza de trabajo características a que se enfrentan hoy los gerentes europeos y estadounidenses. Pero puede afirmarse que este consuelo sería falso, porque, contrariamente al consenso popular, el éxito de las empresas asiáticas no puede atribuirse tan simplemente a factores culturales, a pesar del énfasis que éstos reciben en la bibliografía.

DESEMPAQUE DEL BAGAJE CULTURAL

Podría sugerirse que es fácil sobreestimar estos aspectos culturales. Por ejemplo, el mercado laboral sumamente segmentado no parece ser un rasgo particularmente cultural, pero es en extremo importante en el éxito económico japonés. Abegglen (1958) fue el primer responsable de presentar a los observadores occidentales la idea de que un aspecto central de este mercado laboral segmentado, el sistema de empleo básico vitalicio, era una especie de antigua idea moral derivada de la época feudal, mejor entendida como un artificio cultural. Sin embargo, los autores posteriores han presentado una imagen en la que el disfrute de un empleo vitalicio fue insti-

tuido, de hecho, durante la transición de la contratación interna a la burocracia moderna que ocurrió en Japón entre aproximadamente 1910 y 1930. Este periodo fue de militancia cada vez más intensa y de elevado reemplazo de personal. Las empresas grandes en una fuerte posición oligopólica buscaron crear un compromiso de trabajo al conservar los aspectos que entonces existían del sistema de seguridad en el empleo y de avance regular hacia posiciones mejor remuneradas (véase Litter, 1982; también el análisis en Clegg, Boreham y Dow, 1986, p, 96).

El "grupismo", que a menudo se percibe como un rasgo característico de las organizaciones japonesas, no parece estar asociado positivamente con el desempeño (o, como en el caso de las ceremonias matutinas, puede incluso guardar una asociación negativa con él). Esto sugiere que tales prácticas han sido sistemáticamente sobreestimadas por los observadores occidentales, que han postulado el aislamiento cultural para aumentar el rendimiento. Estas prácticas bien pueden ser adiciones compatibles y decorativas desde el punto de vista cultural a la máquina económica japonesa y no su mecanismo esencial, en forma muy similar a lo que sugiere Dunphy (1986).⁵

⁵ Otra prueba de la naturaleza no esencial de la "cultura" para originar la productividad japonesa es lo que le sucede en las operaciones subsidiarias de ultramar. Si bien hay pruebas de que algunos rasgos importantes y distintivos de la política de personal japonesa (como la toma de decisiones participativa) son transferibles a otras culturas, las empresas japonesas suelen desechar muchas prácticas que se consideran como típicamente "japonesas" en sus operaciones de ultramar. Algunos rasgos se transfieren con mayor facilidad que otros. Ichimura (1981), por ejemplo, encontró que existen problemas en la ocupación de gerentes locales en las operaciones de ultramar, a causa del firme control japonés de las cimas estratégicas tanto dentro de su país como en el extranjero. (Los problemas a que se enfrentan las corporaciones japonesas para ocupar gerentes no japoneses en las operaciones de ultramar también se analizan en Ishida, 1981). Pueden demostrarse estos problemas considerando el ejemplo de las empresas japonesas en Singapur. Milton-Smith (1986) ha documentado la diferencia entre la ideología japonesa de los negocios y la práctica en las empresas en Singapur. Los japoneses experimentan dificultades al operar en una cultura de negocios diferente de la del etnocentrismo japonés. El manejo de personal y de trabajo, con frecuencia citado como el *locus* cultural de la expresión de la organización del "posconfucianismo", es en realidad el punto débil de la administración japonesa en ultramar. En particular, la integración cada vez mayor de subsidiarias dentro de las estrategias de mercadeo global de la matriz japonesa significa que estas estrategias predominan sobre la preocupación por el bienestar de los empleados locales. Además, la exclusión de la toma de decisiones de los funcionarios subsidiarios no japoneses contratados localmente sugiere que las compañías japonesas experimentaron dificultades crecientes para controlar y conservar a los funcionarios locales inteligentes y ambiciosos (véase también Tsurumi, 1976, que explora los mismos fenómenos desde el punto de vista de la organización sindical). Así, puede resultar que muchas de las muy debatidas políticas japonesas de personal no ejerzan ningún efecto real en el rendimiento de la organización en Japón y que sean un obstáculo para su adaptación en cruzamientos culturales, incluso en el Asia Oriental. Esto constituiría un problema importante en vista de que las industrias japonesas aumentan cada vez más su inversión directa en el extranjero como resultado de la fortaleza del yen.

Algunos de los mecanismos que como se ha visto producen este acento cultural único en un grupo coherente, con frecuencia son mal entendidos. Por ejemplo, el sistema actual de empleo vitalicio no quiere decir que no existan redundancias, en particular durante la recesión. Suzuki (1981) describió las prácticas de *madogiwa-zoku* y *genryo-keiei*. La primera de ellas implica colocar a la gente "cerca de la ventana" sin asignarle empleo, en tanto que la última describe la destitución, la transferencia o el descenso de rango de gerentes subempleados. Algunos autores, como Wornoff (1982), consideran estas prácticas de subocupación como fuentes de grandes ineficiencias en la empresa japonesa. Sugiere que sólo una constante atención a la ingeniería de producción proporciona el contrapeso a esta "ineficiencia". (Dado el pequeño porcentaje de empleados en el mercado interno laboral, es posible que Wornoff (1982) sobreestime su posición.)

En la época contemporánea, por lo menos, puede decirse que los japoneses triunfan no sólo sobre las espaldas de trabajadores altamente segmentados, sino también en parte porque prestan gran atención a factores directamente relacionados con medidas particulares del rendimiento. Las prácticas de trabajo están subordinadas a éstas, en especial con respecto a los controles de calidad. El porcentaje de producto final inspeccionado se correlaciona principalmente con el nivel de productividad, seguido por la atención a los diversos aspectos de tecnología de las máquinas (como el uso de computadoras), a la utilización de la capacidad de la planta y a la responsabilidad presupuestaria. Típicamente, las grandes empresas en Japón han logrado unir con éxito el control de calidad con la innovación emprendedora (Dunphy, 1986).

Estas medidas del desempeño y las prácticas segmentarias del trabajo muy bien pueden estar en la raíz del éxito económico japonés, en lugar de los valores sociales de consenso y armonía de grupo. La destreza administrativa para relacionar las variables de la organización, como la tecnología o los grupos de trabajo semiautónomos con los incrementos de productividad, la calidad del producto y la innovación, parece decisiva. La organización del mercado laboral, tanto en un mercado laboral interno en las grandes empresas como en una esfera en gran medida carente de protección y secundaria fuera de ella, es un adjunto vital de esto. La contribución hecha por los diversos aspectos de la política de personal al rendimiento en la empresa sigue siendo controvertible. No resulta claro en qué medida los diversos aspectos de la política de personal contribuyen al desempeño, lo perjudican o son sólo acreciones culturales de interés etnográfico, pero que nada tienen que ver con el rendimiento. Lo que se ve con claridad son esos aspectos particulares de la política de personal que pueden contribuir

al rendimiento en casa, pero que no pueden exportarse sin algún "equivalente funcional" para los apuntalamientos materiales e institucionales. De ser exportables pueden convertirse, sin embargo, en un pasivo en otro marco cultural. La investigación en Tailandia sobre la presencia de organizaciones japonesas señala que éste es el caso. Un sistema que contrata mano de obra nativa sólo para ocupaciones de nivel inferior dentro de la organización, y que recompensa la antigüedad, con lo cual sustituye poco a poco el trabajo expatriado cuando la mano de obra local ha sido totalmente adiestrada y socializada, será considerado "colonial" por los indígenas (Taira, 1980). Dados los antecedentes históricos del colonialismo japonés, en particular en la "mayor esfera de coprosperidad" de Asia Oriental, estas resonancias serán particularmente desagradables.

No únicamente Dunphy (1986) sospecha que las prácticas administrativas japonesas pueden ser resultado de una "solución consciente de problemas" por parte de élites japonesas. Otros autores han considerado escépticamente este "modelo japonés centrado en el grupo", como han llamado Sugimoto (1986) y Sugimoto y Mouer (1985) a la variante de funcionalismo que atribuye el éxito japonés a una configuración única de valores. Desde su punto de vista, que comparte un argumento similar al presentado por Dunphy (1986), buena parte del "grupismo" y del "consenso" japoneses es menos un efecto de cultura y más un efecto de control desde arriba. Parece que los estudiosos occidentales han omitido este énfasis del control, pues sus investigaciones sólo muestran la élite y sus instituciones en el contexto japonés. Una manera de someter a prueba la hipótesis de que la "cultura del consenso" y el "grupismo" son un efecto del control de élite de los mecanismos de transmisión ideológica y no están más profundamente arraigados dentro de la vida japonesa, sería tomar en consideración el registro histórico.

LAS ORGANIZACIONES JAPONESAS: EL REGISTRO HISTÓRICO

Si el éxito económico japonés desde la restauración Meiji de 1868 es consecuencia de una cultura económica única arraigada en el consenso y el grupismo posconfuciano, entonces el registro histórico de las relaciones laborales japonesas debe mostrar este hecho. Bien vale la pena considerar cuán única sería la supuesta realización de una industrialización madura sin conflictos. Probablemente la mayoría de los sociólogos, fuera de los extremos funcionalistas y marxistas, no aceptaría la "tesis de la ideología dominante" (Abercrombie *et al.*, 1980) de que las sociedades se caracterizan

por "sistemas de valores centrales" sumamente coherentes. En cambio, juzgadas por el registro empírico, las sociedades industriales se consideran más propiamente como culturas fragmentadas y diversificadas que despliegan una pluralidad de visiones del mundo y de estructuras empíricas en lugar de basarse en una cultura unitaria omnicompreensiva, en una ideología o hegemonía dominante.

El estudio de las relaciones industriales japonesas (Gordon, 1985) parece ofrecer una notable falta de confirmación de cualquier cultura nacional consensual japonesa históricamente arraigada. En cambio, la lucha estándar concomitante a la "formación" de una clase trabajadora a partir de un campesinado recalcitrante por tradición, fue tan típica de Japón como lo fue de otras partes (Vlastos, 1986). Pocas pruebas apoyan el argumento de que las prácticas japonesas están en alguna forma "encajadas" culturalmente en un molde único. Shirai y Shimoda (1978), por ejemplo, al observar la evolución histórica del sindicalismo y el sistema de las relaciones industriales, sugieren que las características más importantes se crearon en la época de la posguerra. Por cualesquiera razones de ideología o de formación intelectual, una interpretación segura de este periodo ha llegado a conocerse ampliamente en Occidente y se concentra en unos cuantos aspectos institucionales, abraza una historia cultural para "explicarlos", y autores como Sugimoto (1982, pp. 19-20) señalan que sistemáticamente bloquea la comprensión al concentrarse en lo que son rasgos idiosincrásicos de la totalidad.

El registro histórico objeta la idea de que las organizaciones japonesas pueden apoyarse en cualidades particulares de lealtad y consenso de sus empleados, cualidades que tienen fuerte arraigo cultural, como ha sugerido Abegglen (1958, 1973). Por ejemplo, en una primera objeción, Taira (1961) demostró que en los anteriores cien años transcurridos desde la restauración Meiji, la estabilidad de la mano de obra japonesa fluctuó ampliamente en respuesta a las nuevas tácticas administrativas, las cuales fueron condicionadas, a su vez, por el nuevo clima económico. En los comienzos del capitalismo japonés los campesinos fueron secuestrados de los campos y virtualmente agrupados a la fuerza en cuadrillas de trabajo forzado en las fábricas.

Si el mito del consenso tiene alguna raíz histórica debemos buscarla en las décadas de los treinta y los cuarenta. En los treinta, cuando Japón se preparaba para la guerra, una combinación de legislación del gobierno, un fuerza policiaca poderosa, y los propietarios de las empresas y sus pandillas de matones empleados en las fábricas lograron crear una atmósfera de relaciones industriales aparentemente tranquilas. Los problemas, definidos en términos de los empresarios, se eliminaron en gran parte mediante

el simple expediente de una coerción y una represión eficientes. Sin embargo, problemas surgidos en el periodo de entreguerras, incluyendo las garantías de permanencia en el empleo, los métodos de pago de salarios, la posición relativa de los trabajadores y los funcionarios especialistas, y su papel en la toma de decisiones de la administración, según Kenney y Florida (1988, p. 126) reaparecieron en la época de la posguerra. Como parte del programa de Estados Unidos para democratizar a Japón en la posguerra, se permitió que surgieran los sindicatos, que habían estado totalmente proscritos durante la guerra. En 1946 la afiliación de los sindicatos creció rápidamente desde cero hasta 5 000 000, y los sindicatos rápidamente desarrollaron un papel político, con su lealtad política dividida entre los partidos socialista y comunista. Pero también participaron en formas más directas de democracia. Los trabajadores se hicieron cargo de las fábricas, expulsaron a los jefes y gerentes, y durante los primeros seis meses de 1946 se practicó el ejercicio del control por los trabajadores (Moore, 1983). Esto ocurrió en 255 fábricas con 157 000 trabajadores (Gordon, 1985). No duró mucho tiempo, pues las fuerzas ocupantes estadounidenses junto con el gobierno japonés debilitaron en forma drástica el movimiento laborista; se introdujo una severa legislación antilaborista y en 1950 se expulsó de las industrias más importantes de Japón a 12 000 trabajadores ya que fueron considerados comunistas.

Pero el movimiento sindicalista obtuvo algunos éxitos. Una de las demandas de los sindicatos del ala izquierda en la posguerra fue que se crearan sindicatos de empresas, en los cuales se incluiría tanto a los operadores como a los funcionarios. Esta demanda surgió del movimiento de control de los trabajadores y de la ocupación de las fábricas. Se esperaba que los grandes sindicatos de empresa se transformaran en "consejos de fábrica" para "control de los trabajadores", según el conocido modelo soviético, como sucedió en el movimiento de los trabajadores de Turín después de la primera Guerra Mundial (véase el análisis de Gramsci en Clegg y Dunkerley, 1980). En 1949 más de la mitad de los trabajadores se había sindicalizado: seis y medio millones de trabajadores. Los sindicatos negociaron consejos conjuntos de trabajadores y empresarios a través de los cuales pudieron obtener temporalmente un importante papel en la toma de decisiones de las empresas.

También se logró progresar en el frente de los salarios, en donde se peleó y se ganó el principio de un "componente de necesidad" en el paquete salarial (Gordon, 1985; Kenney y Florida, 1988, p. 127). Los salarios asumieron un carácter tripartita compuesto por un elemento de antigüedad, más los componentes de base y de méritos. La administración luchó por los com-

ponentes de mérito, en tanto que los sindicatos pudieron conservar los elementos de "necesidad" de la base y la antigüedad en el paquete salarial.

Gordon (1985, p. 424) describe la era inmediata a la posguerra como un tiempo en el cual, en la empresa, el equilibrio de poder entre trabajadores y gerencia se negoció en forma muy elaborada. Las políticas que podrían más tarde reconsiderarse como ideas iniciadas unilateralmente por la gerencia no lo fueron; a menudo constituyeron intentos de ésta de apoderarse por anticipado de una política para evitar que fuera radicalizada más tarde por las demandas sindicales. Las iniciativas, desde luego, no se presentaron sólo de un lado. El precursor de las "relaciones humanas" del "grupismo" de hoy se introdujo con la tutela estadounidense. Ocurrió una contraofensiva en gran escala de los empresarios en 1949-1950, en la cual un arma importante fue la creación de sindicatos de empresa más conservadores y más orientados hacia las relaciones humanas una vez que los comunistas habían sido expulsados. Con la pérdida de los dirigentes radicales la gerencia pudo recuperar el predominio en el juego del poder que tenía lugar en las empresas. Como Kenney y Florida (1988, p. 128) dicen, "El debilitamiento de las fuerzas radicales facilitó la transformación de muchas ganancias de los trabajadores dentro del marco de desarrollo de la acumulación capitalista."

Pero no todas las concesiones que obtuvieron los sindicatos eran seguras: "los sindicatos de empresa tuvieron que presentar demandas que ya habían sido postuladas en luchas anteriores de los trabajadores; de este modo el capital no pudo restablecer las reglas del juego de la posguerra". Entre los logros del movimiento obrero radical figuró la demanda de seguridad en el empleo. Como señalan Kenney y Florida (1988, p. 128), esto era justo también, porque con el sindicalismo de empresa el cese significaba debilitar al sindicato con pocas perspectivas de sustituir a los miembros perdidos. En consecuencia, incluso los sindicatos de empresa más dóciles establecidos por los empresarios tenían interés en apoyar la demanda de seguridad en el empleo. Fue difícil resistírseles dada la base empresarial de sindicatos y huelgas, porque esto permitía a los trabajadores deshacerse de los empresarios recalcitrantes uno por uno. Pocas empresas podían resistir una huelga prolongada en un empresa específica que sus competidores evitaban por medio de concesiones. Además, se prometía resolver los problemas de sustitución de trabajadores que habían sido endémicos en las empresas japonesas de entre guerras (Clark, 1979). Asimismo, la permanencia en la empresa aseguraba que los empresarios que habían invertido en la capacitación que se requería para reconstruir la industria de la posguerra podrían al menos conservar los frutos de su inversión y no verían que sus trabajadores capacitados fueran contratados furtivamente

en otras partes. En consecuencia, “la ocupación garantizada para los trabajadores varones en las empresas más importantes se convirtió en una característica del Japón de la posguerra, en donde los despidos quedaron en gran medida fuera de las prerrogativas rutinarias de la administración” (Kenney y Florida 1988, p. 128). Posteriormente estos derechos fueron reconocidos en la legislación del trabajo. Sobre estas bases se construyó el “milagro económico” en algunas empresas japonesas.

LAS ORGANIZACIONES JAPONESAS: EL ESCENARIO CONTEMPORÁNEO

¿Cuáles son algunas de las características de las empresas japonesas de la posguerra? En primer lugar, existe una pronunciada división entre los trabajadores integrados al “mundo de la compañía” en el mercado interno de trabajo con su sistema de “salario por antigüedad” y “ocupación vitalicia”, y los demás trabajadores. Los que están dentro del “mundo de la compañía” de Japón son menos de la tercera parte de la fuerza laboral industrial: son los miembros de los sindicatos de empresa cuya principal función es servir como “auxiliares de la administración en el sector de personal” Kawashini (1986, p. 156). Se encuentran en los *grupos de empresa* (Oru *et al.*, 1988) y en las empresas muy grandes que dominan la cumbre de la empresa japonesa. En ellos, los trabajadores centrales dentro de las empresas individuales pertenecen a sindicatos de empresas específicas; cada compañía tiene sus propias escalas de salarios determinados por la evaluación que hace la empresa de los requisitos de destreza de una capacidad de trabajo que está constituida ella misma dentro del “mundo de la compañía”. Estos trabajadores forman la élite de la mano de obra industrial japonesa que se mantiene de manera segura en su lugar por las “cadenas de oro” que ofrece la compañía (Muto, 1986). Los sindicatos de empresa son el sistema prevaleciente, pero también hay algunas corporaciones que se caracterizan por una situación sindical de “tipo plural” en la que no sólo existe un sindicato mayoritario, sino también un sindicato disidente minoritario nacido después de algún acontecimiento decisivo en la historia del anterior sindicato de empresa. Estos sindicatos generan un porcentaje desproporcionado de disputas de trabajo en el sector privado (Kawanishi 1986, p. 141). Los sindicatos de tipo plural son en particular evidentes en el sector público. Fuera de los trabajadores centrales de la empresa en los grupos de empresa organizados en sindicatos de empresa, o más raramente en sindicatos de tipo plural, hay muchísimas compañías medianas y pequeñas que no forman parte del “mundo de la compañía”.

En términos de espacio, las compañías muy grandes y su “mundo de la compañía”, como Toyota, Hitachi, Kawasaki Steel o la Corporación Chisso, en ocasiones ejercen su dominio sobre poblaciones enteras. Las compañías muy grandes también proyectan una sombra contractual sobre el panorama de ocupación. Ya sea que las poblaciones sean o no poblaciones de las compañías en términos literales, los grupos de empresa dominan zonas completas de la ocupación por medio de un gran número de empresas que subcontratan. Éstas, aunque independientes desde un punto de vista formal, están altamente estructuradas, semiformalizadas y disfrutan de relaciones continuas con las grandes empresas y con las que integran el núcleo del grupo de empresas. Efectivamente, en palabras de Muto (1986, p. 135), son “vasallos” de las grandes compañías. A su vez, muchas de las propias empresas que subcontratan dependen del trabajo subcontratado con subcontratistas más pequeños que a su vez subcontratan a obreras domésticas externas, las cuales trabajan a destajo muy alejadas de los miembros del sindicato de la empresa. En la industria automotriz japonesa, por ejemplo, 75% del trabajo (en comparación con 50% en Estados Unidos) sale de las empresas muy grandes y va a dar a las empresas subcontratantes primarias, las cuales por su parte pueden subcontratar con empresas secundarias, las que a su vez pueden subcontratar con trabajadores externos terciarios, a los que se pagará la quinta parte de la cantidad que cobran los trabajadores de las empresas subcontratantes mayores (Muto 1986, p. 135): En las empresas subcontratantes secundarias más pequeñas, que tienen menos de 100 empleados (las cuales proporcionan 68.7% de toda la ocupación y más de 50% del PNB), las tasas de salarios han sido aproximadamente 70% de las que prevalecen en las empresas muy grandes, aunque existen indicios de que ahora tienden a nivelarse un tanto (Kenney y Florida 1988, p. 130). Las empresas pequeñas también emplean una parte desproporcionada de trabajadores minoritarios y de viejos trabajadores que han sido obligados a retirarse de las compañías más importantes.

El mercado laboral japonés está altamente segmentado en géneros (véase Brinton, 1989). No es que las mujeres tengan menos probabilidades de participar en él que las mujeres de otras partes: las tasas de participación son comparables en términos generales y la de Japón es mayor que la de muchos países de la Europa Occidental, aunque dicha participación no es tan alta como la de Escandinavia o Estados Unidos. La cuestión está en el patrón de dicha participación. La probabilidad de que las mujeres en Japón sean empleadas es mucho menor y mucho mayor la probabilidad de que sean, como lo llama Brinton (1989, p. 550) “trabajadoras de empresa familiar gratuitas en negocios o granjas pequeños administrados por la familia”.

Donde están empleadas, en cada categoría las mujeres reciben tasas salariales inferiores que guardan relación con la edad. Las mujeres más jóvenes en el grupo de edad de 16 a 20 años están en la cumbre relativa de su poder de percepción de salarios, pero reciben cerca de 15% menos de lo que perciben los hombres. Para cuando llegan a los 35 años sus percepciones se habrán reducido aproximadamente 50%. Estas tasas de percepción son paralelas a las tasas de participación: la participación alcanza su punto más alto entre las mujeres de las categorías de menos edad (20-24), y descende monótonamente, salvo por un ligero incremento en el grupo de edades de 40-44, consecuente con el término de las responsabilidades inherentes a la atención de los niños. Mientras que los hombres y las mujeres tienen más o menos la misma propensión a entrar en las organizaciones centrales de la economía japonesa, no es igual la propensión a permanecer en ellas. Para cuando tienen de 45 a 49 años hay una y media veces más mujeres en las empresas pequeñas que en las empresas grandes, en tanto que sólo hay tres quintas partes de la población femenina en las empresas grandes, en comparación con las empresas pequeñas (Brinton 1989, p. 551). Esto representa un descenso o un cambio de dos quintos en la participación femenina en el sector central con respecto al ciclo de vida de 20 a 49 años. De modo que las mujeres en esa edad suelen terminar en el mercado de trabajo "externo" de los sectores donde se pueden encontrar puestos con escalas de carrera. El bajo nivel de éxito logrado por los funcionarios ejecutivos del sexo femenino en su intento de incorporarse a las filas administrativas en Japón demuestra esto: sólo 13% de los miembros de la administración son mujeres. Esto contrasta con una cifra de 68% en Estados Unidos, por ejemplo. También puede verse en las diferencias de salario entre hombres y mujeres en Japón. En total las mujeres japonesas ganan los salarios porcentuales más bajos en comparación con los hombres de los países de la OCDE. La tasa mensual promedio agregada es 55.5% de la que corresponde a los hombres.

Existe un doble vínculo en la práctica de la ocupación japonesa dentro del sector de las corporaciones centrales. Los empresarios a menudo estimulan a sus empleadas a renunciar a fin de que tengan hijos hacia los 25 años de edad. Simultáneamente, esos mismos empresarios señalarán esta propensión a renunciar como razón suficiente para no capacitar a las mujeres (Brinton 1989, p. 553). Este marco de significado y de práctica institucionalizada parece estar apoyado por los resultados que Brinton (1989) encontró cuando estudió la fuerza de trabajo en tres sitios urbanos de Japón en 1984. Dentro de las organizaciones centrales en las que hombres y mujeres muestran una propensión similar al ingreso en términos generales

cuando comienzan a trabajar, existe una marcada diferencia en cuanto al patrón observado. Del total de la muestra, 71% de los hombres ingresó a puestos de carrera en las grandes organizaciones centrales, pero sólo 23% de las mujeres lo logró. La mayor parte de las mujeres entró a ocupar puestos de bajo nivel que no son de carrera, como "ayudantes de oficina". De la ocupación total, mientras 22% de todos los hombres inició su vida de trabajo en un puesto de carrera, sólo 7% de las mujeres lo hizo. Este obstáculo inicial es el que significa tanto para explicar la diferencia en los resultados (Briton, 1989).

Existe un patrón de ciclo de vida visible en la ocupación de las mujeres que no pueden tener las oportunidades en la escala de los puestos de carrera. Cuando regresan a trabajar después de que terminan las "responsabilidades familiares", es más probable que ingresen en empresas pequeñas en las que se concentra el trabajo externo terciario. De hecho, es mayor la probabilidad de que los trabajadores externos terciarios sean mujeres. La ocupación femenina fuera del sector central está sumamente concentrada en el trabajo externo y también en los empleos de tiempo parcial y en los temporales, que son más vulnerables a la recesión (véase Kenney y Florida 1988, pp. 130-131). Algunos trabajadores de subcontratación muy bien pueden trabajar dentro de las fábricas de las empresas muy grandes en una versión moderna de la "contratación interna" (véase Clegg, Breham y Dow, 1986, pp. 93-97; Littler, 1982): el sistema *Oyakata*, donde se proporciona trabajo subcontratado a cambio de una suma global. Junto con ellos puede haber trabajadores temporales estacionales, a menudo extraídos del sector agrario (desproporcionadamente grande en Japón a causa de la política gubernamental deliberada de exclusión de tarifas y cuotas de importación y de subsidios a los productores primarios) o de las filas de los trabajadores de tiempo parcial, por lo regular amas de casa. La facilidad con que se los recluta y se los despide es una base importante de la flexibilidad japonesa, junto con la base de "empresa" de los propios sindicatos. Datos de 1970 muestran que 12% de la fuerza de trabajo empleada en las compañías grandes con más de 500 trabajadores en las grandes industrias como la siderúrgica, la de construcción de barcos, la automotriz y la de la construcción, estuvo formada por esta clase de trabajadores temporales, en comparación con sólo 2 a 3% en las compañías que emplean de 30 a 99 empleados (Muto 1986, p. 136).

En el caso de estos trabajadores que fueron lo suficientemente afortunados para asistir a escuelas y universidades escogidas, favorecidos por haber sido contratados en las empresas muy grandes y cuyos antecedentes personales fueron aprobados en el examen de admisión (véase Rohlen, 1974), la empresa procede a capacitarlos como trabajadores centrales. En

este nivel parece que entra en juego una particular "cultura de la corporación". La capacitación es específica de la empresa; se orienta no sólo hacia las "calificaciones funcionales", sino que también es "un proceso de socialización moral dentro de la comunidad de la empresa" (Deutschmann, 1987a, p. 45). De hecho, Deutschmann señala que la cultura de la corporación a este respecto construye sobre fenómenos culturales más generales en términos del papel de socialización primaria de la familia, que es una familia concebida como una comunidad cooperativa (Deutschmann, 1987a, p. 44). A los observadores occidentales les parece un sistema extremadamente patriarcal (en el sentido antiguo del término). El horizonte del sistema puede verse mejor en la medida en que los horarios y las relaciones laborales están organizados rutinariamente en el tiempo y el espacio fuera del trabajo. La ocupación vitalicia es el costo y el beneficio de este sistema. Costo, porque proscribiera cualquier opción del mercado laboral externo para la mayor parte de los trabajadores. Simplemente no se los capacita para otras empresas y no considerarían una ocupación así ni se les tendría en cuenta para ella. En cuanto proporciona seguridad en el trabajo (que no siempre se alcanza y que es menos probable todavía que esté presente en el futuro dado el papel que en la economía mundial desempeña Japón, que cambia con rapidez), la ocupación vitalicia es ciertamente un beneficio, por lo menos hasta la edad de 55 años, cuando normalmente tiene lugar la jubilación. Sin embargo, esta seguridad en el trabajo lo es respecto al empleo, pero no en lo que se refiere a la posición en el empleo: hay marginación y degradación. Además, el programa no muy generoso de pensiones del Estado no está disponible hasta que se cumplen 65 años. En estos 10 últimos años la "flexibilidad" del mercado laboral personal se vuelve una crítica consideración.

¿POSIBILIDADES POSMODERNAS Y EL FUTURO PERFECTO?

Sin duda las organizaciones japonesas tienen varios rasgos distintivos. Antes de que podamos determinarlos necesitamos tener alguna forma de hacerlo. Para tal objeto se propone la noción de "imperativos de la organización", como método de determinación. ¿Cómo manejan por lo general las organizaciones japonesas los importantes problemas funcionales que una organización de negocios en gran escala tiene que manejar? Todas las formas efectivas de organización deben ser capaces de resolver los problemas perennes que agobian cualquier actividad coordinada administrativamente, recurrente y rutinaria, y que se presentan entre los organismos que realizan transacciones.

Sin embargo, ahora ya es claro que no existe una "manera óptima" de hacerlo. La comparación sistemática puede fomentarse grandemente por medio de la aplicación de un patrón común con el cual pueden compararse formas diferentes de lograr organización. Blunt (1989) ha afirmado que todas las organizaciones tienen que encontrar una forma de obtener soluciones a los constantes problemas. Se pueden considerar en términos de siete imperativos de la organización que él deriva de una serie más grande elaborada por Jaques (1989). Los imperativos son:

- 1) Articular la misión, las metas, las estrategias y las funciones principales.
- 2) Disponer las alineaciones funcionales.
- 3) Identificar los mecanismos de coordinación y control.
- 4) Constituir relaciones entre la responsabilidad y el puesto.
- 5) Institucionalizar la planificación y la comunicación.
- 6) Relacionar las remuneraciones con el rendimiento.
- 7) Lograr una dirección efectiva.

La organización japonesa contemporánea puede revisarse de acuerdo con estos rubros y compararse con los aspectos de una organización más normal del tipo ideal. El motivo de proceder así no es sugerir que las organizaciones occidentales de otras partes sean precisamente como este tipo ideal "modernista". Por el contrario, pueden haberse desplazado mucho más cerca del tipo al que aludiremos como "posmodernista". Pero es importante que las características de este tipo diferente sean reconocidas por lo que son. En la medida en que nuestros supuestos para pensar en este tipo permanezcan dentro del marco que se deriva del pensamiento weberiano, bien podemos no reconocerlas por lo que son. En cambio, podríamos advertir más bien lo que no son.⁶

⁶ En esta coyuntura mucho debe tomarse al pie de la letra. Existen en la bibliografía varios debates acerca del posmodernismo y de la posmodernidad. Pero en este trabajo el contexto es realmente muy específico y un tanto disímil respecto a la mayoría de los debates que se han presentado. Si es el caso, como afirmaré, que algunos aspectos de la práctica de la organización japonesa no son fácilmente asimilables para el análisis en términos de categorías que son indudablemente modernistas, ya que ni estas prácticas ni el análisis que resulta apropiado para ellas se nutren de esa preocupación por la burocracia heredada de Weber y que ha continuado en los estudios de contingencia más recientes de la estructura de la organización, entonces ciertamente puede trascenderse el genotipo modernista. En este sentido deseo recalcar el aspecto *pos* del posmodernismo como algo después del modernismo, por lo menos tal como lo entendemos. Las distinciones deben considerarse como hipotéticas y putativas, y no como definitivas. La cuestión se explora con mucho mayor detalle en mi libro *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World* (1990).

Misión, metas, estrategias y funciones principales

Un sentido especializado de la misión de la organización estructura la estrategia de las empresas japonesas. Esta especialización en la estrategia es lo que permite que surja dentro de la empresa un foco mucho más difuso. Respecto a la estrategia, los grupos de empresa japoneses suelen no adoptar el modelo conglomerado que es más común a las grandes empresas en Estados Unidos o en Inglaterra como lugar de su iniciativa estratégica, y prefieren en cambio la forma *Keiretsu*.

Esto es así porque las corporaciones japonesas insisten muy poco en la fusión como mecanismo de desarrollo o diversificación de los negocios (Cool y Lengnick-Hall, 1985, pp. 8-9; Howard y Teramoto, 1981, Kono, 1982). Como consecuencia, tal como Cool y Lengnick-Hall (1985, pp. 8-9) sugieren, los miembros de la organización *saben* en que negocio están; tienen un conocimiento profundamente arraigado y sustantivo que una política de adquisiciones horizontal o vertical difícilmente permitiría. Una de las razones por las que se entra en las complejas interrelaciones entre mercados del *Keiretsu* es organizar estas acciones relacionadas y auxiliares que estarían sometidas en lo interno a una coordinación imperativa en las empresas occidentales más típicas. En el caso de Estados Unidos o Inglaterra es más probable que este centro sea un lugar de cálculo "privado" que intenta realizar su coordinación por medio de diversas actividades económicas. Se sugiere que una consecuencia de tener bien enfocadas las misiones, las metas, las estrategias y las funciones principales es que por lo general existe una tecnología esencial para la organización que se entiende bien. Por lo tanto, de acuerdo con Emery y Trist (1960) y Tichy (1981) se puede proponer que: "Como las empresas japonesas limitan fundamentalmente su campo de acción a una tecnología básica, su cultura interna suele ser muy homogénea" (Cool y Lengnick-Hall, 1985, p. 9). Esto es lo que permite una capacidad de difusión interna mucho mayor, iniciada de acuerdo con un sentido mucho más especializado de la misión de la organización. Esta capacidad de difusión se transmite mediante un grado relativo de desdiferenciación de lo que con mucha mayor probabilidad son elementos funcionalmente separados en la empresas modernistas más burocratizadas.

La desdiferenciación de lo que en otras partes es más probable que sean funciones imperativamente coordinadas conducirá a reducir el grado de especialización de las funciones subordinadas a las misiones y metas de una organización. Whitley (1989, pp. 24) sugiere que la especialización, cuando va asociada a una homogeneidad relativa en la naturaleza de los empleados, reducirá al mínimo los costos de transacción. Dentro de

las empresas japonesas la socialización de la compañía tiene lugar mediante la capacitación específica en la empresa, el sindicalismo de empresa y la permanencia en el empleo para los que están en el mercado interno laboral. Algunos investigadores, como Cole y Tominaga (1976), afirman que estos procesos operan en una medida tal en las empresas japonesas que los supuestos modernistas acerca de que son una "estructura ocupacional" son totalmente inapropiados. Sugieren que en el mercado laboral interno, en lugar de un compromiso con la ocupación *per se*, por los sistemas de empleo permanente y de pago por antigüedad, los obreros suelen comprometerse más con sus organizaciones que con sus ocupaciones.

Dore (1973) considera el desarrollo de esta estructura institucional en las empresas japonesas centrales como un resultado del efecto de "desarrollo tardío". Según Dore (1979), cuanto más tarde ocurre el desarrollo capitalista menos probable es que se haya establecido un sistema previo de trabajo con salario libre en un sector agrícola capitalista. En consecuencia, es más probable que las formas de paternalismo representadas por relaciones feudales sean una tradición reciente y no un recuerdo distante. A partir de esta tradición este autor vería que se derivan el compromiso con la organización y el empleo permanente. Cole (1978) por el contrario prefiere ver la aparición del empleo permanente, no tanto en términos de una tradición viva, sino como una herencia institucional en que los innovadores de la organización pudieron inspirarse (véase también Cole, 1971).

Pero los cálculos señalan que una cifra tan baja como 25% es la proporción de los miembros del mercado laboral que se benefician positivamente de la permanencia en el empleo; son los empleados varones de oficina de tiempo completo de las empresas grandes, centrales y famosas (Hamada, 1980). La función de estos arreglos en el mercado laboral es clara: sirven principalmente para retener a los trabajadores que incorporan a la empresa una valiosa capacitación. (Jacoby, 1979). La retención se logra mediante las ventajas acumulativas que se agregan a los empleados, como son los salarios más elevados y la posición de que disfrutaban por su antigüedad en el servicio. Corroboran esto la escasez de buenas oportunidades de empleo en el mercado interno laboral y la existencia de una intensa competencia por dichos empleos (Koshiro, 1981). La escasez y la competencia explican en gran parte tanto la exclusividad como la articulación del empleo permanente con el sistema de subcontratación y de trabajo externo, en el que predomina la mano de obra de las mujeres y de los trabajadores jubilados (la jubilación, aunque ahora se acerca a las normas occidentales, hasta fecha reciente ocurría a los 55 años. A falta de un Estado benefactor bien desarrollado, los "jubilados" tienen que trabajar, vivir de lo que ganen

o recurrir al apoyo familiar). El acento que han puesto autores como Abeglen (1973) y Drucker (1971) en las creencias y en los valores interiorizados en las exposiciones culturalistas es demasiado fuerte y se sugiere que no está documentado en los textos con que cuentan los propios estudiosos japoneses (véanse Ishikawa, 1982; Urabe, 1979). Las exposiciones culturalistas requieren ser sustituidas con un acento más fuerte en un contexto más materialista desde el punto de vista de la organización (véase Marsh y Mannan, 1977, 1980, 1981).

En el centro de la desdiferenciada especialización de las funciones y en el crecimiento de compromisos con la organización y no con la ocupación hay aspectos técnicos de producción. La técnica no es simplemente un bien que hay que comprar sino un aspecto vital de la organización. Esto es claro en el sentido de que la técnica aplicada incluye la organización humana o sistema que pone a trabajar el equipo. De igual importancia es el concepto que incluye la integración física de una nueva pieza de equipo a un proceso de producción y su refinación y modificación subsecuentes en manos de fuerza de trabajo técnicamente calificada. Muchos industriales han fracasado por creer que las soluciones técnicas pueden comprarse previamente empacadas. Esto equivale a ignorar, precisamente, que en su operación estas soluciones son siempre sociotécnicas. Lo que está en discusión es precisamente el contexto "cultural" en que tienen que funcionar estas soluciones. Estudios han demostrado que son los usuarios del equipo y no quienes los fabrican quienes desarrollan innovaciones importantes en el proceso (con lo cual se adelantan a sus competidores) y que las "racionalizaciones cotidianas" pequeñas, imperceptibles, explican la parte del león de las ganancias de productividad en un negocio de manufactura en operación. Ergas (1987) se ha referido a este modelo de desarrollo tecnológico como "profundizador", en el cual "aprender haciendo" y lograr el mejor uso de la organización y la técnica de "lo que se ha obtenido" es mucho más importante que adquirir la más reciente tecnología de procesos (el "último grito del progreso") (Ewer *et al.*, 1987, cap. 4). Un modelo "profundizador" del desarrollo tecnológico puede compararse con los modelos discontinuos de desarrollo tecnológico que destacan la producción de nuevos principios tecnológicos. Las concepciones discontinuas de cambio tecnológico pueden llamarse modelo "de cambio". Kenney y Florida (1988, p. 140) señalan que en Japón "el estrecho vínculo entre producción e innovación y una herencia más general de flexibilidad en la organización han dado por resultado la integración del cambio en la profundización". La realización de una integración exitosa es en gran medida una cuestión institucional.

Cuando los empleados tienen un conocimiento sustancial arraigado de lo que hacen, en lugar de otro que es simplemente un dominio certificado de algunas técnicas abstractas de ocupación o analíticas, entonces las condiciones institucionales parecen ser las más apropiadas para tal realización.

Las organizaciones japonesas logran la integración de la investigación y la producción mediante equipos que deliberadamente se traslapan en el complejo productivo. Esta integración parece ser la clave para alcanzar simultáneamente el "cambio" y la "profundización". Como resultado, las tecnologías no sólo se difunden con rapidez y ayudan a rejuvenecer los sectores maduros, sino que las empresas grandes pueden penetrar con rapidez en las áreas que surgen, ya sea mediante la invención, la imitación exitosa o la adquisición de conocimientos (Kenney y Florida, 1988, p. 140). El complejo de relaciones de corte transversal dentro de los grupos de la empresa se usa para facilitar esta innovación tecnológica. "Las compañías que integran la familia de la corporación pueden lanzar proyectos conjuntos, y transferirse información útil y fertilizarse mutuamente" (Kenney y Florida, 1988, p. 140) valiéndose de redes de trabajo que incorporen mercados en lugar de integración vertical.

La profundización requiere combinar las restricciones y las complejidades técnicas por una parte, con la necesidad constante de adaptarse y prever los cambios en los procesos y los productos, por la otra. Un rasgo particular de la organización que facilita ese proceso es un grado de flexibilidad en las prácticas de trabajo y una fuerza de trabajo adiestrada y que se pueda seguir capacitando constantemente (Hoshino, 1982c). La organización de empresas dominadas por las características modernistas del fordismo, en términos de especialización funcional, fragmentación de tareas y producción en línea de ensamblado son contrarias a estos requisitos. Los papeles de trabajo que se traslapan, la rotación extensa de las tareas, las unidades de trabajo basadas en el equipo y las líneas de producción relativamente flexibles que caracterizan a Japón facilitan mucho más el proceso.

En el centro de este modo de racionalidad emergente figuró la negociación de la conservación de empleos por largo plazo en los años inmediatos de la posguerra. Esto fue lo que redujo al mínimo muchas inflexibilidades de la ocupación que eran endémicas en las organizaciones modernistas burocráticas y fordistas. Las garantías de seguridad en el empleo reducen la base racional de la oposición del trabajador y del sindicato a las medidas orientadas hacia la automatización o a un cambio en el diseño del trabajo de parte de la gerencia. Donde los empleos de los trabajadores están garantizados, decrece la racionalidad de la oposición. En un contexto así no resulta sorprendente encontrar que la destreza se comparte con

mayor frecuencia y facilidad, y que la rotación del trabajo puede usarse para facilitar tanto la participación en la destreza formal como el aprendizaje informal entre los empleados (Koike, 1987). El empleo de largo plazo también permite a la gerencia decidir racionalmente sobre inversiones de gran escala para aumentar la destreza y la capacitación de su fuerza de trabajo con la seguridad de que dicha inversión le producirá un rendimiento, en lugar de acrecentar el de alguien que pueda contratar furtivamente a su mano de obra. Donde estas garantías no figuran siempre, es más fácil y ciertamente más barato no impartir capacitación ni confiar en un sistema productivo que requiere trabajadores altamente calificados. En cambio debe trabajarse con el mínimo denominador común de destreza —base de la organización moderna— y minimizar los costos de sustitución de trabajadores, no mediante la reducción al mínimo de transferencias, sino minimizando los costos de capacitación al reducir al mínimo los requisitos de destreza.

Arreglo de las alineaciones funcionales

Comúnmente en las burocracias weberianas las relaciones se han dispuesto por jerarquías, dando origen a muchos de los aspectos más característicos de las organizaciones tal como se las entiende en la actualidad. En el caso de los grupos de empresa japoneses muchas de estas relaciones jerárquicas están ordenadas mediante complejas disposiciones subcontractuales y el uso extenso de equipos de trabajo cuasi democráticos (en el caso japonés). Esto es usar relaciones horizontales para sustituir los arreglos funcionales que típicamente son jerárquicos en la burocracia modernista.

Whitley (1990, p. 63) ha señalado que las estructuras de empresas que se iniciaron como fabricantes de una variedad relativamente concentrada de productos relacionados tenderán, por necesidad, a recurrir a las relaciones de mercado para complementar esta estrecha base. Por lo general la incertidumbre se manejará con un enfoque flexible y evolucionista a un cambio de estrategia. En lo interno, una manera de realizar esto es destacar los principales elementos de democracia y autoadministración, aunque dentro de parámetros estructurales, en los equipos de trabajo de la organización. Por el contrario, las empresas que tengan una orientación mayor hacia la jerarquía manejarán el cambio en la organización mediante “la reasignación de recursos a las actividades nuevas a medida que surjan las oportunidades” (Whitley 1990, p. 63; véase también Kagono *et al.*, 1985, pp. 57-87), contribuyendo así a la diferenciación y a una más amplia especialización.

A diferencia de una gran corporación occidental separada en divisiones, es mucho menos probable que las empresas japonesas practiquen la integración vertical de sus proveedores de componentes a fin de reducir al mínimo los costos de transacción. En cambio, probablemente utilicen el sistema “justo a tiempo” (JAT) donde se usen relaciones complejas de mercado con subcontratistas de componentes para asegurarse de que los suministros lleguen a donde se necesitan en el momento adecuado. Se prescinde de grandes inventarios y se reduce al mínimo la circulación de capital en existencias de reservas “muertas”. En Japón hay grandes complejos de producción JAT organizados especialmente, de manera que las compañías subsidiarias, los proveedores y los subcontratistas están en relación contigua entre sí, y se extienden mediante relaciones terciarias de subcontratación. Al citar a Cusumano (1985) se puede advertir que respecto a la Toyota existen 30 000 subcontratistas terciarios, 5 000 secundarios y 220 primarios. De los últimos, 80% tenía plantas dentro del complejo de producción que rodea a la Toyota en Ciudad Toyota.

Kenney y Florida (1988, p. 157) perciben varias ventajas claras que surgen del sistema JAT. Una de ellas es que desplaza los costos salariales fuera del núcleo más oneroso hacia la periferia, que es un poco más barata; otra es que conduce a relaciones estables de largo plazo con los proveedores que abren corrientes multidireccionales de información entre los socios en la red de subcontratación. Se intercambian libremente personal e ideas. Las innovaciones pueden acelerarse por medio del sistema.

La organización japonesa del trabajo se origina en equipos de autoadministración y no en trabajadores que compiten entre sí en un sistema de pagos y de producción competitivos.

En las empresas japonesas la alineación funcional de actividades se logra mediante un uso extenso del principio de mercado por medio de la subcontratación y de un principio (cuasi) democrático mediante equipos de trabajo autoadministrados. Dentro de éstos los papeles de trabajo se traslapan y la estructura del trabajo es continua, no discontinua, en la que los mismos trabajadores asignan las tareas en lo interno (véase Schonberger, 1982). La producción no se acelera reestructurando el trabajo en sentido descendente en su contenido de destreza, simplificándolo más y separando más a los trabajadores entre sí, como en la organización modernista clásica dentro del fordismo. Esto puede verse con claridad por los estudios de las organizaciones japonesas en otros países, como en la investigación que realizaron Lincoln *et al.* (1978), en 54 organizaciones californianas controladas por japoneses, en las que se encontró una relación inversa entre la especialización funcional y el control japonés. Dentro de las prácticas de

organización japonesa el trabajo en su propio mercado interno parece estar diseñado teniendo en mente al trabajador considerado colectivamente y no en oposición al trabajador colectivo. Parece estar programado para facilitar ese trabajo colectivo:

Con los equipos de trabajo el ritmo de la producción puede cambiar al agregar o quitar trabajadores, y los miembros de la gerencia y los del equipo de trabajo pueden experimentar con diferentes configuraciones para completar las tareas especificadas. Contrariamente a la producción estadounidense en gran escala, en donde el trabajo llega en una cinta transportadora, los trabajadores japoneses a menudo se mueven con la línea de producción....

Los grupos de trabajo ejercen un control de calidad rutinario. Esto permite a los departamentos de control de calidad japoneses concentrarse en los aspectos no rutinarios del control de calidad, tales como la medición estadística avanzada o incluso la reprogramación del trabajo. Hay pruebas importantes de que los grupos de trabajo detectan y corrigen errores con mucha mayor rapidez que los "inspectores" designados, y ahorran en forma considerable reelaboración y desechos. La organización japonesa del trabajo ha llevado a integrar el control de calidad y la solución de problemas en el ámbito del taller [Kenney y Florida, 1988, p. 132].

Los círculos de calidad se han visto como una gran realización del sistema japonés, no sólo porque sirven como sustituto de la supervisión de calidad considerada como una función separada de la administración. Debe notarse que incluyen en el mismo círculo tanto a los operadores como al personal especializado tal como los ingenieros, orientados no sólo a la reducción de la tasa de desperdicio, sino también al mejoramiento de los avances tecnológicos y de proceso. Una vez más, esto se transmite a la "profundización" del desarrollo tecnológico. El control de calidad no se "exterioriza"; tampoco el mantenimiento, en algo así como el mismo grado que en las organizaciones modernistas más tradicionales. Buena parte del mantenimiento preventivo de rutina lo hacen los trabajadores que utilizan las máquinas. Kenney y Florida (1988, p. 132) advierten que el tiempo que una máquina deja de trabajar es considerablemente menor en Japón que en Estados Unidos (las cifras citadas son de 15% en Japón contra 50% en Estados Unidos). Esto confirma la opinión de Hayes (1981) de que los japoneses han logrado el éxito por la meticulosa atención que ponen a cada etapa del proceso de producción.

La mayor flexibilidad de los trabajadores se extiende al diseño tecnológico del trabajo en sí. Las líneas de producción en las empresas japonesas están organizadas para ser más flexibles que la simple secuencia lineal de

una fábrica fordista. Pueden reconfigurarse fácilmente entre distintas líneas de productos (Cohen y Zysman, 1987, cap. 9) y no necesariamente se conforman al diseño lineal. Kenney y Florida (1988, pp. 132-133) advierten que en algunas industrias las líneas pueden tener forma de "U" o forma modular, de manera que los operarios pueden "realizar varias tareas en diferentes máquinas simultáneamente, mientras que las máquinas individuales 'se atienden' ellas solas". Como advierten ellos, para que una estrategia así alcance éxito es esencial la multiplicidad de destrezas.

Mecanismos de coordinación y control

Los mecanismos de coordinación y control de las diferentes funciones y alineaciones de la organización dependen, en parte, de las estrategias de poder buscadas. Existen dos aspectos de esto: el poder en la organización y el poder alrededor de la organización. Primero veremos el poder en la organización. En Japón se espera que los superiores hagan que sus subordinados acepten la práctica del "grupismo", de manera que la "confianza" esté constituida para trascender particularismos al vincular a cada persona con el amor universal a la empresa. De acuerdo con Rohlen (1973), que se apoya en el trabajo de campo en un banco japonés, aproximadamente la tercera parte de las organizaciones japonesas imparte a sus empleados una "capacitación espiritual" afín a las técnicas de conversión religiosa, la terapia y los ritos de iniciación que subrayan la cooperación social, la responsabilidad, la aceptación de la realidad y la perseverancia en las propias tareas. Tanaka (1980) también describe fenómenos similares de socialización hacia las metas de la compañía y adoctrinamiento al respecto. Parece ser que el compromiso de la organización no se deja al azar en muchos casos. En el caso de Japón el compromiso de la organización tiene mucha importancia para los trabajadores que están asegurados con las cadenas de oro del mercado interno laboral. Los trabajadores centrales están incorporados de manera segura como miembros que disfrutan de beneficios. Estos beneficios no se consideran en donde existe un apoyo mucho mayor en el mercado externo laboral como fuente de reclutamiento. (En algunos casos, como en el de la mano de obra calificada en Nueva Zelanda y Australia durante buena parte de la posguerra, este apoyo en el mercado externo laboral condujo a un positivo descuido de las cuestiones de formación de destrezas.) Donde la formación de destrezas no ha sido marginada, como en el caso japonés del mercado laboral interno central, es importante recordar que los beneficios no se extienden a todo el sistema

industrial. Los trabajadores sometidos al trabajo externo doméstico o al estacional, o a subcontratación extendida, no obtendrán ninguno de los beneficios de los muy alabados trabajadores centrales (Dore, 1973; McMillan, 1984), pero el sistema descansa en su "flexibilidad". Es un sistema que funciona bien en el aseguramiento de un compromiso leal, en virtud de la baja tasa de sustitución de empleados y de disensión, aun cuando no produce en forma notoria trabajadores más satisfechos que en otras partes.

La autoridad en el taller parece estar más extendida en Japón que en las estructuras fordistas burocráticamente concebidas de la modernidad occidental. Esto se logra mediante mecanismos como una extensa capacitación básica y un aprendizaje específico de la empresa. En parte esto se obtiene participando en los equipos de trabajo, con personal más experimentado. La rotación en el trabajo también facilita este aprendizaje. Tal rotación tiene lugar no sólo dentro de los equipos de trabajo, sino también de manera más amplia dentro de la empresa.

Los trabajadores dominan de manera secuencial las complejidades de las diferentes tareas y captan la capacidad de interconexión entre ellos. Al romper las barreras de la comunicación entre los grupos de trabajo, la rotación refuerza el flujo de información entre los trabajadores y entre las unidades funcionales. La rotación origina un depósito de conocimientos aplicables a una diversidad de situaciones de trabajo y fortalece las capacidades de solución de problemas en la empresa [Kenney y Florida, 1988, p. 133].

Las estrategias para obtener autoridad en las empresas japonesas se han identificado en un compromiso generalizado de "aprender haciendo" (Kenney y Florida, 1989, pp. 133-135). El sistema *kanban* que se utiliza para coordinar el trabajo entre diferentes equipos de mano de obra se ha visto como una parte de esta capacitación. En lugar de coordinar de arriba a abajo la secuencia de flujo de trabajo en forma de órdenes y supervisión supraordinadas, el sistema *kanban* permite flujos de comunicación que coordinan en sentido horizontal y no vertical. Las unidades de trabajo usan tarjetas de trabajo (*kanbans*) para pedir suministros, entregar materiales elaborados y sincronizar las actividades de producción. La comunicación tiene lugar mediante las tarjetas, en sentido lateral y no vertical; reduce la planeación y la supervisión, y crea autoridad a medida que los trabajadores "actúan" por sí mismos.

Clark (1979) ha visto que la capacitación por medio de un uso extendido de comunicación de la información es un rasgo clave del sistema de toma de decisiones *ringi-ko*, donde circulan libremente por la empresa

documentos impresos para análisis y discusión. En consecuencia, cuando se toman decisiones después de esta exposición, invariablemente los obstáculos y las fuentes de oposición ya se habrán "salvado", a menudo en formas sumamente productivas para la organización. Lo mismo puede decirse del amplio uso de "esquemas de sugerencias", que aunque no son obligatorios están tan extendidos que los empleados se sienten obligados a participar en ellos. (Por ejemplo, Kamata (1982, en su exposición sobre Toyota en la década de los setenta, señaló que los trabajadores que preferían no "capacitarse" de esta manera fueron castigados por ello con críticas y bonos menores.)

La flexibilidad y la capacitación se extienden por toda la estructura de la organización. Se hace un uso mucho más amplio de los "generalistas" de la gerencia. Los gerentes por lo general no serán especialistas en contabilidad ni en finanzas, por ejemplo, pero más probablemente serán generalistas que pueden ser pasados de un puesto a otro (Kagono *et al.*, 1985). La "rotación gerencial", afirman Kenney y Florida (1988, p. 134), "resulta en una flexibilidad y un aprendizaje práctico similares a los experimentados en el taller. Esto borra las distinciones entre los departamentos, entre los gerentes de diversas categorías y entre la administración y los trabajadores". Mediante esta rotación se mantiene simultáneamente el compromiso con el principio de permanencia en el trabajo y se evita la arterioesclerosis de la organización. Los gerentes que conservan su puesto no tienen que esperar a que otros gerentes se jubilen o se mueran para que ellos puedan ocupar sus lugares. Típicamente la empresa siempre dejará vacantes algunos huecos en la administración. Los subordinados nominales pueden desempeñar tareas administrativas. De esta manera los títulos de los puestos denotan antigüedad, no función. Puesto que la rotación y el hecho de que la promoción de un subordinado no constituyen una amenaza para la posición de un superior, la competencia interna en la administración es mucho menor que en la burocracia weberiana. Los gerentes suelen cruzar fronteras y compartir conocimientos en mucho mayor grado en el curso normal del desempeño de sus funciones, donde están presentes ansiedades muy racionales inducidas por sistemas que "amenazan la imagen" en forma más explícita (Kagono *et al.*, 1985, p. 116).

En donde la burocracia weberiana tradicional y las relaciones de producción fordista se caracterizan por divisiones altamente especializadas de poder y autoridad formalizadas, mantenidas por flujos de información sumamente enclaustrados en compartimentos, la situación es totalmente distinta en cuanto a las tendencias hacia la organización posmodernista:

El empleo de largo plazo y las tasas sumamente bajas de movilidad en el trabajo aseguran que el conocimiento compartido siga siendo interno de la empresa y que la filtración sea mínima. Esto proporciona a la empresa grandes memorias colectivas. Los programas japoneses de remuneración consignan fuertes desincentivos al carrerismo basado en la acumulación de información. Como las bonificaciones dependen del rendimiento general en la empresa y los incrementos de salarios tienen en cuenta el desempeño del grupo, las capacidades de compartir información y el desarrollo de destrezas múltiples, existen muchos incentivos fuertes para la interacción y la cooperación. La empresa japonesa se convierte así en una organización cargada de información con capacidades de solución de problemas y de regeneración que superan en mucho a sus contrapartes fordistas [Kenney y Florida, 1988, p. 135].

Las empresas japonesas no sólo han creado algunas formas productivas de organizar internamente el poder; también difieren un tanto en términos de su poder "en torno" a la organización, para usar la frase de Mintzberg (1983). El poder en torno a la organización tiene que ver con la manera en que las empresas se interconectan entre sus cimas estratégicas. En Occidente esto tiene lugar sobre todo mediante los mecanismos de "direcciones entrelazadas" (véase Clegg, Boreham y Dow, 1986, cap. 5) y el mercado compartido (véase Ingham, 1984; Morgan, 1989). En estos sistemas basados en el mercado de capital son raros los enlaces horizontales de largo plazo distintos de la propiedad cruzada o el comportamiento depredatorio orientado hacia ese fin (o estrategias asociadas).

Las empresas japonesas operan en condiciones de un mercado del capital relativamente estable en comparación con las transacciones de acciones altamente volátiles de paquetes de "propiedad" que caracterizan las bolsas de valores inglesa, estadounidense y de muchas otras naciones occidentales. Tal vez sea sorprendente que para los partidarios de los mercados "libres" esto no resulte en una falta de dinamismo o en un descuido de los problemas de coordinación y control en las cimas estratégicas de la industria japonesa. De hecho, la facilidad para alcanzar altos grados de esta coordinación y control en su compleja organización entre mercados y el Estado facilitó la integración que muchos comentaristas han visto como borde estratégico del capitalismo japonés. En Japón el papel del MITI ha sido de particular importancia en las empresas coordinadas verticalmente en el logro de una planeación de mayor plazo, macroeconómica y al nivel de la industria (Dore, 1986). Buena parte de la incertidumbre en el mercado que tiene que ser amortiguada por la organización en Occidente, en Japón se desplaza hacia afuera de la organización. En primer lugar, el sistema de

propiedad financiera no genera tanto riesgo, mientras que el Estado maneja buena parte de la que ocurre realmente. En consecuencia, no es necesario proyectar estrategias para manejar el riesgo y la incertidumbre en la organización, que no es probable que ocurran: los recursos pueden invertirse mejor en actividades centrales.⁷

Constitución de las relaciones entre la responsabilidad y el puesto

La administración implica responsabilidad por las acciones relacionadas con los puestos, la que los gerentes deben producir y facilitar en los otros. La división del trabajo que logra esto puede ser más o menos compleja y más o menos individualizada. Existen pruebas en Japón de que tanto el nivel de competencia como el grado en que se individualiza el trabajo son menores de lo que es típicamente el caso en una burocracia weberiana clásica. La desdiferenciación parece ser operativa. Esto en parte es consecuencia de que la formación de destrezas se logra más dentro de la organización que individualmente, y por lo tanto se ubica en el contexto de la capacitación general de los grupos de trabajo y no sólo en el capital humano de un individuo competitivo. Algo que apoya más este sentido de respon-

⁷ También surgen cuestiones relativas al manejo de las relaciones Estado-empresa con respecto al poder en torno a las organizaciones. No importa qué tan bien los actores estratégicos de una organización perciban los problemas del liderazgo y busquen soluciones, ellos deben asegurar el dominio y el consenso de la organización, o por lo menos la obediencia, hacia sus metas. Además, tendrán que depender de un medio ambiente institucional nacional para que tenga éxito su estrategia en favor de la organización. La necesidad más urgente será, invariablemente, contar con fuentes de crédito de largo plazo para financiar las principales inversiones nuevas, mantener las proporciones entre deudas y capital social acordes con los costos mínimos de capital, y amortiguar la inevitable destrucción de capital que fluye de las innovaciones básicas en la práctica de la organización. La política pública también entra en este cuadro general. Puede necesitarse asistencia financiera para hacer frente a los costos "iniciales" de la comercialización y al establecimiento de redes de distribución y de servicio, así como la creación de políticas para proteger el mercado nacional de las estrategias comerciales depredadoras de otros gobiernos tales como el *dumping* y el otorgamiento de paquetes de crédito a quienes presenten proyectos importantes de desarrollo. También se requerirán sistemas de relaciones industriales que no pongan límites arbitrarios a las innovaciones tecnológicas y al mejoramiento de las prácticas laborales (Williams *et al.*, 1983; véase la introducción). Finalmente, los insumos técnicos de equipo y componentes, así como la conservación de los mercados, dependerán de la inserción en un sector manufacturero diversificado, en el que la política pública desempeña un papel coherente en el establecimiento y la conservación de enlaces. No obstante, los frecuentes reclamos liberales clásicamente económicos de que el gobierno no debe dedicarse a escoger triunfadores, los arreglos institucionales para lograr esto trabajan aparentemente con la suficiente eficacia en algunos países. El problema es si debe haber o no una estructura fuerte y un compromiso de la organización con los instrumentos de política pública o si existe o no una creencia de que tales intervenciones son ilegítimas y que lo mejor sería dejarlas a los misteriosos movimientos de las fuerzas de mercado.

sabilidad y las relaciones de grupo es un sistema de remuneraciones orientado más hacia el trabajo de equipo que hacia el trabajo individual. Todo esto sólo es posible donde sea norma la multiplicidad de destrezas y la capacitación flexible en lugar de lo defensivo de la destreza, que es restrictivo. Donde existe un alto grado de división de las destrezas habrán de requerirse una coordinación y un control más formalizados y exteriorizados. Las relaciones entre los papeles individuales tenderán a normalizarse en los cálculos que hacen las agencias de la organización y así el control de la administración se expresará mucho más en términos de la responsabilidad individual.

Institucionalización de la planeación y de la comunicación

Si uno se "adhiera a la trama" (Peters y Watermann, 1982; Redding, 1990) concentrándose sólo en lo que se conoce bien, en un negocio familiar, o si se participa en la coordinación imperativa de únicamente un rango bastante específico de actividades relacionadas con los negocios, como ocurre en las empresas japonesas típicas, dejando el cuadro más amplio a las relaciones entre mercados y a la planeación estatal, ciertamente se está participando en un ejercicio de planeación mucho más restrictivo y menos audaz de lo que sería el caso al tratar de planear los 20 o 30 negocios no relacionados del conglomerado típico.⁸

⁸ En los sectores manufactureros de Inglaterra, Estados Unidos y Australia predominan los conglomerados como centros principales de planificación y comunicación interiorizadas. Sea cual fuere la estructura de las instalaciones de una empresa manufacturera, la fuerza de trabajo y la red de distribución imponen su propio enfoque en sus tecnologías y mercados, y con ello sus propios límites a la diversificación racional. Reconocer estos límites es cuestión de criterio fino; los costosos errores que resultan de las estrategias de manufactura no coordinadas y de la falta de atención de los directores, pueden presentarse incluso en los casos de integración y diversificación motivados únicamente por consideraciones de manufactura. Se presentan con mucha mayor frecuencia en el caso de las fusiones y las adquisiciones que representan una segunda mejor alternativa a las expansiones internas, y la situación es mucho peor en el caso habitual, donde se adquieren negocios sin fundamento alguno de índole manufacturera. Así surge el conglomerado típico de, digamos, 20 o 30 empresas sin relación entre sí presididas por una sola oficina matriz que, sin embargo, tiene la responsabilidad final de la toma de decisiones estratégicas. Las fusiones y las adquisiciones no necesariamente producen una reconstrucción racional de acuerdo con líneas divisionales, sino que pueden producir conflictivas estructuras de autoridad basadas en culturas disímiles de organización y en sistemas resistentes a los nuevos centros de control.

En tal situación, la falta del conocimiento necesario en la oficina matriz respecto a la dinámica de los negocios individuales se agrava por su excesiva confianza en los principales medios de control formalmente racionales sobre la administración local y sobre las perspectivas del negocio, esto es, la dependencia de cálculos financieros y de técnicas contables originados en forma divisional. La

La planeación y la comunicación pueden tener lugar mediante técnicas separadas de control administrativo, pero de ninguna manera resulta claro que la razón técnica implícita en el uso de estas técnicas sirva para sustituir juicios y planeación más sólidamente fundamentados. El mayor grado de racionalidad esencial, como opuesta a la racionalidad formal que se evi-

degradación de los negocios subsidiarios en "centros lucrativos", según la jerga gerencial actual, lo dice todo claramente. Los sistemas de contabilidad de costos y de presupuestación de capital centralizados son los nuevos órganos de control a cuyas cuantificaciones simplistas deben reducirse todas las complejas cuestiones técnicas y de organización, así como la producción futura y los imponderables del mercadeo (Standish, 1990). Los gerentes del "centro de ganancia", por su parte, se someten a la ley de hierro del cálculo del rendimiento trimestral o anual de la inversión (RDI), lo que difícilmente los estimula para que se conviertan en capitanes de industria de gran visión. La investigación de Thurow (1984) de un conglomerado con 30 subsidiarias reveló un horizonte temporal promedio de 2.8 años, difícilmente adecuado para planear inversiones en procesos con horizontes vitales que abarcan varias generaciones de productos. Los analistas de la decadencia de la manufactura señalan, de manera casi unánime, la prominencia que han alcanzado los cálculos del RDI como causa inmediata del marcado descenso en el gasto en nuevas tecnologías de proceso, en instalaciones y en investigación y desarrollo.

La adopción de una u otra convenciones contables como base para planear tiene consecuencias materiales reales (Standish, 1990). El ejemplo general más importante es el uso en Inglaterra y Australia de una contabilidad de costos histórica modificada que sistemáticamente sobrestima las ganancias al subestimar el valor del capital real, lo que a su vez, puede conducir a una retención inadecuada de los excedentes de operación y al descenso de los negocios activos. Otro aspecto arbitrario —aunque formalmente racional— de la práctica contable es la elección y la ponderación de los marcos temporales. La ganancia se fija sobre una base anual, y el marco temporal y la ponderación anticipada de los rendimientos pueden variar mucho. La separación de las instituciones financieras de los manufactureros y su dominio de éstos confiere a las cuentas anuales mucha mayor prominencia que en los países donde las instituciones financieras son más receptivas a los requerimientos de los fabricantes, y esto a su vez ilumina la distinción artificial entre costos de operación y gastos de capital.

Las técnicas actuales de cálculo del RDI y de la presupuestación de capital tienen un fuerte sesgo inherente al comportamiento conservador en la inversión y a la administración de corto plazo de la empresa manufacturera. El cálculo trimestral o anual del RDI presenta un caso inequívoco y una influencia muy fuerte en el comportamiento de la administración local, porque es la forma principal disponible —y con frecuencia la única— de controlarla, así como la medida de su éxito. Es mucho más fácil mejorar el "rendimiento" de acuerdo con esas medidas, reduciendo el denominador en lugar de aumentar el numerador, lo cual puede requerir mucho tiempo, supone riesgos y debe descontarse con fines tributarios. El gerente de un centro lucrativo puede obtener resultados más rápidamente, con mayor seguridad y facilidad, si demora la reposición de equipo antiguo o gastado al sustituir a fin de cuentas su equipo con otro tecnológicamente superado o inferior, si escatima dinero para mantenimiento, investigación y desarrollo, y formación de personal: en otras palabras, al no invertir y llegar a un estancamiento tecnológico (Hayes y Garvin, 1982, p. 74; Hayes y Wheelwright, 1984, pp. 11-13). En la década de los setenta, por ejemplo, los robots no satisficieron los criterios de RDI, tanto en Japón como en Estados Unidos, dentro de la industria automotriz. Los japoneses los introdujeron de todos modos y desde entonces ganaron dominio en el mercado por medio de su mejor calidad. El resultado fue que los robots pagaron su costo en dos años y medio (Thurow, 1984).

Quizá todavía más insidiosa es la rápida aceptación de técnicas de presupuestación del capital que suponen el cálculo de descuentos, a fin de determinar las inversiones estratégicas. El volumen y la oportunidad de los futuros flujos de efectivo resultantes de una inversión propuesta se calculan y después se descuentan según el rendimiento estimado de una inversión externa alternativa de las mismas dimensiones; finalmente se agregan para producir su "valor neto actual". Este procedimiento deja mucho

dencia en particular en la organización japonesa, parece ser una consideración importante. En condiciones de relaciones de empresa más estables, las formas de cálculo económico en el corto plazo que predominan en las empresas occidentales no demuestran ser necesarias. El conocimiento del negocio está más arraigado en criterios importantes de intimidad operativa que en técnicas meramente racionales. Los que practican esa administración tan adpta a la técnica, los nuevos "gerentes profesionales" de las escuelas de negocios de Estados Unidos, fueron recientemente vapuleados tanto por no lograr concebir estrategias y ejecutarlas como por su elección sistemática de estrategias contraproducentes (Hayes y Abernathy, 1980; véase también Hayes y Wheelwright, 1984; Hayes, Wheelwright y Clark, 1988). A diferencia de sus predecesores, que en general trabajaron en los diversos departamentos y divisiones funcionales de la empresa obteniendo experiencia participando directamente, el nuevo gerente cultiva una carrera de "ascensos rápidos", donde salta puestos y se anota rápidos "triumfos" simbólicos. El conocimiento de los negocios específicos arraigados en la cultura local se sustituye con un desapego analítico nacido de destrezas portátiles y fuera de contexto obtenidas en las escuelas de negocios, de contaduría o de derecho. Aparte de las realizaciones formales de la administración jurídica, contable y financiera, estas destrezas se limitan a análisis formalizados del consumidor, a técnicas de investigación de mercados, y a matrices y curvas de aprendizaje. La ignorancia de la contingencia técnica se complementa con una "aversión a la tecnología" y un elitismo que impide además su corrección (Pascale, 1984). Estrategias de carrera individual cultivadas en la institución para el dominio de la organización contribuyen a la decadencia de ésta.⁹

espacio para alterar las cifras y construir supuestos arbitrarios. En particular se apoya en el cálculo del costo final de la inversión, en el volumen y la oportunidad de los rendimientos, en la tasa de rendimiento de la inversión alternativa (la "tasa por superar") y en la tasa de deterioro real de los renglones de capital productivo. Aun cuando se utilicen de manera prudente, los procedimientos de presupuestación del capital tenderán a desalentar las iniciativas importantes e indicarán estrategias dirigidas hacia los rendimientos de corto plazo. En la práctica, a menudo se construyen en estos "análisis" supuestos y expectativas desesperadamente irreales, como los periodos de recuperación de capital de tres años o menos, y tasas prácticas ficticias muy elevadas que no guardan relación con el costo real del capital para los negocios o bien con las tasas reales que pueden obtenerse en las colocaciones externas.

⁹ Dos destacados analistas de la Escuela de Negocios de Harvard, Hayes y Abernathy (1980, p. 74) han caracterizado a estos nuevos gerentes como "pseudoprofesionales" que sistemáticamente manejan mal una empresa manufacturera. Consideran la planta como una restricción embarazosa a la maniobrabilidad financiera y tratan de comprar soluciones previamente empacadas, por lo general en una escala inapropiada y grandiosa. Pero lo que hacen bien es más perjudicial que lo que hacen mal. Al "administrar por números" se derriban los marcos temporales: los negocios individuales tienen que producir rendimientos rápidos con gastos mínimos o deliberadamente se agotarán y serán liquidados

En Japón la planeación de largo plazo basada en la investigación de mercado ha sido de vital importancia en las zonas en donde se ha innovado y no sólo se ha importado tecnología, como en la industria electrónica de consumo (Fox, 1980). El papel del gobierno para proporcionar información y pronósticos tecnológicos ha sido subrayado por Eto (1980), quien comparte el acento que Holden (1980) pone en la política industrial nacional del MITI. Además, también destaca la libertad institucional que las empresas japonesas tienen para planear en el largo plazo, así como su énfasis en el control de calidad en el proceso actual de producción. (La "homogeneidad cultural" de la fuerza laboral también se destaca como importante.) Otros autores, como Hoshino (1982a, b, c, d, especialmente 1982c y 1982d), aun cuando comparten la insistencia en la innovación tecnológica afirman que es característico de la estructura de la organización permitir que la planeación de la investigación de largo plazo ocurra con facilidad, en especial la flexibilidad de la fuerza de trabajo especializado.

La relación de las remuneraciones con el desempeño

Los imperativos del desempeño y la remuneración pueden estar más o menos relacionados. Ahora bien, esto puede lograrse en una u otra de dos formas comparadas. Puede lograrse mediante complejos procesos de individualización en los sistemas de bonos relacionados con el esfuerzo. Alston

como "vacas lecheras"; en los conglomerados los negocios individuales se reducen a trocitos negociables, que rápidamente se adquieren y se desechan. Un gerente "exitoso" estadounidense "no siembra ni cosecha", comenta Thurow (1984, p. 23), "es simplemente un incursionador vikingo". Es claro que tales individuos están estratégicamente mal equipados para manejar los problemas importantes de la administración de una empresa manufacturera, y el resultado es obsolescencia, inadecuación, mala calidad y problemas de trabajo.

Para muchos autores la investigación de la decadencia manufacturera se detiene aquí, y en consecuencia proponen soluciones. El más radical de ellos, Pascale (1984, p. 65), sugiere que la racionalidad en cuanto tal es un *cul de sac* etnocéntrico y el ejercicio estándar de una publicación de negocios de aprender de los japoneses se reduce para él a una huida de la racionalidad y a una emulación del inspirado pero errático comportamiento de los negocios de acierto o error de Soichiro Honda. "Los hechos dados de la organización", nos recuerda, "son la ambigüedad, la incertidumbre, la imperfección y la paradoja"; así, él sigue la teoría de la organización de March y asociados (Cohen *et al.*, 1972) respecto a la convicción de que las respuestas estratégicas y estructurales llevan consigo su propia falsedad. Los remedios más comunes no son menos fantasiosos y voluntaristas, desde la exhumación del empresario schumpeteriano hasta las proposiciones de reviviscencia cultural corporativa (véase Ray, 1986) y una fe evangélica en la adquisición explicativa de "cultura económica" en su manera posconfuciana, una explicación de esto puede atribuirse tanto a la "decadencia de Occidente" como al ascenso de Asia Oriental. Por el contrario, este trabajo recomienda considerar las especificidades de la práctica sustancial.

(1982), por ejemplo, ha notado cómo estos arreglos pueden dar origen a celos y rivalidades. De manera alternativa puede hacerse mediante la vinculación de las remuneraciones, no con los esfuerzos individuales sino con el éxito de la organización y el servicio. Esta última estrategia es la que ha caracterizado los sistemas administrativos japoneses. El sistema de pagos se ha orientado primordialmente a mejorar el rendimiento general de la organización al ligar estrechamente el tiempo de servicio con la promoción frecuente en una escala de muchas graduaciones pequeñas. La naturaleza del sistema de salarios de Japón, basado en la antigüedad, el sistema *nenko*, ha sido el principal tema de las grandes discusiones acerca de la relación entre la remuneración y el desempeño en Japón (véase Sano, 1977). Debe quedar claro que *nenko seido*, la combinación de los sistemas de ocupación vitalicia y de salarios basados en la antigüedad se aplica sólo a los empleados centrales, los que serán casi todos varones (Matsuura, 1981). Junto con Matsuura, otros autores como Takeuchi (1982) han afirmado que la facilidad con que se aplican los despidos, los salarios bajos y los costos de los beneficios marginales, así como el hecho de recurrir con frecuencia al trabajo femenino de jornada parcial, son factores importantes para amortiguar y estabilizar la situación de empleo estable de los trabajadores centrales. La base de la flexibilidad se apoya en forma desmesurada en la participación de la fuerza de trabajo femenina.

Los salarios en Japón no sólo se basan en la edad. Los elementos del desempeño también entran en juego. Pero lo hacen en una forma distintiva. Los bonos se relacionan con el desempeño general del grupo o de la organización (Dore, 1973, pp. 94-110). Koshiro (1982), por ejemplo, sugiere que los salarios en Japón están determinados por mecanismos que se basan principalmente en la maximización de las ganancias, en tanto que Maturaka (1967) señala la variable estrechamente relacionada del tamaño de la organización para determinar las disparidades salariales, lo mismo que la edad y la duración del tiempo en el servicio. Un aspecto de esta función del tamaño parece ser que el sistema *nenko* subsiste en las empresas más grandes en tanto que está erosionándose en las más pequeñas (Tachibanaki, 1982). Este acento en los aspectos de la organización para determinar los salarios lo recoge Nakao (1980) en la importancia que le concede a la correlación entre los salarios altos y la participación en el mercado (relacionada ella misma con los gastos de publicidad).

Alston (1982) ha sugerido que en la práctica existen dos guías o reglas que operan relacionando las remuneraciones y el desempeño en Japón. Primera, nunca se premia a un solo individuo, sino que la recompensa se distribuye lo más equitativamente posible dentro del grupo de trabajo.

Segunda, se ha señalado la dimensión expresiva del sistema de recompensas, además de las cualidades instrumentales. Las recompensas en forma simbólica al grupo, como una fotografía de éste o un escudo de la empresa con el nombre del grupo en él son recursos importantes que contribuyen a estructurar el sentido de comunidad ideológica práctica. Pero es fácil sobrestimar la manera en que estas recompensas se relacionan con la satisfacción en el trabajo. La sugerencia implícita es que la relación existe, que las recompensas no instrumentales son importantes para asegurar un mayor compromiso, una participación y una satisfacción mayores en los trabajadores. Sobre estos criterios se puede anticipar que los trabajadores japoneses manifestarían niveles más altos de satisfacción con su trabajo en los estudios comparados. No obstante la popular imagen de los empleados japoneses como miembros de un grupo de trabajo feliz y armonioso, la realidad parece ser distinta. Como señalan Lincoln y McBride (1987, p. 304) su extenso estudio de la bibliografía de la investigación (citan las obras de Odaka, 1975; Azumi y McMillan, 1975; Dore, 1973; Pasquale y Maguire, 1980; y Cole, 1979), un "hallazgo particularmente desconcertante, pero fuerte y consistente que procede de las numerosas encuestas sobre actitudes en el trabajo, es el bajo nivel de satisfacción en éste que manifestaron los japoneses". Esto sugiere que se debe tener cautela al atribuir una muy fuerte superioridad intrínseca, desde el punto de vista de los actores, a las prácticas administrativas japonesas, independientemente de las razones de esta baja tasa de satisfacción. Cole (1979, p. 238) presenta la interesante sugerencia de que *bajas tasas de satisfacción entre los japoneses se deben al hecho de que muchos esperan más de su trabajo que los trabajadores de otras nacionalidades*. En vista de las pruebas disponibles, resultado de las preguntas que se hicieron expresamente, existen pocas posibilidades de desechar esta opinión, aunque es posible inclinarse a considerarla con un cierto grado de escepticismo.

El logro de una jefatura efectiva

Algunos comentaristas como Blunt (1989, p. 21) han visto el éxito global no sólo de las empresas japonesas en la década de los ochenta sino también el de las de otros PIR de Asia Oriental como un acicate para el renacimiento de estudios de jefatura efectiva en tiempos recientes (por ejemplo Biggart y Hamiton, 1987; Conger, 1989; Handy, 1989; Kotter, 1988; Muczyk y Reimann, 1987). La jefatura por lo regular se define en términos que relacionan una "visión" del futuro con algunas "estrategias" para lograrla, las cuales

Gráfica 1. Dimensiones de la modernidad/posmodernidad en la organización

Modernidad	←————→	Posmodernidad
1. Objetivos de la misión, estrategias y funciones principales		
especialización	←————→	difusión
2. Alineamientos funcionales		
burocracia	←————→	democracia
jerarquía	←————→	mercado
3. Coordinación y control		
en las organizaciones		
incapacitación	←————→	capacitación
alrededor de las organizaciones		
<i>laissez-faire</i>	←————→	política de la industria
4. Responsabilidad y relaciones entre puestos		
fuera de la organización	←————→	dentro de la organización
formación de destrezas		
inflexible	←————→	flexible
5. Planeación y comunicación		
técnicas de corto plazo	←————→	técnicas de largo plazo
6. Relación entre desempeño y remuneración		
individualizada	←————→	colectivizada
7. Jefatura		
desconfianza	←————→	confianza

son capaces de obtener apoyo, cumplimiento y trabajo de equipo en la realización común, y que sirven para motivar y sostener el compromiso con su propósito (según Kotter, 1988, pp. 25-26). Hamilton y Biggan (1987) recalcan los “aspectos institucionales de la jefatura”, esto es, los “principios” o “valores” sociales en torno a los cuales la visión puede concretarse.

La organización japonesa se acerca en muchos aspectos a las imágenes de estructura “orgánica”, donde los aspectos flexibles de esta última están ampliamente distribuidos en áreas de la organización que en otras partes serían más mecánicas. La neutralización bastante efectiva de las fuerzas contrarias a la jefatura, procedentes de los cuerpos profesionales y de los sindicatos, es un componente importante de ella, lo mismo que la considerable atención dedicada a asegurarse de que las iniciativas de la jefatura tengan un amplio apoyo de base antes de adoptarlas, por medio de los mecanismos de la estructura de toma de decisiones *ringi-ko* y el uso extenso de la rotación del trabajo entre los administradores generalistas. Las cualidades “orgánicas” son de clara importancia para permitir la adopción de sistemas gerenciales que, en ausencia de una jefatura menos efectiva para lograr el compromiso, difícilmente serían viables. Contar con existencias e inventarios muy reducidos y depender de que los proveedores de componentes los surtan “justo a tiempo” para su uso en la producción, sería inoperante donde el abastecimiento estuviera sometido a embotellamientos, a alteraciones o a disposiciones francamente “engañosas” para alimentar puestos de contingencia estratégica donde se necesiten. El logro de una situación donde no sea éste el caso en términos de jefatura claramente se relaciona con la trama institucional completa de la empresa en cuanto a fenómenos tales como la estructura del mercado laboral y el sistema de recompensas.

Algunos autores, como Blunt (1989, p. 22), aluden a estos aspectos institucionales de la jefatura en términos de una metáfora médica. La jefatura proporciona valores de organización que pueden servir como base para desarrollar confianza y compromiso mutuos. La vida de la organización que carece de esto, lo cual se traduce en desconfianza, está enferma de una obstrucción de colesterol que incapacita al sistema, como una epidemia de la vida de la organización moderna. Tal vez la metáfora es demasiado pintoresca, pero lo que se quiere decir en general es perfectamente claro. Estas organizaciones, cuyos miembros no pueden encontrar una buena razón, sea cual fuere la causa, para confiar un poco entre sí, encontrarán extremadamente difícil trabajar en forma efectiva con los demás. Aunque sólo haga eso, la jefatura debe construir esta base (Bartolome, 1989).

CONCLUSIONES

Podría pensarse que en algunos aspectos este trabajo es un panegírico en favor de Japón. No quiero dejarles esa impresión. Por el contrario, existen otras opciones posibles, más socialdemócratas, en la construcción de futuros de la organización posmoderna que podrían reforzar en vez de restringir la ciudadanía organizativa y económica, aunque, como lo he explicado ampliamente en otra parte, me inclino a pensar que es poco probable que éstas prevalezcan (Clegg, 1990). En lo futuro es probable que en la posmodernidad de la organización parezca ser una en la que se formaría un enclave de trabajadores privilegiados de acuerdo con principios altamente exclusivistas de identidad social, como son el género, la etnia y la edad, características que estarían firmemente aparejadas con los procesos de formación de destrezas. Japón constituye un ejemplo práctico de cómo esto podría organizarse mediante procesos de "niponización" en escala global.

Estas condiciones posmodernas podrían generalizarse fácilmente en particular en economías y sociedades ya marcadas con grandes disparidades de riqueza y oportunidades de vida altamente estratificadas. Se podría anticipar que los individuos privilegiados podrían ser fácilmente seducidos por los beneficios de la organización que se ofrecen en esta versión del paquete posmoderno. No sería muy difícil que tales individuos privilegiados se mostraran relativamente indiferentes hacia la mayoría. De hecho, serían afortunados de que no se les condenara a los márgenes de la posmodernidad. En estos márgenes la vida cotidiana sería fuertemente presionada, en comparación con el enclave de los privilegiados. De hecho, no sólo el rendimiento del trabajo sino también las condiciones de obtenerlo serían una lucha cotidiana contra el lado oscuro de esa dialéctica que ilumina los privilegios en la medida en que está plagada de indiferencia. La posmodernidad sería una serie de enclaves privilegiados encerrados dentro de los desolados panoramas de la modernidad. Su situación dependería en extremo de la exclusión de los demás de los premios obtenidos, precisamente porque estas definiciones de un bien exclusivo están relacionadas con "la posición" (Hirsch, 1978). Si los premios estuvieran ampliamente disponibles para todos dejarían de ser exclusivos para los pocos que en un tiempo los disfrutaron. Trabajar dentro de segmentos privilegiados y exclusivos del mercado laboral, residir dentro de un conjunto de opciones de un estilo de vida exclusivo pasando de una a otra de ellas, transgredir brevemente las fronteras que separan lo sagrado de lo profano, ¿es ésa la vida en la edad posmoderna para los pocos afortunados favorecidos por las fuerzas

del mercado? Derechos altamente diferenciados en el trabajo serían la base de las posibilidades de participar en la ciudadanía en términos más generales, según se disfrutara o se estuviera excluido de las opciones disponibles.

Es una paradoja que individualmente seamos mucho más libres de escoger la seducción posmodernista (y en consecuencia de reprimir y excluir a otros), que lo que seríamos de escoger la ilustración posmodernista: esta última exige mucho más que el esfuerzo individual sostenido en un mercado laboral ferozmente competitivo para ser admitido en las filas de los seducidos en la organización. Se requiere una voluntad política concertada para formar y transformar las instituciones de la política en las que normalmente se constituyen esas relaciones de poder de la organización. Desde un punto de vista realista bien puede ser que esa iniciativa y ese ímpetu estratégicos sean demasiado idealistas o demasiado difíciles de ocurrir. Puede ser que simplemente les falte suficiente expresión institucional, incluso en la gran carrera de los futuros posibles. Después de todo, es mucho más agradable para uno el ser seducido para disfrutar los derechos *propios* que verse despreciado y decepcionado. Mientras uno los disfruta, ¿por qué tiene que presumir de que se preocupa por los de otros a quienes no conoce y, en las condiciones actuales, probablemente no le interesaría conocer? Además, es poco probable que los que están dentro del área de privilegio sean obligados a escuchar mientras las voces que disienten permanezcan fuera de la organización, fuera del enclave. La existencia propia de la competencia feroz por ser admitido en los enclaves de los privilegiados, junto con políticas apropiadas de contención para los que no renuncian ni compiten pero que buscan cambiar las reglas del juego, debe bastar para asegurar esta exclusión. La organización posmoderna, como mecanismo de exclusión, muy bien puede funcionar mejor para definir, fijar y confirmar límites en lugar de trascenderlos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABEGGLEN, J.C. (1958), *The Japanese Factory*, Glencoe, Ill., Free Press.
 — (1973), *Management y Worker. The Japanese Solution*, Tokio, Sophia University Press.
 ABERCROMBIE, N. S. Hill y B. S. Turner (1980), *The Dominant Ideology Thesis*, Londres, Allen and Unwin.
 ALSTON, J. P. (1982), "Awarding Bonuses the Japanese Way", *Business Horizons*, vol. 5, núm. 25, pp. 46-50.
 ANDERSON, P. (1964), "Origins of the Present Crisis", *New Left Review*, núm. 24, pp. 26-53.

- (1986), "The Figures of Descent", *New Left Review*, núm. 161, pp. 20-77.
- AZUMI, K. y C. J. McMillan (1975), "Worker Sentiment in the Japanese Factory: Its Organizational Determinants", en L. Austin (comp.), *Japan: the Paradox of Progress*, New Haven, Yale University Press, pp. 215-229.
- BAUMAN, Z. (1973), *Culture as Praxis*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- (1976), *Towards a Critical Sociology*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- BIGGART, N. W. y G. G. Hamilton (1985), "The Power of Obedience", *Administrative Science Quarterly*, núm. 29, p. 549.
- BLUNT, P. (1989), "Strategies for Human Resource Development in the Third World", conferencia inaugural en la International Human Resource Development Conference, University of Manchester, 25-28, junio.
- BOND M. y G. Hofstede (1988), "The Confucius Connection: From Cultural Roots to Economic Growth", *Organizational Dynamics*, núm. 16, pp. 4-21.
- BRINTON, M. C. (1989), "Gender Stratification in Contemporary Urban Japan", *American Sociological Review*, vol. 4, núm. 54, pp. 549-564.
- CALMFORS, L. y J. Driffil (1988), "Centralization of Wage Bargaining and Macro-economic Performance", *Economic Policy*, núm. 6, Cambridge University Press.
- CLARK, R. (1979), *The Japanese Company*, New haven, Yale University Press.
- CLEGG, S. R. (1990), *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*, Londres, Sage.
- CLEGG, S. R. y D. Dunkerley (1980), *Organization, Class and Control*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- CLEGG, S. R., P. Boreham y G. Dow, (1986), *Class, Politics and the Economy*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- CLEGG, S. R., D. Dunphy y S. G. Redding (comps.) (1986), *The Enterprise and management in East Asia*, Hong Kong, Centre of Asian Studies, The University of Hong Kong.
- CLEGG, S. R. y W. Higgins (1987), "Against the Current. Organizations, Sociology and Socialism", *Organization Studies*, vol. 3, núm. 8, pp. 201-222.
- COHEN, M. D., J. G. March, y J. P. Olsen, (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 1, núm. 17, pp. 1-25.
- COLE, R. E. (1979), *Work, Mobility and Participation*, Berkeley, University of California Press.
- COLE, R. E., y K. Tominga (1976), "Japan's Changing Occupational Structure and its Significance", en H. Patric (comp.), *Japanese Industrialization and its Social Consequences*, Berkeley, University of California Press, pp. 53-95.
- CONGER, J. A. (1989), "Leadership: The Art of Empowering Others", *Academy of Management Executive*, vol. 1, núm. 3, pp. 17-24.
- COOL, K. O. y C. A. Lengnick-Hall (1985), "Second Thoughts on the Transferability of the Japanese Management Style", *Organization Studies*, vol. 1, núm. 6, pp. 1-22.
- DEUTSCHMANN, C. (1987), "The Japanese Type of Organization as a Challenge to the Sociological Theory of Modernization", *Thesis Eleven*, núm. 17, pp. 40-58.
- DORE, R. (1973), *British Factory, Japanese Factory: The origins of National Diversity in Industrial Relations*, Londres, Allen and Unwin.
- (1979), "More about Late Development", *Journal of Japanese Studies*, núm. 5, pp. 137-151.
- (1986), *Flexible Rigidities*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- DUNPHY, D. (1986), "An Historical Review of the Literature of the Japanese Enterprise and Its Management", en S. R. Clegg, D. Dunphy y S. G. Redding (comps.), *The Enterprise and Management in East Asia*, Hong Kong, Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, pp. 334-368.
- EMERY, F. y E. J. Trist (1960), "Socio-technical Systems", en C. Churchman y M. Vethulst (comps.), *Management Science, Models and Techniques*, vol. 2, Oxford, Pergamon, pp. 89-97.
- ERGAS, H. (1987), "Does Technology Policy Matter?", en B. Guile y H. Brooks (comps.), *Technology and Global Industry*, Washington, National Academy Press, pp. 191-245.
- ETO, H. (1980), "Problems and Lessons of Japanese Technology Policy", *R & D Management*, vol. 2, núm. 10, pp. 49-59.
- EWER, P., W. Higgins y A. Stevens (1987), *Unions and the Future of Australian Manufacturing*, Sydney, Allen and Unwin.
- FOX, B. (1980), "Japan's Electronic Lesson", *New Scientist*, núm. 88, pp. 517-520.
- GORDON, A. (1985), *The Evolution of Labour Relations in Japan*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- HAMADA, T. (1980), "Winds of Change: Economic Realism and Japanese Labor Management", *Asian Survey*, núm. 20, pp. 397-406.
- HANDY, C. (1989), *The Age of Unreason*, Londres, Hutchinson.
- HAYES, R. H., S. Wheelwright y K. Clark (1988), *Dynamic Manufacturing: Creating the Learning Organization*, Nueva York, Free Press.
- HAYES, R. H. y W. Abernathy (1980), "Managing our Way to Economic Decline", *Harvard Business Review*, vol. 3, núm. 60, pp. 70-80.
- HAYES, R. H. y D. A. Garving (1982), "Managing as if Tomorrow Mattered", *Harvard Business Review*, vol. 3, núm. 60, pp. 70-80.
- HAYES, R. H. y S. C. Wheelwright (1984), *Restoring our Competitive Edge. Competing through Manufacturing*, Nueva York, John Wiley.
- HOSFTEDE, G. (1980), *Culture's Consequences*, Londres, Sage.
- HOLDEN, C. (1980), "Innovation: Japan Races Ahead the U.S. Falts", *Science*, núm. 210, pp. 751-754.
- HOSHINO, Y. (1982a), "The Japanese Style of Management; Technical Innovation (part I)", *Sumitomo Quarterly*, núm. 78, pp. 15-18.
- (1982b) "The Japanese Style of Management; Technical Innovation (part II)", *Sumitomo Quarterly*, núm. 78, pp. 15-18.
- (1982c) "The Japanese Style of Management; Technical Innovation (part III), Staff Motivation, Job Mobility and Keys to Japanese Advance", *Sumitomo Quarterly*, núm. 9, pp. 19-22.

- HOSHINO, Y. (1982*d*), "The Japanese Style of Management; Technical Innovation (part IV), Creative Technology Needs New Environment", *Sumitomo Quarterly*, núm. 10, pp. 8-10.
- HOWARD, N. y Y. Teramoto (1981), "The Really Important Difference Between Japanese and Western Management", *Management International Review*, núm. 3, pp. 19-30.
- ICHIMURA, S. (1981), "Japanese Firms in Asia", *Japanese Economic Studies*, vol. 1, núm. 10, pp. 31-52.
- IMAI, M. (1969), "Shukko, Jomukai, Ringi - The Ingredients of Executive Selection in Japan", *Personnel*, vol. 4, núm. 46, pp. 20-30.
- INGHAM, G. (1984), *Capitalism Divided? The City and Industry in British Social Development*, Londres, Macmillan.
- ISHIKAWA, A. (1982), "A Survey of Studies in the Japanese Style of Management", *Economic and Industrial Democracy*, vol. 1, núm. 3, pp. 1-15.
- JACOBY, S. (1979), "Origins of Internal Labour Markets in Japan", *Industrial Relations*, vol. 2, núm. 18, pp. 184-196.
- JACQUES, E. (1951), *The Changing Culture of a Factory*, Londres, Tavistock.
- KAGONO, T., I. Nonaka, K. Satakibara y A. Okumura (1985), *Strategic vs. Evolutionary Management: A. U. S./Japan Comparison of Strategy and Organization*, Amsterdam, North Holland.
- KAHN, H. (1979), *World Economic Development: 1979 and Beyond*, Londres, Croom Helm.
- KAWASHINI, H. (1986), "The Reality of Enterprise Unionism", en G. McCormack y Y. Sugimoto (comps.), *Democracy and Contemporary Japan*, Sydney, Hale and Iremonger, pp. 138-156.
- KENNEY, M. y R. Florida (1988), "Beyond Mass Production: Production and the Labor Process in Japan", *Politics and Society*, vol. 1, núm. 16, pp. 121-158.
- KETCHAM, R. (1987), *Individualism and Public Life*, Oxford, Blackwell.
- KONO, T. (1982), "Japanese Management Philosophy: Can it Be Exported?", *Long Range Planning*, núm. 3, pp. 90-102.
- KOSHIRO, K. (1982), "Japan's Wage Determination Re-examined", *Japanese Economic Studies*, vol. 2, núm. 10, pp. 49-84.
- KOTTER, J. P. (1988), *The Leadership Factor*, Nueva York, Free Press.
- LINCOLN, J. R. y K. McBride, "Japanese Industrial Organizations in Comparative Perspective", *American Review of Sociology*, núm. 13, pp. 289-312.
- LITTLER, C. R. (1982), *The Development of the Labour Process in Capitalist Societies*, Londres, Heinemann Educational Books.
- MARCUSE, H. (1964), *One Dimensional Man*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- MARSH, R. M. y H. Mannari (1975), "The Japanese Factory Revisited", *Studies in Comparative International Development*, vol. 1, núm. 10, pp. 31-43.
- (1977), "Organizational Commitment and Turnover: A Prediction Study", *Administrative Science Quarterly*, vol. 1, núm. 22, pp. 57-75.
- (1980), "Technological Implications Theory: A Japanese Test", *Organization Studies*, vol. 2, núm. 1, pp. 161-183.
- MARSH, R. M. y Mannari, H. (1981) "Technology and Size as Determinants of the Organizational Structure of Japanese Factories", *Administrative Science Quarterly*, vol. 1, núm. 26, pp. 33-57.
- MATSUURA, N. F. (1981), "Sexual Bias in the *Nenko* System of Employment", *Journal of Industrial Relations*, vol. 3, núm. 23, pp. 310-322.
- MATSUZUKA, H. (1967), "Industrialization and the Change of Wage Structure in Japan", en N. Uchida y K. Ikeda (comps.), *Social and Economic Aspects of Japan*, Tokio, Economic Institute of Seijo University, pp. 111-113.
- MILTON-SMITH, J. (1986), "Japanese Management Overseas: International Business Strategy and the Case of Singapore", en S. R. Clegg, D. Dunphy y S. G. Redding (comps.), *The Enterprise and Management in East Asia*, Hong Kong, Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, pp. 394-412.
- MINTZBERG, H. (1983), *Power In and Around Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- MOORE, J. (1983), *Japanese Workers and the Struggle for Power: 1945-1947*, Madison, University of Wisconsin Press.
- MORGAN, G. (1989), "Ownership and Management Strategy", en S. R. Clegg (comp.), *Organization Theory and Class Analysis: New Approaches and New Issues*, Berlin, De Gruyter, pp. 175-191.
- MUCZYK, J. P. y B. C. Reimann (1987), "The Case for Directive Leadership", *Academy of Management Executive*, vol. 4, núm. 1, pp. 301-311.
- MURAKAMI, Y. (1984), "The Society as a Pattern of Civilization", *Journal of Japanese Studies*, vol. 2, núm. 10, pp. 281-363.
- (1986), "Technology in Transition: Two Perspectives on Industrial Policy", en H. Patrick (comp.), con la asistencia de I. Meissner, *Japan's High Technology Industries: Lessons and Limitations of Industrial Policy*, Seattle y Londres, University of Washington Press, pp. 211-241.
- MUTO, I. (1986) "Class Struggle in Post-war Japan", en G. McCormack e Y. Sugimoto (comps.), *Democracy in Contemporary Japan*, Sydney, Hale and Iremonger.
- NAKANE, C. (1973), *Japanese Society*, Harmondworth, Penguin.
- NAKAO, T. (1980), "Wages and Market Power in Japan", *British Journal of Industrial Relations*, vol. 3, núm. 8, pp. 365-368.
- ODAKA, K. (1963), "Traditionalism, Democracy in Japanese Industry", *Industrial Relations*, vol. 1, núm. 3, pp. 95-103.
- (1975), *Toward Industrial Democracy: Management and Workers in Modern Japan*, Cambridge, Harvard University Press.
- ORRÚ, M., N. W. Biggart y G. G. Hamilton (1988), "Organizational Isomorphism in East Asia: Broadening the New Institutionalism", *Program in East Asian Culture and Development*, Research Working Paper Series, núm. 10, Institute of Governmental Affairs, University of California Davis.
- OUCHI, W. (1981), *Theory Z: Now American Business can Meet the Japanese Challenge*, Massachusetts, Addison Wesley.

- PASCALE, R. T. y M. Maguire (1980), "Comparisons of selected work factors in Japan and the United States", *Human Relations*, núm. 33, pp. 433-455.
- PASCALE, T. (1984), "Perspectives on Strategy: The Real Story behind Honda's Success", *Californian Management Review*, vol. 3, núm. 26, pp. 47-72.
- PETERS, T. J. y R. H. Waterman Jr. (1982), *In Search of Excellence*, Nueva York, Harper and Row.
- QUIGGIN, J. (1987), "White Trash of Asia", *Current Affairs Bulletin*, vol. 2, núm. 64, pp. 18-25.
- RAY, C. (1986), *Social Innovation at Work: The Humanization of Workers in Twentieth Century America*, tesis de doctorado, University of California, Santa Cruz.
- REDDING, S. G. (1980), "Cognition as an Aspect of Culture and Its Relationship to Management Processes: An Exploratory View of the Chinese Cases", *Journal of Management Studies*, núm. 17, pp. 127-148.
- (1990), *The Spirit of Chinese Capitalism*, Berlín, De Gruyter.
- ROHLEN, T. (1974), *For Harmony and Strength: Japanese White-Collar Organization*, Berkeley, University of California Press.
- SAHA, A. (1989-1990), "Basic Human Nature and Management in Japan", *International Minds*, vol. 2, núm. 1, pp. 11-17.
- SANO, Y. (1977), "Seniority-Based Wages in Japan-A Survey", *Japanese Economic Studies*, vol. 3, núm. 5, pp. 48-65.
- SCHUMPETER, J. H. (1944), *Capitalism Socialism and Democracy*, Londres, Allen and Unwin.
- SHIRAI, T. y H. Shimoda (1978), "Interpreting Japanese Industrial Relations", en J. T. Dunlop y W. Galenson (comps.), *Labor in the Twentieth Century*, Nueva York, Academic Press, pp. 242-283.
- SILIN, R. H. (1976), *Leadership and Values: The Organization of Large Scale Taiwanese Enterprises*, Cambridge, Mass., East Asian Research Center, Harvard University.
- STANDISH, P. E. M. (1990), "Accounting. The private Language of Business or an Instrument of Social Communication", en S. R. Clegg y S. G. Redding with the assistance of M. Cartner (comps.), *Capitalism in Contrasting Cultures*, Berlín, De Gruyter, pp. 122-141.
- SUGIMOTO, Y. (1982), "Japanese Society and Industrial Relations", en H. Shimada y S. Levine (comps.), *Industrial Relations in Japan*, Melbourn, Japanese Studies Centre, pp. 1-20.
- (1986), "The manipulative Basis of 'Consensus' in Japan", en G. McCormack y Y. Sugimoto (comps.), *Democracy in Contemporary Japan*, Sydney, Hale and Iremonger, pp. 65-76.
- SUGIMOTO, Y. y R. Mauer (1985), *Images of Japanese Society*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- SUZUKI, Y. (1981), "The Strategy and the Structure of Top 100 Japanese Industrial Enterprises, 1950-1970", *Strategic Management Journal*, núm. 1, pp. 265-291.
- SWEDBERG, R. (1987), "Economic Sociology: Past and Present", *Current Sociology*, vol. 1, núm. 35.

- TACHIBANAKI, T. (1982), "Further Results on Japanese Wage Differentials: Nenko Wages, Hierarchical Position, Bonuses and Working Hours", *International Economic Review*, vol. 2, núm. 23, pp. 447-462.
- TAIRA, K. (1961), "Characteristics of Japanese Labor Markets", *Economic Development and Cultural Change*, núm. 10, pp. 150-168.
- (1980), "Colonialism in Foreign Subsidiaries: Lessons from Japanese Investment in Thailand", *Asian Survey*, vol. 5, núm. 20, pp. 373-395.
- TAKAMIYA, S. (1969), "Characteristics of Japanese Management and its Recent Tendencies: Effectiveness of Japanese Management", en *The Proceedings of the 15th CIO International Management Congress*, Tokyo, Kogakusha.
- TAKEUCHI, H. (1982), "Working Women in Business Corporations—The Management Viewpoint", *Japan Quarterly*, vol. 3, núm. 29, pp. 319-323.
- TAKEZAWA, S. (1966), "Changing Workers' Values and Implications of Policy in Japan", en L. E. Davis y A. B. Cherns (comps.), *The Quality of Working Life*, Nueva York, Free Press, pp. 327-346.
- TANAKA, H. (1980), "The Japanese Method of Repairing Today's Graduate to Become Tomorrow's Manager", *Personnel Journal*, vol. 2, núm. 59, pp. 109-112.
- THUROW, L. (1984), "Revitalising American Industry: Managing in a Competitive World Economy", *Californian Management Review*, vol. 1, núm. 27, pp. 9-40.
- TICHY, N. (1981), "Networks in Organizations", en P. Nystrom and W. Starbuck (comps.), *Handbook of Organization Design*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 386-408.
- TSURUMI, Y. (1976), *The Japanese are Coming: A Multinational Interaction of Firms and Politics*, Cambridge, Mass., Ballinger.
- URABE, K. (1979), "A Critique of Theories of the Japanese-Style Management Systems", *Japanese Economic Studies*, vol. 4, núm. 7, pp. 33-50.
- VLASTOS, S. (1986), *Peasant Protests and Uprising in Tokugawa Japan*, Berkeley, University of California Press.
- VOGEL E. (1979), *Japan as Number One: Lessons for America*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- WEBER, M. (1930), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, trad. de T. Parsons, Londres, Allen and Unwin.
- WHITLEY, R. (1990), "East Asian Enterprises Structures and the Comparative Analysis of Forms of Business Organization", *Organization Studies*.
- WIENER, M. J. (1981), *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850-1950*, Cambridge University Press.
- WILLIAMS, R. (1976), *Keywords*, Londres, Fontana.
- WILLIAMS, K., J. Williams y D. Thomas (1983), *Why are the British Bad at Manufacturing?*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- WORNOFF, J. (1982), *Japan Wasted Workers*, Montclair, Allanheld.
- YAMADA (1969), "Japanese Management Practices—Change is on the Way as Traditional Habits are Challenged", *Conference Board Record*, vol. 11, núm. 6, pp. 22-23.

Gestión regional y local

José Mejía Lira*

La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales.

La experiencia mexicana

Los municipios requieren una serie de acciones y elementos para superar sus carencias y responder a la nueva función asignada a los gobiernos locales. Esta nueva función corresponde a su responsabilidad para favorecer y generar una dinámica integral de desarrollo, donde participen agentes diversos y los sectores de la comunidad.

Se ha fortalecido a los municipios otorgándoles mayores recursos, indispensables para llevar a cabo más y mejores actividades, y sobre todo con la idea de generar procesos de desarrollo a partir del propio municipio. En varios países latinoamericanos encontramos estos esfuerzos. Así, en Venezuela se otorga una partida llamada "situado municipal" que estipula la entrega por parte de los estados a los municipios de entre 12.5 y 20% de la partida que proporciona la Federación. Situación muy similar a la de México, donde se obliga a los estados a entregar 20% de las participaciones federales a los municipios.

No obstante, el cambio real sobre las administraciones municipales corresponde a la asignación de un mayor papel en las actividades guber-

* Coordinador del Proyecto de Modernización Municipal, CIDE.

¹ Las demostraciones del centralismo son muchas y variadas, para una mejor comprensión de las diferentes aristas bajo las cuales puede estudiarse la centralización y su correlato, la descentralización, puede consultarse: Enrique Cabrero y José Mejía, *Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México*, México, CIDE, en prensa. De igual manera, algunos parámetros importantes sobre el centralismo en nuestro país se puede encontrar en: José Mejía, *Notas para el estudio de la administración pública municipal*, México, CIDE, 1990.

namentales. Como es sabido, en el caso de México prevalece un gran centralismo¹ que limita la actuación de los estados y de los municipios. Hoy en día, a partir de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, el municipio tiene una capacidad legal y un papel formal que le exige contar con una mayor y real capacidad en todos sentidos.

El avance en los municipios visualiza a su administración como a uno de los responsables de la dinámica del desarrollo integral comunitario. Para dar respuesta adecuada a la satisfacción de las actividades importantes provenientes de su nueva función, la generación y la ejecución de políticas adecuadas de diverso orden y tipo constituyen el fundamento del accionar municipal, en el cual el gobierno local cuenta con una función activa, sin que ello entrañe la responsabilidad de ejecutar dichas políticas, sino más bien entendiendo su papel como el de un promotor y agente incidental hacia diversos grupos.

En este contexto, el manejo de la normatividad adecuada, el uso de la concesión y el acuerdo, y principalmente la concertación, entre otros mecanismos, se tornan fundamentales, exigiéndole al ayuntamiento una capacidad administrativa mayor y mejor, y la elaboración y manejo de orientaciones eficientes y eficaces hacia su fin.

Las modalidades administrativas buscarían responder a esta actuación necesaria de los ayuntamientos, sin embargo los gobiernos municipales muestran no sólo carencias, sino también un gran ingenio para responder a las necesidades y demandas de los miembros de la comunidad a la que sirven. Así, encontramos varias respuestas a las gestiones requeridas para enfrentar las demandas y necesidades de sus gobernados, las cuales revelan ser útiles las más de las veces.

En este documento se muestran las modalidades de planeación y gestión encontradas en diversos municipios, las que no siempre están interconectadas, y en realidad, muestran adaptaciones a las prácticas administrativas generales. El estudio forma parte del Proyecto de Modernización Municipal de la División de Administración Pública del CIDE, el cual no está aun concluido, por lo que los aspectos destacados son aun parciales, pero los consideramos ilustrativos de las vertientes presentes para dar respuesta a un universo complejo y cada día más politizado.

Partimos de algunas consideraciones respecto a la planeación que permiten entender la importancia de una actuación planeada en los espacios organizacionales dentro de los cuales estudiamos el de los ayuntamientos. De ahí, se estudia la práctica de la planeación municipal, se muestran las orientaciones y la diferencia entre un sentido ortodoxo de ésta y la aplicación de un referencial desarticulado del proceso de planeación. Por

último, se muestran algunas formas de administración en estos espacios de gobierno.

Es conveniente aclarar que no se busca un estudio de la planeación en sí, o de sus aspectos teóricos, más bien se hace un análisis basado en procesos reales de la planeación. No obstante, se señalan algunos puntos sobre el sentido otorgado a la planeación y las ventajas generalmente reconocidas de esta forma de actuación.

PLANEACIÓN ¿PARA QUÉ?

El sentido otorgado a la planeación es racionalizar la actuación buscando la eficiencia y el logro de objetivos de manera eficaz. Desde los tiempos de Fayol, la planeación ha tenido la connotación de influir en un espacio temporal, esto es, hacia el futuro. "La planeación aparece en el momento en que es necesario asegurar la eficacia en la consecución de los objetivos y metas, la congruencia de éstos con los medios, y la eficiencia en la optimización de los recursos."²

La planeación corresponde a un proceso mediante el cual se establecen pautas de conducción. Este proceso se divide en etapas, siendo las más comunes la formulación del plan, la instrumentación, el control y la evaluación. La formulación, por su parte, presenta tres etapas secuenciales: el diagnóstico, el pronóstico y la imagen objetivo.

Actualmente se valora con mayor fuerza el uso de la planeación estratégica. El significado de ésta corresponde a una consideración de tres aspectos: la relación organización-contexto, la implicación de la mayor parte de la organización y la orientación más allá de un corto plazo.³

En el primer punto, la relación organización-contexto, implica considerar la incidencia de los cambios contextuales y la determinación de variables exteriores a la actuación de la organización. Así, se busca considerar la situación y las interrelaciones presentes y su evolución, así como la posibilidad de influir y aprovechar ciertas situaciones. En el segundo caso, se estima que los cambios requieren muchas relaciones e involucrarán a la

² Luis Ignacio Arbesu, Jaime D. López y José Mejía Lira, *Planeación en el sector público*, México, 1990, en prensa.

³ Existen varias orientaciones para la conceptualización de la planeación estratégica. La aquí descrita ha sido elaborada pensando en una orientación hacia la administración pública, sin embargo, estimamos útil esta visión para cualquier administración. Se pueden consultar varios textos al respecto, por ejemplo: Enrique Cabrero, *Origen y desarrollo del concepto de estrategia*, Material Docente, núm. 8, CIDE, 1986; Octavio Aguirre, *Planeación corporativa para la empresa mexicana*, México, EDUEM, 1981.

mayor parte de la organización. Por último, se busca establecer un derrotero general, útil a los objetivos, pero considerando una cierta permanencia en el tiempo.

Esta última orientación de la planeación estima un análisis interno y externo, capaz de enjuiciar procedimientos, metas, programas, beneficiarios, etc. —por consiguiente, altamente recomendable a una administración—, llegando a una organización donde importa tener un proyecto vinculado a la misión o razón de ser de ésta. Se entiende, entonces, un sentido de este tipo de planeación en las administraciones públicas, en particular las municipales.

Las ventajas de una planeación consisten en racionalizar las acciones y otorgarles coherencia, permitiendo el mejor uso de los recursos y no dilapidar esfuerzos en actividades no relacionadas con lo esencial. Naturalmente, permite contar con mecanismos de coordinación e integración de esfuerzos, y fija parámetros de actuación capaces de evitar la optimización de las partes y no del todo.

Si pensamos en una planeación de tipo estratégico, se refuerzan estos aspectos. En cualquier caso, un sistema de planeación presenta varias ventajas para las organizaciones entre las que podemos destacar:

- 1) reflexión sobre el futuro de la organización; en nuestro caso del municipio;
- 2) estimación y análisis de las opciones de actuación;
- 3) detección de oportunidades y amenazas;
- 4) proporcionar un instrumento útil de control;
- 5) reducción de la incertidumbre;
- 6) otorgar marcos de referencia para la decisión;
- 7) capacidad para manejarse en situaciones de incertidumbre;
- 8) reducir la ambigüedad;
- 9) especificar los factores básicos de actuación;
- 10) inducir a la actuación orientada hacia el cumplimiento de objetivos;
- 11) prever maneras de actuación capaces de coordinar esfuerzos;
- 12) otorgar un mecanismo de integración de esfuerzos; y
- 13) estimular la comunicación.

Naturalmente, algunos de los puntos tienen su lado débil, sin embargo, todos ellos resaltan la importancia de una actuación planeada en las organizaciones. En el caso particular de las administraciones municipales, éstas requieren una orientación para sus actividades y un referencial para establecer prioridades. En esto la planeación representa un recurso esencial,

permitiendo darle un sentido de desarrollo al proyecto en una perspectiva integral.

Además, en México los ayuntamientos deben circunscribirse al sistema nacional de planeación democrática, donde es obligatoria la consulta a la comunidad para generar los planes; y para los municipios es indispensable respetar las guías y las bases del Plan Nacional de Desarrollo, y del plan estatal correspondiente.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática corresponde a un sistema integral de planeación, en el que se busca la integración de los planes de los tres ámbitos de gobierno, definiéndose como

...un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de realizar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación, por medio de los cuales los grupos organizados de la sociedad y de la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.⁴

Esta propuesta para la generación de los planes del sector público representa un gran avance. Se establece, como punto de partida, el señalamiento por parte de la propia comunidad de las necesidades que hay que satisfacer, proveyendo de un adecuado mecanismo de priorización. Naturalmente, no basta este punto para llevar a cabo un buen diseño del plan pero corresponde a uno de los puntos fundamentales. Falta ahora recuperar el sentido otorgado a este sistema y darle su verdadera dimensión, puesto que, como veremos más adelante, la generación de los planes presenta aún fallas y orientaciones corregibles. Cuando esto ocurra, habrá mejorado ampliamente la planeación municipal.

SISTEMAS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL

La planeación es vista como el elemento que da sentido y coherencia a las actividades del gobierno municipal, no sólo plasmando intencionalidad, sino sirviendo de guía y priorización de las actividades. Ello obliga a mejorar la orientación y la práctica de la planeación existente en los municipios,

⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización*, México, abril de 1985.

pero partiendo de las orientaciones y formas con las que se realiza actualmente, entendiendo que nuestros sistemas administrativos deben adaptarse a nuestras realidades y no a la inversa.

Se puede afirmar que en todos los municipios existen carencias de planeación de diverso tipo, pero igualmente reconocemos actuaciones planificadas, o al menos programadas, en cada uno de ellos. Incluso la utilidad de estos procesos es muy variada.

Para la elaboración de los planes existen también prácticas diferenciadas: desde las que contratan a consultores o despachos privados, pasando por los municipios donde el plan es realizado por el gobierno estatal, hasta las que se realizan con medios y recursos propios.

En gran parte de los municipios encontramos un departamento o dirección responsable de la planeación, del cual surge el plan de gobierno municipal, o en su caso los planes operativos o programas particulares. No obstante, se encontraron municipios donde las unidades de planeación hacían una especie de seguimiento o incluso "acomodaban" las acciones realizadas por el ayuntamiento a los planes.

Para realizar el estudio de la práctica de la planeación municipal, primero se procedió a un análisis de los planes en cuanto a su contenido, entendiendo que no basta para comprender cabalmente su proceso de realización un análisis del resultado final como es el documento llamado plan. Sin embargo, un reflejo de estos procesos, de las estimaciones y de la profundidad de la comprensión y las posibilidades de respuesta a las demandas de la población se concreta en dicho documento.

Se compararon un total de 47 planes, pero con una muestra en la que en varios municipios se detectó la inexistencia de planes, e incluso varios de ellos aceptaron no tener un sistema de planeación y operar bajo sistemas en los que sólo existían planes operativos anuales o bien sólo planes muy particulares o, en último caso, trabajando sólo programas vinculados a la apertura programática-presupuestal, resultado de la exigencia de la ley de ingresos y egresos del municipio. También se aceptó, en algunos casos, que en ocasiones la búsqueda para obtener recursos de alguna fuente no tradicional, que obliga a presentar proyectos o estudios que justifiquen el otorgamiento de recursos, generaba en cierta medida un plan particular.

Los planes fueron clasificados considerando que una práctica generalizada no sería condicionada por la naturaleza del municipio. Además, siendo una actividad adjetiva que busca favorecer o ampliar las actividades esenciales que un gobierno municipal debe realizar, se manejaron sin diferenciación los planes, buscando obtener un perfil de plan municipal que mostrara la realidad.

Para el análisis, se procedió por medio de la predeterminación de algunos elementos, que no necesariamente reflejarían el plan ideal, pero que ciertamente permiten un elemento de referencia para la definición de un perfil de la manera y de los contenidos comunes con que se realizan los planes.

Se partió, entonces, del establecimiento de criterios *a priori*, basados en un estudio anterior sobre la planeación regional y estatal,⁵ buscando reflejar los elementos más comunes de los planes municipales. Los criterios fueron: 1) el diagnóstico, en cuanto a su forma de establecer la situación que guardaba el municipio, dando importancia a la ubicación de los problemas y al señalamiento de las relaciones causa-efecto; 2) la existencia de pronósticos, el manejo de políticas y la incorporación de políticas u orientaciones sectoriales; 3) la definición de objetivos, observando la diferencia entre valores del plan y su concreción; 4) la definición y consideración de actores, dividiéndolos en agentes o ejecutores del plan y beneficiarios del mismo, y 5) la programación, y su normatividad y control.

1. El diagnóstico

El diagnóstico que presentan los planes municipales es diferenciado respecto a los municipios estudiados. En general existe una tendencia por establecer elementos descriptivos del municipio sin establecer necesariamente las causalidades o contexto del problema, esto es, en los planes municipales estudiados se describen los problemas y situaciones sin señalar, de manera general, los elementos causantes del problema o que influyen en él. Así, se muestran problemas de todo tipo como la falta de cobertura de un servicio determinado, falta de seguridad pública, escasez de agua potable, etc., o también problemas administrativos, como la falta de coordinación, falta de eficiencia y eficacia en atender al público, y falta de personal, entre otros. Tanto en uno como en otro caso no se ubica el problema en su medio de manera que denote la magnitud o permita la ponderación de los problemas, más aún, no se establecen las causas primordiales que dan cuenta de la situación.

Además, no todos los planes señalaron diagnósticos que comprendieran tanto los aspectos generales como los sectoriales o más particulares del problema a una zona o sector; incluso en uno de los planes no encontramos

⁵ Cf. José Mejía Lira, "Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública estatal". *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, núm. 33, enero-abril de 1989.

diagnóstico alguno. Por otra parte, existe una tendencia a preocuparse más por señalar situaciones problemáticas, en ocasiones en detrimento de la detección de ciertas carencias que reflejan hacia dónde deberán orientarse los esfuerzos y las posibilidades o en su caso las imposibilidades, de establecer ciertas acciones adecuadas al desarrollo comunitario pero viables en su instrumentación.

Pero el aspecto que más se relega es la consideración de un equilibrio de elementos o fuerzas positivas y negativas del ayuntamiento y del municipio en general. Si bien existen indicaciones de aspectos "explotables" del municipio, no siempre ocurre así; además, no se establecen las capacidades del ayuntamiento y otros agentes para concretar dicha explotación.⁶

Queremos hacer notar la poca orientación de los diagnósticos hacia el establecimiento del contexto y de las causas de los problemas, o de los aspectos ventajosos de los municipios. Así, calificando en una escala de alto, bajo y regular dicha consideración, encontramos que sólo 4 de los 47 planes podrían considerarse en una calificación de alto. Esto es más significativo cuando vemos que no existen diagnósticos que puedan considerarse integrales y comprensivos del total de la realidad del municipio, pues no hay un señalamiento de los variados elementos que abarcan la vida municipal en sus aspectos económicos, políticos y sociales; y de éstos en sus interrelaciones con el gobierno municipal y con los otros ámbitos de gobierno.

Existe incluso una cierta confusión entre la determinación de problemas y sus causas, además de señalarse, en ciertos planes, sólo los síntomas de los problemas. Esta confusión es clara si observamos cómo se establecen los diagnósticos en donde se señala como de interés el enfrentar situaciones no controlables del todo. Así, un plan podría indicar la necesidad de contar con más agua sin observar la causa y los indicadores que reflejan que dicha situación es problemática. En este sentido, el contar con mucha agua puede ser también un problema. Esto nos demuestra la importancia de contextualizar los problemas.

Más drástico fue encontrar planes donde se volvían a señalar los mismos problemas de planes anteriores, o muy parecidos. Incluso en los planes de un estado hubo transcripciones lineales de un plan anterior a otro. Esto reveló las carencias en los diagnósticos y la falta de estudios de campo. Se puede afirmar que los diagnósticos son manejados mediante recopilación

⁶ Se considera de gran importancia el análisis de las capacidades, las cuales son de diversos tipos. Puede verse una breve descripción de estas capacidades en: José Mejía Lira, *La gestión municipal*, CIDE, 1986, mimeografiado; o bien en Luis I. Arbesu, Jaime Domingo López B. y José Mejía L., *La planeación en el sector público*, Ed. Trillas, en prensa, en la parte que corresponde a la planeación municipal.

de información escrita y estadísticas, donde la mayor parte son generadas por instancias extramunicipales, y rara vez por el propio ayuntamiento.

Ciertamente, un esfuerzo como el señalado requiere un alto nivel de recursos, tanto financieros como humanos y técnicos, sin embargo es importante para delinear el perfil real de los planes municipales, y añadiremos sus posibilidades de generación de un mejor plan, considerar los puntos que realmente realizan en una óptica del "deber ser" del plan.⁷

2. Pronósticos, programas y políticas

La generación de pronósticos se encuentra muy relegada, y aunque existan algunas estimaciones del punto en que se encontrarán ciertos servicios públicos en un futuro en caso de ampliarse su cobertura por medio de inversiones,⁸ la verdad es que cuando así ocurre no se señalan los medios y procedimientos para la estimación. Esto refleja una mayor consideración de percepciones parciales de quienes generan el plan, es decir, no se muestran los estudios que permitirían llegar a las conclusiones señaladas. Con este criterio, ninguno de los planes estudiados haría pronósticos, si consideramos a los que hacen alguna referencia a situaciones futuras de los problemas o carencias, sin tener en cuenta los que hicieron proyecciones de la población que exigirían una atención más amplia de las necesidades, encontramos que sólo en un caso, el de Toluca, podría considerarse que cuenta con algunos elementos de pronóstico.

Respecto a los programas, ésta es una práctica muy difundida a causa del sistema programático presupuestal de los gobiernos. Sin embargo, a sabiendas de la existencia de presupuestos en las administraciones municipales, en algunos planes no se hace referencia a programas, aunque en la mayoría se establecen. En la totalidad de los planes se elaboraron al menos algunas líneas de acción que podrían traducirse en programas; no obstante, la correspondencia de objetivos del plan y los programas no fue evidente en todos los casos.

⁷ Existen propuestas para orientar la planeación municipal entre las cuales puede considerarse: Julián Salazar, Samuel Espejel y Luis Inostroza, *Desarrollo, administración y planeación municipal. La experiencia del Estado de México*, Toluca, UAEM-UAM-IAPEM, 1990. También puede consultarse: Ignacio Arbesu, Jaime D. López y José Mejía, *La planeación en el sector público*, México, Ed. Trillas, en prensa.

⁸ Esta situación aparece con mayor frecuencia en los servicios más típicamente municipales, como el del agua potable. Aunque no siempre se señala el estudio que determina la proyección o evolución futura.

3. *Objetivos y metas*

En los planes apareció el señalamiento de objetivos y propósitos, pero éstos fueron variados y de diferentes niveles. Así, encontramos propósitos como “contribuir al desarrollo del país” u “ordenar y regular el crecimiento de los asentamientos humanos en el marco de la libertad...”. En otros casos había señalamientos particulares como “controlar el uso del suelo” o “el equilibrio del medio”, e incluso “proporcionar los servicios públicos necesarios”.

Los planes en conjunto suelen establecer más propósitos y objetivos del tipo valorativo, es decir, se consideran más los elementos deseables en todo tiempo y lugar, válidos para cualquier plan o programa. Así, cuando se indica “contribuir al desarrollo”, éste sería un objetivo o propósito deseable aun sin el plan.

Podría pensarse que la distinción de propósito o misión frente a objetivos más concretos puede ser superada entendiendo que en el nivel del propósito o misión aparecen los elementos “valorativos” y se concretan en los llamados objetivos, lo cual no es del todo cierto. Por ejemplo, en el plan de desarrollo municipal de Cuernavaca se establece como propósito “... impulsar las actividades económicas y sociales de la zona, fortaleciendo los municipios implicados con una mejor distribución de esas actividades, a fin de que aseguren un crecimiento económico con sentido social y se garantice así un desarrollo justo, armónico y equilibrado”. Y derivados de este propósito se establecieron como objetivos: *i)* distribuir armónicamente a la población y las actividades económicas; *ii)* vigorizar la economía municipal, y *iii)* fortalecer a la sociedad, mediante una mejor distribución del ingreso.

Como puede verse, los objetivos tenían un gran contenido valorativo sin llegar a concretarse. Sólo 5 de los 47 planes escaparían, en algún sentido, del señalamiento altamente valorativo de los objetivos, en los 42 restantes al menos existiría un señalamiento de un objetivo no concreto.

A la inversa, la definición de objetivos y metas concretas no siempre se incorporó a los planes. En el caso de los planes que comprendían los programas o las líneas de acción sectoriales no se llegó tampoco a especificar objetivos o metas. Volviendo al plan de Cuernavaca mencionado, en el que se elaboraron cuatro líneas de acción sectoriales, los objetivos para cada una de ellas eran muy amplios; por citar un caso, la de desarrollo rural señalaba: “impulsar la agricultura”, “fomentar la actividad pecuaria lechera...”, “conservación de las zonas agrícolas de riego de Acapatzingo y Palmira”, “mejoramiento y conservación del bosque”, entre otros.

Calificando de alta, media o baja la definición de valores en los objetivos o propósitos del plan, 8 de los 47 planes serían altos y 9 bajos o nulos.

El resto tendría una definición de valores generales o medios que pretenderían orientar el plan sin ser en demasía exagerados o estableciendo algunas particularidades para ello.

La concreción de objetivos, como el de “ceder los derechos de pozos para obtener y dar agua potable a más de 50% de la población” del municipio de Tianguistenco, estaría en una proporción de 1 de cada 3 de los planes estudiados.

4. *Agentes y beneficiarios*

Se tiene muy poca consideración en los planes estudiados de los actores implicados en los mismos. Así, considerando como agentes a quienes serían los responsables de impulsar y desarrollar las actividades derivadas del plan, se observa que no en todos los planes se hace referencia a ellos. Sin embargo, como la Ley de Planeación establece que los sistemas de planeación del sector público considerarán cuatro vertientes (a saber: la obligatoria, la coordinada, la concertada y la inducida) que se corresponden con agentes diversos de la sociedad cuyo peso en el plan está diferenciado, se puede decir que vía el señalamiento de dichas vertientes existe una consideración de los agentes para instrumentar el plan.

En este sentido, si calificamos los planes en cuanto a su consideración de agentes en medio y alto, 13 de los 47 planes estarían calificados como altos.

Más drástico es el caso de los beneficiarios, pues no siempre se determina quiénes son los que obtienen beneficio de las actividades del plan. En este último caso sólo 8 de los planes señalaron en algún sentido a los actores que recibirían los beneficios.

En cuanto a la normatividad, sólo unos pocos señalaban o remitían a normas para la satisfacción de los cometidos del plan, sobre todo tratándose de una normatividad *ex profeso*. Aunque ciertamente muchos planes hacían mención a leyes generales.

PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

En las administraciones locales gubernamentales de México encontramos una gran preocupación por el uso de sistemas administrativos clásicos, pero también un uso de modalidades que no se corresponden y que en ocasiones son contrarias a dichos sistemas clásicos.

Gran parte de las administraciones locales se han enfrentado al hecho de estar limitados en recursos, tanto humanos y financieros como materiales. Además, estas administraciones se enfrentan a una racionalidad que pretende uniformar las políticas de los gobiernos federal y estatal junto con las orientaciones de la administración municipal, y que en la práctica no funciona.

Así, nos topamos con un sistema en el que la planeación gubernamental se considera como elemento básico de actuación, sobre todo bajo el sistema plan, programa, presupuesto, control (SPPPC). En dicho sistema se elabora un plan general según el cual se deben regir los programas subsecuentes y en el que se dará la asignación presupuestaria. Esta última será un elemento importante para el seguimiento, pues el ejercicio presupuestal será una gran preocupación para quienes otorgan los recursos.

Las prácticas de planeación analizadas nos revelan que algunos de los problemas que hay que atender quedarían claros para las administraciones municipales, puesto que en los diagnósticos se consignan aspectos diversos por ser superados o problemas por atender. Pero podemos juzgar, dada la forma del diagnóstico, que la comprensión global e integral de la situación del municipio no aparece claramente establecida, incluso en algunos planes se puede establecer el criterio de la duda para ciertos señalamientos.

En segundo lugar, está claro que si se conocen algunos de los problemas y ciertas necesidades, las respuestas no pueden apreciarse como adecuadas cuando el contexto del problema parece desconocerse, o bien cuando las causas del problema no son advertidas en los estudios.

Contar con un plan parece ser el primer paso para orientar los esfuerzos, pero hemos observado que en ocasiones se busca contar sólo con un documento, no con un instrumento de apoyo para guiar la gestión municipal. Estimamos que ciertamente hay un contenido político y valorativo en el plan que no queremos dejar de lado.

Quien tiene un plan, pretende tener "racionalizado" su sistema. El plan otorga el sentido de tener controlada la situación, proporciona una imagen de conocedor de los problemas y sabedor de lo que ha de hacerse, en pocas palabras, otorga racionalidad y una imagen valorada políticamente como "buena". Podemos considerar entonces, que los planes municipales, más que ser un instrumento administrativo que permite definir prioridades y orientar esfuerzos, es un instrumento político. Esta idea se refuerza cuando observamos ciertas prácticas bajo las que se realizaron los planes.

Más importante aún es considerar el uso del plan para la administración municipal. En varias ocasiones se pudo detectar la desconexión entre las prácticas administrativas y el plan. En realidad el sistema funciona con cuerpos administrativos diferenciados, donde unos son los que toman las

decisiones, otros los planeadores y otros más los operativos. Cada uno de ellos con su propia lógica y no necesariamente vinculados bajo la misma racionalidad. Esto hace que las administraciones municipales operen en sistemas administrativos con lógicas diferentes a las establecidas en los planes, además de que el control se convierte en una exigencia hacia afuera, y no en un instrumento de gestión para las mencionadas administraciones.

Por otra parte, la gestión municipal tiene un mayor contenido de tipo contingente o adaptativo, sobre todo por ser una administración cuya inercia en la actuación lleva a preocuparse más por lo que empieza a ser disfuncional a los procesos o por las exigencias del medio, que son más del tipo efervescente o causadas por movilizaciones políticas cuya atención es urgente por dicha connotación.

En dos municipios analizados, encontramos que se realizaban prácticas administrativas diferenciadas entre sí, es decir, existía una administración "corriente", surgida a partir de un sistema organizativo que sólo había cambiado marginalmente en distintas administraciones, pero había otra que reflejaba el estilo de la administración en turno. Incluso pudimos observar el manejo de sistemas de información hacia el exterior que no era aprovechado para la gestión municipal en cuestión.

Por último, hemos de señalar que los diseños organizativos adoptan modalidades formales de acuerdo con los cánones administrativos, pero en la práctica el funcionamiento administrativo se da más por equipos de actuación, por grupos que atienden problemas y por gentes que crean problemas y soluciones. Esta forma de actuación se combina con las exigencias formales, siendo algunas veces altamente eficaz, pero exigiendo otras veces la separación tajante de dichos formalismos.

Puede señalarse una gran diferenciación en los sistemas administrativos de los gobiernos municipales, con acomodos interesantes en los que se presenta una adecuación de recursos, estilos de dirección e instituciones para buscar responder a las necesidades de su comunidad.⁹

Cada una de las modalidades administrativas que han sido adoptadas reflejan acomodos de la teoría administrativa a circunstancias diversas, cuya variación se encuentra en el tipo de recursos con que cuentan y con el tipo y nivel de exigencias que enfrentan las administraciones municipales.

⁹ Una descripción más amplia de los estilos de gestión municipal puede encontrarse en: José Mejía Lira, "Tendencias recientes de la administración municipal", ponencia presentada en el coloquio *Modelos organizativos para América Latina: Lecciones y desafíos*, México, CIDE-UAM-HEC, 1991.

COMENTARIOS FINALES

Las prácticas de planeación analizadas nos revelan que algunos de los problemas por atender quedarían claros para las administraciones municipales, ya que en los diagnósticos se consignan aspectos diversos que deberían ser superados o problemas por atender. Pero podemos juzgar, dada la forma del diagnóstico, que la comprensión global e integral de la situación del municipio no aparece claramente establecida, incluso en algunos planes se puede establecer el criterio de la duda para ciertos señalamientos.

En segundo lugar, está claro que si se conocen algunos de los problemas y ciertas necesidades, las respuestas no pueden apreciarse como adecuadas cuando el contexto del problema parece desconocerse, o bien cuando las causas del problema no son advertidas en los estudios.

Por otra parte, si un gobierno local ha de realizar una administración para la comunidad y en beneficio de ella, es menester tener en cuenta las principales demandas de la población, situación que podría darse como real si consideramos que los planes, de acuerdo con la ley de planeación, han de darse vía la consulta popular. A pesar de esto, varios de los planes analizados no fueron realizados bajo consultas, incluso en otros, en donde aparentemente existió, no aparece un reflejo de esto cuando observamos que no se estima claramente hacia quiénes se está orientando cierto esfuerzo.

La orientación del plan puede ser mejor si realmente se considera como un mecanismo de apoyo, como un documento que establece hacia dónde irán los principales esfuerzos de la administración y qué es lo que permite ponderar los problemas y las demandas y necesidades de la comunidad. Además, un verdadero plan permitirá el vínculo entre agentes y beneficiarios, entre intención y ejecución, entre objetivos y evaluación.

Una primera conclusión podría ser que las administraciones municipales cuentan con orientaciones diversas que las hacen funcionar, pero que no guardan una relación directa con los sistemas administrativos ortodoxos. Además, la existencia o no de los planes no ha hecho evidente el mejor manejo del municipio, aunque en este punto faltan elementos por explorar.

En suma, no se pretende establecer un contenido o sentido único a las administraciones públicas municipales. Por el contrario, se busca estudiar las adaptaciones y sistemas que han mostrado su utilidad, sobre todo en las situaciones de penuria en las que algunos municipios se encuentran. En particular, los planes pueden ser un verdadero instrumento de apoyo a la

realización de las actividades fundamentales que debe realizar un gobierno municipal, pero no corresponden a un aspecto fundamental. Sin embargo, en un mundo donde la participación social es cada día más importante, la concertación y coordinación de actividades con grupos sociales puede facilitarse mediante sistemas de actuación planificados, donde se plasman horizontes por alcanzar pero sobre todo compromisos concertados.

APÉNDICE

Municipios estudiados

Los municipios enumerados fueron estudiados en diferentes planos. En algunos sólo se realizaron análisis de sus documentos, en otros se aplicaron encuestas. En todos los casos se buscó obtener los planes de varios periodos. Para el estudio de los planes se consideraron únicamente los municipios donde éste se proporcionó; sin embargo, también es un dato importante para el estudio el señalamiento claro y explícito de algunos municipios acerca de no disponer planes o ni siquiera sistemas de planeación a mediano o largo plazo.

BAJA CALIFORNIA SUR
La Paz

CAMPECHE
Campeche

CHIAPAS
Palenque

GUANAJUATO
León

GUERRERO
Acapulco de Juárez

ESTADO DE MÉXICO
Atlacomulco
Atizapán de Zaragoza
Huixquilucan
Metepc
Naucalpan
Ocoyoacac
Tecámac
Tejupilco
Tenancingo
Toluca

Tlalnepantla
Valle de Bravo

MORELOS
Cuernavaca
Temixco

TABASCO
Balancán
Cárdenas
Centla
Centro
Comalcalco
Cunducán
Emiliano Zapata
Huimanguillo
Jalapa
Jalpa de Méndez
Jonuta
Macuspana
Nacajuca
Paraíso
Tacotalpa
Teapa
Tenosique

SAN LUIS POTOSÍ
Armadillo de los Infante
San Luis Potosí
Santa María del Río

VERACRUZ
Álamo (poblado)
Papantla

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE, Octavio (1981), *Planeación corporativa para la empresa mexicana*, México, EDUVEM.
- ALBI, Fernando (1960), *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, Ed. Aguilar.
- ARBESU, Luis Ignacio, Jaime D. López y José Mejía Lira (1990), *Planeación en el sector público*, México, en prensa.
- CABRERO, Enrique (1986), *Origen y desarrollo del concepto de estrategia*, Material Docente, núm. 8, México, CIDE.
- CABRERO, Enrique y José Mejía, *Marco teórico-metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México*, México, CIDE, en prensa.
- CEPAL (1968), *Planificación administrativa para el desarrollo*, México, CEPAL.
- Janetti Díaz, Ma. Emilia (1989), "El desarrollo regional en México. Evolución reciente de la política", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 9, México, septiembre.
- INAP-BANOBRAS (1989), *Manual de planeación del desarrollo económico municipal*, México.
- MEJÍA LIRA, José (1986), *La gestión municipal*, México, CIDE, mimeografiado.
- (1988), "Desarrollo regional y descentralización", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, núms. 31-32, julio-diciembre.
- (1989), "Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública estatal", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, núm. 33, enero-abril.
- (1990), *Notas para el estudio de la administración pública municipal*, México, CIDE.
- (1991), "Tendencias recientes de la administración municipal", ponencia presentada en el coloquio Modelos organizativos para América Latina lecciones y desafíos, México, CIDE-UAM-HEC.
- MORENO TOSCANO, Alejandra (1984), "El municipio en el Sistema Nacional de Planeación", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, núms. 12-13, octubre-marzo.
- SALAZAR MEDINA, Julián (1987), *Elementos básicos de la administración municipal*, Toluca, UAEM.
- SALAZAR MEDINA, Julian, Samuel Espejel D. y Luis Inostroza F. (1990), *Desarrollo, administración y planeación municipal: La experiencia del Estado de México*, Toluca, UAEM-UAM-IAPEM.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1985), *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización*, México, abril.
- SILVA, Fernando (1986), "Planeación regional y descentralización", en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.

Experiencias relevantes

Gunter Knieps*

La desregulación en Europa: telecomunicaciones y transporte

INTRODUCCIÓN: EL DEBATE DE LA DESREGULACIÓN EN EUROPA

En años recientes se ha observado un creciente debate sobre la posibilidad de la desregulación y la privatización en los países europeos. Esto se debe a varias razones:

En primer lugar la política, cuyo objetivo es alcanzar para 1992 el *mercado común interno* de las comunidades europeas, no sólo está orientada hacia la concertación de las políticas gubernamentales entre los diferentes países europeos (por ejemplo con respecto a los estándares y a los impuestos al valor agregado), sino que también incluye propuestas para la desregulación (por ejemplo en las telecomunicaciones, el transporte y los mercados financieros). La Comisión de las Comunidades Europeas ha emprendido un gran esfuerzo en lo que se refiere al área de las nuevas tecnologías. Por ejemplo, la comisión ha elaborado varios programas de investigaciones como serían el European Strategic Programme for Research and Development in Information Technologies, ESPRIT, Basic Technological Research and the Application of New Technologies, BRITE, y Research and Development in Advanced y Communication Technologies for Europe, RACE. El "Documento sobre el desarrollo del mercado común para los servicios y el equipo de

* Rijksuniversiteit Groningen. El autor agradece a C. B. Blankart, S. Breyer, R. Crandall y todos los demás participantes de la conferencia sobre Reforma regulatoria y la culminación del mercado interno, de la European University Institute (Florencia, 21-22 de noviembre de 1988). También agradece los comentarios y sugerencias de S. J. Samath. Traducción del inglés de Carlos Villegas.

telecomunicación" (Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Services and Equipment) inició un examen de gran alcance sobre las posibilidades para dar por concluido el mercado común interno de las telecomunicaciones en las comunidades europeas.

En segundo lugar, los países europeos están enlazados con el mercado mundial y por lo tanto no pueden ignorar las consecuencias de las políticas de desregulación que se están llevando a cabo en otros países, en particular en Estados Unidos y Japón. En Estados Unidos se llevó a cabo una impresionante oleada hacia la desregulación interestatal a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta. Como consecuencia, el Congreso aprobó la Ley de Desregulación de las Aerolíneas en 1978, la Ley de Staggers de Ferrocarriles, la Ley de Transporte de Flete en 1980 y la Ley de Reforma Regulatoria de los Autobuses en 1982. De manera simultánea la Comisión Federal de Comunicaciones desreguló las telecomunicaciones interestatales (Docket, 78-72). En Japón se autorizó en 1985 una nueva ley de telecomunicaciones que las liberó.

En tercer lugar, durante la era Thatcher, Gran Bretaña, al mismo tiempo que era miembro de la Comunidad Económica Europea (CEE), alcanzó el "papel pionero" en la privatización y desregulación dentro de Europa. Estas desregulaciones también pueden crear impulsos para el resto de Europa.

En cuarto lugar, existe al mismo tiempo, entre los economistas europeos, un creciente debate sobre las posibilidades de la privatización y la desregulación, las cuales se basan metodológicamente ya sea en la teoría neoclásica (microeconomía) o en el enfoque de elección pública. La creciente popularidad de los asuntos económicos de desregulación ya está indicada en los volúmenes publicados por las investigaciones institucionales sobre este tema en la República Federal de Alemania, tales como: Soltwedel *et al.*, Kiel, Institut für Weltwirtschaft, 1986; Windisch (comp.), Friburgo, Walter Eucken Institut, 1987; Krakowski (comp.), Hamburgo, Hwwa-Institut für Wirtschaftsforschung, 1988; Honr, Knieps y Müller, Berlín, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1988.

I. UNA EVALUACIÓN CRÍTICA QUE REALIZA LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL DOCUMENTO A LA REFORMA DE LAS TELECOMUNICACIONES "GREEN PAPER"

El "Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunication Services and Equipment" (Documento sobre el desarrollo del mercado común para los servicios y equipo de telecomunicaciones), dado a conocer por la Comisión en junio de 1987, propone que el abastecimiento

de *equipo terminal* y la prestación de servicios de telecomunicación mejorados deberían de ser liberados tanto en los países miembros como entre ellos.¹ Los *servicios básicos* (principalmente el servicio telefónico) aún podrían ser un monopolio manejado por las administraciones nacionales de telecomunicaciones en cada país; sin embargo, los argumentos a favor para que dichos monopolios presten servicio al público deberían ser periódicamente investigados. Por otra parte, el monopolio debería ser aceptado en el futuro, para que provea la infraestructura de la red pública.

Con estas propuestas, la Comisión de las Comunidades Europeas tolera, al menos hasta cierto punto, la actitud algo conservadora de la mayoría de sus países miembros con respecto a la desregulación de las telecomunicaciones. Existen, por ejemplo, varias similitudes en las propuestas del Informe que la Comisión del Gobierno para las Telecomunicaciones de Alemania presentó en septiembre de 1987 (Vitte (comp.), 1987) y que sirve actualmente como base para modificar la ley de telecomunicaciones alemana que no había sido modificada desde 1928.

Las propuestas actuales para la reforma se enfocan en la transición del monopolio tradicional de la administración nacional de Correos, Telégrafos y Teléfonos (CTT) hacia una competencia *limitada*. A continuación se arguye que en lugar de una desregulación parcial sería deseable una entrada libre a todas las subpartes de las telecomunicaciones (incluyendo la infraestructura de las redes) por razones de eficiencia y equidad en el mercado europeo de dicho rubro. En la sección I.1 demostraremos que los principales argumentos en contra del ingreso libre a todas las subpartes de las telecomunicaciones europeas ya no están justificadas desde el punto de vista económico. En particular, esto incluye el argumento de las economías de escala y de los objetivos de la infraestructura (por ejemplo, el abastecimiento de telecomunicaciones en zonas rurales o el subsidio a las redes locales). A causa de la creciente rapidez del cambio tecnológico y del dominio de las actividades innovadoras en el sector de las telecomunicaciones, la competencia desempeña una función particularmente importante como proceso de descubrimiento (Von Hayek, 1945, 1968).

En la sección I.2 analizaremos las experiencias de desregulación en los sectores de telecomunicaciones de Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña, a fin de evaluar la actual política de telecomunicaciones en Europa. Estos países han dado los pasos más progresistas hacia la desregulación.

¹ Además, la Comisión abogó por una liberación de la política de adquisición de las administraciones nacionales de telecomunicaciones, así como también por la introducción de estándares de telecomunicaciones para toda Europa.

1. Revisión de los argumentos en contra de la entrada libre en las redes públicas

a) ¿Competencia improbable a causa de las economías de escala?

En el pasado, el sector de las telecomunicaciones fue considerado como un caso clásico de monopolio natural. Los sistemas de telecomunicaciones se caracterizan por el efecto de redes. Con el incremento en la intensidad del tráfico, la capacidad de la red se puede incrementar sin tener que elevar en la misma proporción los costos de inversión. Como consecuencia se supuso que los costos son minimizados en cada rango relevante de producción, siempre que la oferta total de telecomunicaciones de un país esté concentrada en una sola empresa. En particular, este argumento ha conducido: a la justificación institucional de las barreras legales de entrada, a fin de agotar las economías de escala; a la regulación sobre el precio y la tasa de rendimiento, a fin de reducir el poder monopólico de la empresa activa; y a la obligación de proporcionar servicios a tarifas uniformes, a fin de satisfacer ciertos objetivos de infraestructura.

Nuestro propósito es demostrar que la necesidad de regulación a causa de las economías de escala fue sobrestimada de manera importante en el pasado. En primer lugar, aún si puede probarse que existen economías de escala en un sistema de telecomunicaciones como conjunto, esto no explica en qué parte del sistema de telecomunicaciones realmente ocurren estas economías de escala. En segundo lugar, veremos en el sub apartado III.1.b que las economías de escala son una razón necesaria pero no suficiente para las regulaciones. Sólo cuando las economías de escala ocurren en combinación con costos irreversibles se puede crear poder de mercado para la empresa que posee un monopolio, la cual debería ser entonces regulada mediante ciertas intervenciones gubernamentales (por ejemplo, la regulación de la tasa de rendimiento).² En tercer lugar, esta fuente de poder de monopolio puede desaparecer incluso por la percepción de nuevas oportunidades en sectores innovadores. El significado de economías de escala y la participación en el mercado podría estar socavada por otros aspectos competitivos, tales como la rapidez del cambio tecnológico, el

² El lector se referirá a los resultados de la bibliografía sobre la discutibilidad (Baumol y Willig, 1985; Baumol, Panzar y Willig, 1982) así como también Demsetz (1968). Más bien ese concepto de competencia por conseguir un mercado resulta más importante que la propia competencia en el mercado.

dominio de las actividades innovadoras (en el proceso y en el producto) y la tasa de crecimiento de la demanda.³

i) *Necesidad de una búsqueda más desagregada para las economías de escala.* Durante la última década, las compañías telefónicas, en particular en Estados Unidos y Canadá, han realizado un significativo esfuerzo de investigación para medir de manera global la extensión de las economías de escala en los sistemas de telecomunicaciones mediante métodos econométricos. Agregando los distintos productos de una red de telecomunicación en un producto que se midió en unidades de ganancia neta (véase FCC, 1976, Docket 20003). El siguiente cuadro muestra los resultados esenciales de las estimaciones de la elasticidad de escala, la cual mide el cambio porcentual en los productos como resultado de un cambio de 1% en todos los insumos.

El cuadro 1 proporciona un panorama del espectro de las estimaciones puntuales que resultaron de los distintos estudios (las elasticidades de escala mayores que 1 implican economías de escala crecientes, las elasticidades de escala menores que 1 caracterizan deseconomías de escala).

La mayoría de los estudios económicos se basan en datos de series de tiempo y, por lo tanto, sus resultados dependen de la especificación del cambio tecnológico con el paso del tiempo. Así, la especificación correcta del cambio tecnológico en los modelos econométricos parece una tarea difícil, sobre todo si se toman en cuenta los sectores dinámicos y si en ese momento no se dispone de una solución clara y definida. Los resultados de los estudios econométricos de AT&T y de la Bell Canadá varían enormemente, dependiendo de las diferentes especificaciones del progreso tecnológico que van desde economías de escala importantes hasta economías de escala decrecientes o incluso hasta deseconomías de escala. A pesar del extenso trabajo empírico llevado a cabo en años recientes, el grado actual de (des)economías de escala en los sistemas de telecomunicaciones es incierto. En particular, la mayoría de los estudios no están suficientemente diferenciados entre las economías de escala, por un lado, y el progreso tecnológico, por el otro.

El punto central de la crítica a las investigaciones de las economías

³ Las recientes teorías dinámicas de monopolio (por ejemplo Armentano, 1982; Demsetz, 1982; Fisher, 1983) argumentan que las fuentes convencionales del poder monopólico, como tal vez sucede con las economías de escala, no confieren tal poder. Al contrario, la sustituibilidad de oferta y el ingreso son las principales restricciones a la competencia sobre el comportamiento en mercados supuestamente monopolistas (Fisher *et al.*, 1983, pp. 20-25).

Cuadro 1. Estimaciones de las elasticidades de escala

<i>Sistema de telecomunicaciones</i>	<i>Elasticidades de escala</i>
Sistema US Bell	0.98 — 1.24
Bell Canadá	0.85 — 1.4

de escala en el sistema de telecomunicaciones es su elevado grado de agregación. La evidencia empírica de las economías de escala en el sistema de telecomunicaciones como conjunto no revela dónde se llevan a cabo realmente las economías de escala. En contraste, existe la posibilidad de que las economías de escala sólo ocurran en ciertas áreas, mientras que en el resto del sistema exista una tecnología lineal, en donde todas las economías de escala (en relación con el rango pertinente de demanda) ya han sido agotadas. Para el caso, donde se utiliza la existencia de las economías de escala para apoyar el argumento en favor de la intervención gubernamental (por ejemplo, la regulación de la tasa de rendimiento), la pregunta tiene que plantearse en torno a cuál es ese subsistema más pequeño que puede caracterizarse como un monopolio natural.

ii) ¿Economías de escala en el área de la infraestructura de la red de larga distancia? En las redes de larga distancia las economías de escala pueden llevarse a cabo de manera efectiva gracias a la explotación de la ley de los grandes números. La utilidad de una línea se puede incrementar enormemente si ciertas líneas pueden ser utilizadas por un gran número de clientes. En particular, esto crea una reducción de la capacidad de reserva requerida. Además, el acceso a una red grande tiene más valor que el que se tiene a una red pequeña. Por lo tanto, cada cliente adicional en telecomunicaciones suele beneficiar a otros clientes. Este es un fenómeno de externalidades positivas de la red y en particular es el caso para las redes de comunicación pública. En contraste, pudiera darse el caso de que los usuarios adicionales de una red de computadora (por ejemplo para aplicaciones de solución de problemas especiales), con un número muy reducido de usuarios, pudiesen incluso producir externalidades negativas, por ejemplo, al alargar el tiempo de acceso y procesamiento (u otras alteraciones). Es de esperarse que puedan perder importancia tanto los ahorros que consistan en presentar paquetes como también las externalidades positivas de la red, cuando ésta alcance un cierto tamaño. Puesto que en muchos países industrializados la mayoría de los hogares están conectados a la red telefónica, es de esperarse que los

ahorros originados por el tamaño de la red hayan sido ampliamente agotados (Von Weizsäcker, 1984, p. 121). Por lo tanto, en la construcción de infraestructuras de redes competitivas en el tráfico de larga distancia de elevado volumen de los países industrializados, no se puede esperar que se produzca para crear un desperdicio significativo del costo (véase Meyer *et al.*, 1981, pp. 181 ss.). Evans y Heckman (1988) llegaron incluso a rechazar la hipótesis de que la función del sistema de costos de la Bell (que presta servicios telefónicos locales y de larga distancia) tendría que haber sido subagregada a los niveles de productos producidos entre 1958 y 1977. Los autores obtuvieron este interesante resultado al desarrollar y aplicar una nueva prueba *local* para rechazar la subagregación de las funciones del costo.

En Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón, el asunto para determinar si la competencia en la infraestructura de las telecomunicaciones causaría duplicaciones ineficientes de los costos sólo se analizó bajo el supuesto de un ingreso en el mercado de alta densidad lucrativa. En lo que atañe a los recién llegados al mercado, la verdad es que están ingresando a las áreas de éste con mayor intensidad, por lo que se puede esperar que al menos en estas densas áreas las economías de escala ya no desempeñen una función tan significativa. En contraste, el problema real que tiene que solucionarse es combinar la satisfacción de los objetivos de servicios universales socialmente deseados con el ingreso libre al mercado.

b) ¿No es factible la competencia a causa de los objetivos de servicio universal?

Aun cuando los argumentos de eficiencia ya no justifican la tradicional intervención gubernamental en las telecomunicaciones de larga distancia (a causa del progreso tecnológico y del cambio en la demanda), existen todavía fuertes oponentes a la desregulación, en particular en los países europeos. Su principal argumento es que las actividades de los que ingresan aprovechando las mayores ganancias del mercado, provocarían que el tradicional subsidio cruzado fuese inestable. Por lo tanto, la introducción de la competencia destruiría los tradicionales objetivos del servicio universal (como el acceso universal al servicio telefónico). A continuación demostraremos que, en efecto, es compatible la competencia en las telecomunicaciones y ciertos objetivos universales de servicio.

i) *La inestabilidad de los subsidios internos bajo competencia.* El término de "aprovechar las mejores ganancias del mercado" por parte de los que

ingresan al mercado está fuertemente relacionado con el subsidio cruzado. Si uno está interesado en la pertinencia de dicho subsidio cruzado en la industria de las telecomunicaciones, inmediatamente nos enfrentamos con un serio problema terminológico. Las empresas públicas como las CTT llaman a sus servicios subsidios cruzados si su precio está por debajo de los costos promedio, basándose en costos generales asignados arbitrariamente (como el tiempo relativo de uso, etc.). En particular, esto deja un espacio excesivo estratégico para derivar relaciones costo-beneficio políticamente aceptable para servicios socialmente deseados. Según el famoso estudio por todos conocido de J. M. Clark (1923) sobre los costos generales, no existe ninguna razón económica para hacerlo. En cambio, desde un punto de vista económico el problema surge al determinar si es aceptable la asignación de costos de tal manera que no se cree ningún incentivo para separarla de una eficiente producción conjunta. Esto nos conduce inmediatamente a la prueba de costo incremental, bien conocida en la actualidad creada por Alexander (1887) y ampliada por Faulhaber (1975) con instrumentos de la teoría de juego.

De acuerdo con la *prueba de costos incrementales* no ocurre ningún subsidio cruzado si el ingreso de cada uno de los productos (o coalición de productos) contribuye por lo menos a sus costos incrementales. En otras palabras, los costos generales no deberían servir como criterio para el subsidio cruzado, porque su asignación específica no influye en los incentivos para abandonar su producción conjunta.

Como consecuencia de las razones de costo-beneficio de diferentes servicios, publicados por las empresas públicas, normalmente se sobreestima el grado de subsidio cruzado. Cuanto mayor sea el tamaño de los costos generales (inseparables), menos importantes serán los argumentos de subsidio cruzado y del servicio universal. No obstante, si los costos generales no son importantes, las razones de costo-beneficio de los diferentes servicios son una aproximación útil para el grado de subsidio cruzado: por ejemplo, los costos generales entre los servicios postales y de telecomunicaciones son bastante bajos. Por lo tanto, la razón costo-beneficio de los servicios postales (cerca de 88% en Alemania Occidental) son una buena aproximación de la extensión del subsidio cruzado entre los servicios postales y el de telecomunicaciones (*Annual report of the German PPT*, 1984, p. 80).

El acceso a las redes normalmente está subsidiado por las llamadas de larga distancia. Y los costos del acceso local son particularmente elevados en áreas con baja densidad de población, porque las líneas de acceso son más largas. El subsidio cruzado entre la larga distancia y el acceso a la red en el pasado se ha incrementado de manera sostenida. El progreso en la

tecnología de transmisión redujo fuertemente los costos de las transmisiones de larga distancia, mientras que no ha sucedido lo mismo en las transmisiones locales. Se estima que en Estados Unidos cada minuto de uso interestatal contribuye con 14.4 centavos en promedio a los costos de acceso no sensibles al tráfico (véase Bell Operating Company, 1982). Un cliente, con una conexión de 45 minutos (por jornada de trabajo diario) al tráfico telefónico interestatal público, paga aproximadamente 140 dólares al mes como contribución a los costos de acceso de uso independiente. Esto es aproximadamente cuatro veces el costo promedio que se cobra a las suscriptoras normales de 36 dólares mensuales (véase Bell Operating Companies, 1982). Como consecuencia de ello, los usuarios frecuentes de los servicios interestatales de telecomunicaciones contribuyeron en mayor cantidad que los costos del acceso a la red. Por otra parte, los clientes locales con muy pocas llamadas de larga distancia no contribuyeron lo suficiente para cubrir los costos completos de acceso de uso independiente. Un gran número de clientes de las telecomunicaciones pertenecen a esta categoría, por ejemplo, de acuerdo con datos proporcionados por la Rochester Telephone Company, 38% de sus clientes no hacen llamadas interestatales (véase Rochester Telephone Corporation, 1982). Por lo tanto, en el pasado se podía observar un extenso subsidio cruzado de clientes locales a costa de los clientes interestatales de larga distancia en Estados Unidos. En la República Federal Alemana las tarifas telefónicas todavía dependen en gran medida de la distancia. Por lo tanto, hay grandes ganancias en el sector de larga distancia. Las estructuras tradicionales de tarifas condujeron en el pasado a un creciente subsidio cruzado para las redes locales a costa de los clientes de redes de larga distancia (Knieps, 1985, pp. 112 ss.). En efecto, las posibilidades del subsidio cruzado entre los servicios ocurrieron por el deseo político y no por la posibilidad teórica de que el conjunto de sectores de precio libre del subsidio cruzado sería nulo.

El instrumento del subsidio cruzado tiene varias desventajas serias: no es compatible con un ingreso libre, ya que existen ciertos productos (o grupos de productos) que contribuyen con más rendimientos de lo que costaría su producción por separado. Por lo tanto, surgen incentivos para que los que ingresan ofrezcan productos rentables y dejen los productos que no son remunerativos a la empresa pública o regulada. Como consecuencia, a fin de estabilizar el subsidio cruzado también se requieren barreras legales de ingreso en dichos sectores económicos (incluyendo sus sustitutos), pues de otra manera éstos se aprovecharían de los bien conocidos beneficios de la competencia (incentivos para producir eficientemente, introducción de nuevos productos y tecnologías, etcétera).

Además hay una falta intrínseca del control público, ya que el alcance del subsidio cruzado se decide principalmente en la misma empresa pública (y no por medio del jefe político). También es muy frecuente que el público ni siquiera esté bien informado de ello (a causa de sistemas de contabilidad nada transparentes). Por lo tanto, el subsidio cruzado es en gran medida arbitrario y resultado de la regulación. El alcance del subsidio cruzado incluso puede incrementarse con el tiempo de manera accidental, por características cambiantes en el costo y la demanda (por ejemplo, el subsidio cruzado entre las llamadas de larga distancia y las llamadas locales que se incrementan rápidamente durante las últimas décadas a causa de diferentes velocidades en el progreso tecnológico).

ii) *El ingreso libre y los objetivos de servicio universal son compatibles. Reducción de subsidios entre las redes de larga distancia y las redes locales.* Los opositores a la liberación de las telecomunicaciones argumentan que una reducción en el subsidio cruzado podría excluir el concepto de servicios universales.

En particular, los CTT nacionales se justifican como guardianes del cáliz de los objetivos de servicio universal, para los que su propia política comercial (por ejemplo, las tarifas uniformes) serían una condición previa necesaria.

Ante todo, debe dejarse claro que la construcción y la administración de ciertas funciones de infraestructura no conduce necesariamente a pérdidas (a largo plazo). Algunos ejemplos son la práctica de servicios privados de envíos, cadena de tiendas, etc. Aún más, no existe en muchos casos una orden explícita por la vía legal que proporcione servicios que no sean rentables. Por ejemplo, los principios de tarifas uniformes no necesariamente implican que en todo el país las referidas líneas de acceso tengan que ser las mismas, independientemente de sus costos implícitos. Aunque el subsidio de los servicios postales por parte del sector de las telecomunicaciones tiene una larga tradición, incluso allí no existe por ley una orden explícita.

Por lo tanto, se puede considerar que el marco legal para cubrir los costos totales proporciona suficientes grados de libertad a los servicios de CTT, a fin de que persigan su propia política de subsidio cruzado. Como consecuencia de ello, los CTT persiguen por su parte una política tradicionalmente discrecional de subsidio cruzado entre varios de sus servicios. Los servicios de CTT utilizan estos subsidios como un instrumento estratégico para defender sus monopolios tradicionales en el campo de las telecomunicaciones.

La importancia de las funciones de infraestructura de las empresas públicas en sectores dinámicos e innovadores puede cambiar mucho con el tiempo. La experiencia de los años recientes ha demostrado que la aplicación del concepto de servicio universal a servicios innovadores puede conducir a tomar decisiones equivocadas, así como también a un desperdicio considerable de dinero. Un ejemplo de dicho desarrollo son las inversiones en aquellos servicios en que, aun en el largo plazo, no existe ninguna demanda si las tarifas se basan en el costo. Al contrario, en el futuro podría haber una tendencia más fuerte hacia una demanda aún más diferenciada para la variedad de servicios. En otras palabras, el desarrollo de redes cerradas de usuarios, en contraste con redes universales abiertas y grandes, puede ser importante, particularmente a causa de la elevada tasa de innovación en el área de los Servicios de Red de Valor Agregado (SRVA).

Tradicionalmente, la satisfacción de los servicios universales (por ejemplo, el subsidio de acceso al teléfono local, los servicios de cartas y envíos postales) se encontraba en manos de la empresa pública. Ya que el alcance del subsidio cruzado es a menudo desconocido por el público, surge al menos la posibilidad de que al adoptarse un mecanismo de subsidio más abierto y transparente se pueda incrementar la resistencia del público hacia los subsidios tradicionales. Y si bien ello no prueba la inviabilidad de los instrumentos alternos de financiamiento de objetivos de servicio universal no rentables, sí demostraría que el subsidio de esos objetivos ya no son deseados por el público.

La manera económica más eficiente para hacer compatibles la competencia y los objetivos de servicio universal es reducir, por un lado, el tradicional subsidio cruzado entre las redes de larga distancia y, por el otro, los servicios postales. No existe ningún método mediante el cual los reguladores puedan realizar un subsidio cruzado de manera "óptima" entre diferentes servicios por el problema de saber (Von Hayek, 1945) cómo se puede encontrar en la práctica una asignación racional de los recursos. A fin de reducir el subsidio cruzado entre las redes de larga distancia y los servicios postales, proponemos la separación organizacional de los servicios postales y los de telecomunicaciones. Una reducción en el subsidio cruzado entre las redes de larga distancia y las redes locales —como crecientemente se ha llevado a cabo en Estados Unidos desde la desregulación del servicio de telecomunicación por medio de conmutador público— no significa, obviamente, que cada participante individual deba cargar con sus propios costos que no son sensibles al uso de la red de acceso. En contraste, es posible aplicar el proceso de promediaje sobre varios participantes en una área determinada. Esto reduce por un lado los costos de transacción de

cobro de un gran número de tarifas fijas distintas. Por otro lado, facilita la ejecución de lo que normalmente se llama el trato igual a todos los participantes en una zona geográfica determinada.

Aunque las redes locales (en particular las líneas de acceso local) tradicionalmente han estado subsidiadas, se podría esperar que en el futuro ocurra un posible cambio. La introducción de las Redes Digitales de Servicio Integrado, RDSI, conducirán a una situación en la que, incluso en redes locales, el principio de complejidad múltiple puede aplicarse cada vez en mayor cantidad. Esto significa que se pueden combinar en las redes locales varios circuitos de diferentes clientes y, en consecuencia, la ley de los grandes números puede agotarse de manera creciente. Este desarrollo ciertamente llevará a la reducción de los costos de acceso. Los costos más altos de acceso a la red ocurren en áreas con baja densidad poblacional a causa de extensas líneas físicas de acceso. Para el futuro, en vista del progreso técnico en los sistemas de telefonía celular móvil, se puede esperar que ocurra una fuerte sustitución de las líneas convencionales de cobre por los circuitos telefónicos móviles (Kahn, 1987). En particular, se puede esperar que los costos del equipo se reduzcan abruptamente de manera similar a la ocurrida con las computadoras. Esto también debería hacer posible una significativa reducción de los costos de acceso (promedio) a la red.

Puesto que los costos independientes de uso del acceso a la red están cubiertos por tarifas fijas (uso independiente), cada competidor en las redes de larga distancia sólo tiene que pagar los costos sensibles al uso para entrar a las redes locales. Como consecuencia de ello desaparecen los incentivos para la desviación estratégica de las redes locales (desviación no económica). Mientras que el tráfico de la larga distancia tiene que pagar una cuota sensible al uso que cubre costos de acceso que no son sensibles, los usuarios más frecuentes de los servicios de larga distancia podrían todavía tener un incentivo para no utilizar las redes locales (las distintas posibilidades para no utilizar el servicio se explican en CC Docket 78-72, 3rd Report and Order 1983; CC Docket 80-286, noviembre de 1982).

Impuesto del servicio universal. No suele ocurrir que el subsidio de ciertos servicios, por ejemplo las redes locales o los servicios postales, sean demandados por el público (por ejemplo, mediante votación explícita). Sin embargo, si ése fuese el caso, los jefes tienen que decidir quién va a proporcionar los servicios subsidiados y cómo deberán financiarse (Knieps, 1987; Blankart y Knieps, 1988; Knieps, 1988).

Tradicionalmente, la satisfacción de los propósitos del servicio universal (por ejemplo los subsidios de acceso al teléfono local y a los servicios

de correo y de envíos) se pusieron en manos de empresas públicas. Remover la carga de esta responsabilidad de las empresas públicas, sería una solución simétrica para introducir la competencia —tanto en los mercados rentables como en los no rentables— por un lado, y continuar satisfaciendo los propósitos del servicio universal no remunerables, por el otro.

La compañía, sin tomar en cuenta si es pública o privada, debería volverse activa en un mercado no lucrativo que podría funcionar con el subsidio más bajo.

La tasa de subsidio estaría determinada como la diferencia entre los costos incrementales y el precio de un servicio políticamente determinado. Una gran parte del subsidio no es necesaria, ya que la producción está garantizada así, incluso la obligación de prestar servicios. En particular, no es necesario contribuir a los costos no atribuibles de una empresa, porque también ocurren con la producción de productos no subsidiados. Cada empresa debería revelar sus costos incrementales, a fin de proporcionar productos socialmente deseables basándose en un sistema de contabilidad propio. Esta competencia para obtener el subsidio también daría a conocer los costos generales (incrementales) de los servicios tradicionalmente subsidiados (Knieps, 1987). Por ejemplo, en el área de uso intensivo de mano de obra de los servicios postales se puede esperar un gran potencial para la racionalización. Además, en el área de las redes telefónicas locales los CTT no deberán ser necesariamente los abastecedores más efectivos en lo que respecta al costo. También podría darse el caso de que entrasen al mercado redes alternativas mediante compañías telefónicas locales comunitarias o privadas. La competencia para obtener un monopolio de redes locales podría acelerar la introducción de nuevas tecnologías, como por ejemplo el servicio telefónico móvil.

El subsidio podría estar financiado o bien por el presupuesto público o por un impuesto de servicio universal bajo la forma de un cargo explícito al acceso. La ventaja del subsidio para el presupuesto público sería el de evitar los costos administrativos de la recaudación, así como las distorsiones en los precios en los mercados especialmente gravados. La desventaja de esta solución es la fuerte resistencia política actual cuando se trata de incrementar el presupuesto público.

Un impuesto de servicio universal tendría que cobrarse de tal manera que los que ingresan y las empresas nacionales tendrían que efectuar la misma contribución a fin de financiar los servicios universales. El monto de este pago debería medirse de tal manera que una empresa que es mucho más eficiente o más flexible que las empresas nacionales podría, incluso con la carga de dichos pagos, ser capaz de funcionar con ganancias. Por

otra parte, una empresa menos eficiente no podría entrar en este mercado. El pago, por lo tanto, se elevaría en analogía con el impuesto al valor agregado (Knieps, Müller, Von Weizsäcker, 1981, p. 147 ss., 1982).

Se puede esperar que la competencia en los servicios rentables, por ejemplo en el servicio telefónico de larga distancia, conduzca rápidamente a tarifas orientadas hacia el costo. Ya que los CTT no tendrían la obligación del servicio universal, tampoco tendrían la presión de continuar con una discriminación artificial de las tarifas (por ejemplo, entre el servicio telefónico público por conmutador y las líneas rentadas). Por consiguiente, desaparecerían las posibilidades del arbitraje en las tarifas. El cobro del impuesto del servicio universal debería realizarse de tal manera que el resultado fuese la misma carga tanto para las empresas tradicionales nacionales públicas como también para las empresas recién llegadas.

2. El ingreso al mercado en las redes públicas: la experiencia de Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña

Es bien conocido que la industria de las computadoras se ha convertido en uno de los sectores más dinámicos de este siglo. Al mismo tiempo, como un método eficiente para encontrar nuevos productos, la competencia en este sector ha cobrado importancia creciente nacional e internacionalmente. No hay duda de que las industrias de la computación en los países competitivamente organizados están dominando las de los países socialistas. Durante las últimas décadas, el sector de las telecomunicaciones se dirige de manera importante hacia el sector del procesamiento de datos. Esto, en combinación con el fuerte progreso tecnológico de las transmisiones (por ejemplo, las microondas, los satélites, la fibra óptica), implicó que el sector de las telecomunicaciones se desarrollara crecientemente, pasando de una industria originalmente estacionaria a una progresista. Las características básicas de este desarrollo son el creciente potencial innovador de los servicios de telecomunicaciones. Esto aumenta rápidamente el aspecto del equipo de terminales, el potencial del uso de redes y la posibilidad de diferentes infraestructuras de éstas. Por lo tanto, se puede esperar que la competencia entre rivales, como un método para desarrollar nuevos productos, domine el proceso centralizado a fin de explorar el potencial innovador más rápida y exhaustivamente (Von Hayek, 1968). En efecto, éste es el principal argumento en favor de la abolición de todas las barreras legales de ingreso dentro del sector de las telecomunicaciones.

Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña son los países más progresistas en la desregulación de las telecomunicaciones. El ingreso se hizo posible no tan sólo en el mercado del equipo de terminales y los servicios de telecomunicaciones sino también en el área de las redes públicas.

Resulta interesante recordar que la desregulación de las telecomunicaciones en Estados Unidos se inició en el plano de las redes interestatales más que en el de servicio o equipo. La decisión de "por encima de los 890" de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) en 1959 otorgó a las empresas con fuertes demandas de comunicación el derecho a construir sus propios sistemas de microondas. Las solicitudes para proporcionar servicios públicos de envío de transporte público especializado a través de sistemas de microondas, en competencia con el tradicional servicio de envíos monopolista de AT&T, empezó a concederse en 1970. El ingreso al mercado con el establecimiento de satélites nacionales de comunicación se hizo posible en 1972. La reventa y uso compartido de los servicios de línea privada de AT&T se permitió sólo cuatro años después, en 1976. Y desde 1980 es posible la entrada libre a todas las partes de las telecomunicaciones interestatales, incluyendo la construcción de instalaciones de redes a fin de proporcionar servicios públicos por medio de conmutador. Las redes locales en muchos estados aún se encuentran monopolizadas, incluyendo partes de las redes de telecomunicación interestatal de larga distancia que pertenecen a la misma Zona de Acceso Local y Transporte (Local Access and Transport Area, LATA)⁴ (Knieps, 1983, 1985, capítulo III, A., OCDE; 1987; Wieland, 1985).

En 1985 se aprobó una nueva ley de telecomunicaciones en Japón. Como consecuencia de ello varias empresas japonesas se volvieron activas abastecedoras de nuevas redes, y entraron en competencia con la tradicional empresa monopolista Nippon Telegraph and Telephone (NTT). Mientras tanto, existen varios abastecedores de redes públicas de telecomunicaciones en Japón, incluyendo compañías que tradicionalmente operaban en el área de la electricidad y las carreteras. El ingreso al mercado se llevó a cabo a través de los sistemas de microondas, los satélites y las redes de fibras ópticas.

Hacia 1984, el Ferrocarril Nacional de Japón fundó la empresa subsidiaria Japan Telecom, a fin de que se convirtiera en una red de comunicación

⁴ Acceso Local y Áreas de Transporte (LATA) fueron definidas en 1982 durante el caso antimonopolio entre AT&T y el Departamento de Justicia. Las LATA son mayores que una red local. El tamaño de una LATA podría incluso cubrir todo un estado completo (FCC Docket 78-72, pase III, mayo 31, 1983, p. 12).

por miedo de fibra óptica. La empresa carretera estatal, junto con varias empresas automovilísticas, fundaron Teleway Japan, la que también se convirtió en una activa red por medio de fibra óptica. Además, las empresas de electricidad empezaron a fundar compañías subsidiarias, a fin de construir sus propias redes de telecomunicaciones regionales mediante fibras ópticas. El ingreso al mercado con los satélites de comunicación se llevó a cabo por medio de tres consorcios privados de empresas activas en los rubros del comercio, la banca y la producción. El ingreso al mercado con sistemas de microondas fue emprendido por uno de los líderes productores de componentes cerámicos para circuitos integrados. Naturalmente, el ingreso al mercado del sector de telecomunicaciones japonesas se llevó a cabo no sólo con redes alternativas, sino también con nuevos servicios sobre la base de redes públicas (Ito e Iwata, 1986; Müller, 1987; Neumann, 1987; y OCDE, 1987).

Gran Bretaña es en la actualidad el país más progresista para desregular las telecomunicaciones en Europa. Hasta 1981 la British Telecom funcionaba como parte de la oficina de correos, convirtiéndose en el abastecedor monopolista de todo el sector de las telecomunicaciones británicas. Con la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones, en octubre de 1981, terminó el monopolio estatal de la British Telecom para hacer funcionar la red de telecomunicaciones británica. En febrero de 1982, el consorcio Mercury (Cable and Wireless, Barclay's Merchant Bank y British Petroleum) recibió una licencia para operar una red digital privada con cables de fibra óptica para voz y datos, con lo que entró a competir con la British Telecom. Desde 1984, Mercury es propietaria únicamente de Cable and Wireless. Además se ha permitido el ingreso al mercado de abastecedores privados de redes de envíos con valor agregado sobre la base de redes públicas (Comission of the European Communities, 1987, Apéndice A: Heuermann y Neumann, 1985; Müller, 1986, y OCDE, 1987).

La principal ventaja de esta extensiva desregulación del ingreso es la posibilidad de explorar rápida y exhaustivamente el creciente potencial innovador del sector de telecomunicaciones.⁵ El desarrollo de nuevas tecnologías de transmisión (por ejemplo, los sistemas de microondas, los satélites, los cables de fibras ópticas) junto con la transmisión digital y las tecnologías

⁵ Es bien conocido que en un ámbito dinámico es más importante que la competencia sea un mecanismo social mediante el cual se estimulan las innovaciones. El proceso de competencia puede verse como un "procedimiento de descubrimiento" (Von Hayek, 1968) que domina el proceso monopolista centralizado, si el propósito es probar mejores soluciones a los problemas, en comparación con los que estuvieron disponibles en el pasado.

de conmutación, incrementan de manera importante las posibilidades para crear distintas arquitecturas de las redes, así como también el potencial de nuevos servicios de redes y el espectro del equipo de terminales.

Los que ingresan al mercado de las redes públicas de Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña suelen perseguir una estrategia para proporcionar nuevos servicios (innovaciones de productos) junto con nuevas arquitecturas de las redes. Por ejemplo, en Estados Unidos la empresa DATRAN se fundó en 1973, a fin de construir una red de comunicaciones digital para usuarios empresariales. La introducción de nuevas tecnologías de conmutación y la optimización de la red para la transmisión de datos hizo posible una transmisión más precisa a gran velocidad, lo que no habían podido ofrecer hasta entonces las empresas telefónicas tradicionales. En 1982 se permitió el ingreso al mercado con satélites en Estados Unidos y hasta fechas muy recientes también se permitió en Japón. En estos países el abastecimiento de servicios innovadores desempeña una función central. Esto se hace factible por medio de las diferentes características de costos de los sistemas de satélite en comparación con los sistemas terrestres. Los costos de transmisión vía satélite son casi independientes de la distancia, permiten una transmisión rápida y también proporcionan la posibilidad de una distribución múltiple de señales de comunicación. Por lo tanto, los sistemas por satélite son adecuados en particular para la transmisión de grandes cantidades de datos a grandes velocidades y a enormes distancias. Un ejemplo es la transmisión de artículos periodísticos que se envían desde un cuarto de composición hasta las oficinas de impresión localizadas en diferentes sitios. La construcción de una red de fibra óptica digital de gran calidad realizada por Mercury en Gran Bretaña también motivó una mejor calidad en los servicios de las redes. El servicio que ofrece Mercury tiene particular interés en el sector de la comunicación de datos empresariales, porque la transmisión es más precisa y más rápida que la de la British Telecom.

En los países donde se ha permitido el ingreso al mercado en las redes públicas (Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña), el problema de determinar si esto causaría duplicaciones ineficientes en el costo no desempeña actualmente una función significativa.⁶ En primer lugar, se reconoce de manera amplia que la creciente demanda de telecomunicaciones reduce la importancia de las economías de escala en telecomunicaciones de larga distancia. En segundo lugar, es evidente que el ingreso conduce a utilizar de manera eficiente las capacidades existentes en las redes en las telecomunicaciones

⁶ En contraste, la principal pregunta es ¿hasta qué punto los objetivos distribucionales pueden aún satisfacerse bajo competencia? (véase sección II).

públicas que anteriormente sólo estaban reservadas al uso interno de sistemas ferroviarios, carreteras y empresas de ductos. En tercer lugar, la importancia de las diferentes calidades de las redes, a causa de las diversas características en el uso de los sistemas optativos de transmisión (por ejemplo, terrestre *versus* no terrestre), se torna importante en particular para los usos empresariales.

Como consecuencia de la progresiva desregulación para el ingreso en Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña, también se incrementa la competencia en los mercados de telecomunicaciones internacionales. Durante muchos años la AT&T fue el único abastecedor de las comunicaciones internacionales por voz para Estados Unidos en cooperación con los servicios de CCT en el exterior. La transmisión de envíos y datos a escala internacional estaba manejado por ITT World Communication, RCA Global Communications y Western Union International. Mientras tanto, otros abastecedores de servicios internacionales de voz y datos (por ejemplo, MCI, USA Sprint y Graphnet) entraron al mercado. Desde 1986 los abastecedores de servicios de red con valor agregado pueden registrarse como oficinas de operación privada reconocidas y, por lo tanto, tienen derecho a negociar con administraciones extranjeras de telecomunicaciones en lo que respecta al derecho de utilizar cables para el extranjero. Al mismo tiempo, FCC le concedió el derecho a dos empresas estadounidenses para establecer cables privados al extranjero. El propósito de este sistema de cable es vender capacidades de transmisión en grandes volúmenes para usuarios de envíos que no fuesen por medio de empresas públicas (Commission of the European Communities, 1987, p. 158).

Desde 1952 hasta hace poco tiempo, KDD (Kokusai Denstrin Denwa) era el único abastecedor japonés de redes de envíos y servicios a escala internacional. Desde la nueva ley de telecomunicaciones de 1985 dos nuevas empresas han solicitado licencia. International Telecom Japan Inc. (ITJ), un consorcio de empresas japonesas, presentó su solicitud para ofrecer una red de servicio en el plano mundial para las empresas japonesas sobre la base de líneas arrendadas de Intelsat o de las administraciones nacionales de telecomunicaciones. El segundo consorcio es la International Digital Communications (IDJ), que agrupa a la Japanese Warehouse Ito, la empresa británica Cable and Wireless y el servicio estadounidense de envíos regionales Nynex y Pacific Telesis, así como también Merrill Lynch. International Digital Communications solicitó una licencia como red de envíos, a fin de utilizar una red de fibra óptica en el plano mundial planeada bajo la dirección de Cable and Wireless.

En agosto de 1983, el gobierno británico decidió que Mercury también

podía ingresar al mercado de los servicios internacionales de conmutadores. Mercury posee ahora la licencia que le permite proporcionar todos los servicios de telecomunicación tanto en el plano nacional como en el internacional.

Ya se iniciaron varios servicios entre Gran Bretaña y Estados Unidos. A fin de incrementar la competitividad internacional, a la Cable and Wireless (que es la propietaria de Mercury) se le permitió construir un cable transatlántico de fibra óptica.

Resulta obvio que los países que son más progresistas en la desregulación en su sector de telecomunicaciones nacionales forman también una parte muy activa en la liberación de las telecomunicaciones internacionales. En particular, nuevas empresas que ya están activas en el mercado nacional en Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña ejercen presión para lograr su ingreso al mercado internacional.

La liberación de los mercados nacionales e internacionales de telecomunicaciones no sólo incrementa el aspecto de servicios de telecomunicación disponibles, sino que reduce las tarifas de larga distancia en las telecomunicaciones (especialmente en las "vías de fuerte densidad"). Aunque estas reducciones de las tarifas de larga distancia son consecuencia en parte del equilibrio de las tarifas a costa de las tarifas locales (véase sección II.3.b.), también revelan la eficiencia creciente provocada por el ingreso de telecomunicaciones de larga distancia.

3. Desregulación parcial a causa de objetivos de infraestructura: la experiencia de Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña

a) La inestabilidad de un ingreso de desregulación parcial

Aunque Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña son los países más progresistas en cuanto a la desregulación de su sector de telecomunicaciones, persiguen una estrategia de ingreso de la desregulación parcial en el pasado. Aún hoy día existen ciertas regulaciones para el ingreso al mercado. A continuación demostraremos que las estrategias de desregulación parcial son inestables en el tiempo, porque los que ingresaron ofrecieron servicios altamente sustitutivos a los servicios monopolizados o aún más, encubrieron servicios monopolizados como servicios competitivos.

En Estados Unidos, durante las dos primeras décadas de desregulación de las telecomunicaciones interestatales sólo se permitió el ingreso en el campo de los servicios de línea privada, mientras que el monopolio de los

servicios públicos por conmutador se reservó a la red tradicional de envíos AT&T.⁷ Esta estrategia de desregulación parcial sólo fue abandonada por la FCC en 1980 (C.C. Docket, 78-72), cuando fue notorio, durante el "Case Excunet", que las fronteras entre los servicios de línea privada y servicio público por conmutador se estaban empañando.⁸ A partir de la desincorporación de AT&T en 1984,⁹ fue posible el ingreso libre en las telecomunicaciones inter-LATA mientras que en muchos estados las básicas intra-LATA todavía siguen bajo el monopolio (mediante compañías controladoras regionales de reciente formación). No obstante, se pueden observar ciertas tendencias para debilitar estos monopolios regionales. En primer lugar, desde el III Estudio de Computadoras de la FCC,¹⁰ se permite la competencia en servicios locales mejorados. Como ya ocurrió en el plano de la larga distancia (II Estudio de Computadoras),¹¹ el progreso técnico origina que se torne cada vez más difícil diferenciar entre la comunicación básica y la comunicación mejorada. En segundo lugar, la introducción de sistemas de microondas se vuelve cada vez más atractiva, en particular en las zonas rurales, por su alto potencial de ahorro en el costo en comparación con los cables (Kahn, 1987). En tercer lugar, las posibilidades de no utilizar las redes locales para las telecomunicaciones de larga distancia se incrementan a causa del progreso técnico en los sistemas de satélite y de microondas.

Los que ingresan en el mercado de Japón están clasificados en diferentes categorías de acuerdo con sus actividades. La emisión de una licencia otorgada por el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones (MPT) para establecer una red (negocio de telecomunicaciones del tipo I) depende de criterios "económicos", por ejemplo una demanda suficiente en el área implicada, o bien evitar la sobrecapacidad (Ito e Iwata, 1986). Además, la inversión de capital extranjero está restringido hasta una tercera parte como máximo. Aunque en general la política de ingreso parece bastante generosa, se negó la solicitud de una tercera empresa mediante satélite (Müller, 1987 p. 313) y el ingreso al mercado de las telecomunicaciones internacionales se obstaculizó por la intención de la MPT de restringir la influencia de países

⁷ Sin embargo, sólo el servicio de línea privado fue abierto a la competencia, el servicio telefónico público básico (MTS y WATS) sigue siendo un monopolio telefónico (FCC Report, 1976, p. 99).

⁸ Por ejemplo, las centrales telefónicas privadas electrónicas hicieron posible pasar una llamada telefónica automáticamente, ya sea en una línea privada o en una línea pública conmutada, dependiendo de las capacidades disponibles en un momento determinado.

⁹ Estados Unidos vs. AT&T Co., 552 F. S... 131 D. D. C. 1982, Maryland vs. Estados Unidos... U. S... 51 U. S. L. W. 362 & (Estados Unidos, 1 de marzo de 1983).

¹⁰ Tercer Estudio sobre computadoras, Report and Order, FCC Docket, núm. 85-229, 1986, p. 252.

¹¹ Segundo Estudio sobre Computadoras, Rules and Regulations, FCC Docket, núm. 20828, 1980.

extranjeros. Los abastecedores de los servicios que rentan capacidades para redes de empresas de la categoría I pueden satisfacer la demanda de un gran número de usuarios no especificados ("Special Type II Telecommunications Business"), u ofrecer servicios de red de valor agregado de pequeña escala ("General Type II Telecommunications Business"). Los abastecedores generales del tipo II casi no están regulados. En contraste, los abastecedores especiales del tipo II tienen que estar registrados en el MPT.

La tradicional red de envíos NTT originalmente intentó excluir la reventa de las líneas arrendadas, al prohibir el acceso a su red pública por conmutador. Y pronto fue obvio que esto restringiría inadecuadamente el alcance de los productos de los abastecedores de servicios. Desde 1985 se otorga la venta de líneas arrendadas, pero sólo para la comunicación de datos (Neumann, 1986, p. 150). La reventa de las líneas arrendadas para la comunicación de voz, conectadas con la red pública por conmutador, aún se encuentra restringida. Aunque la NTT tiene la intención de continuar con estas restricciones, ya hay cierta inestabilidad causada por una creciente tendencia a mezclar los servicios de comunicación de voz y de datos. Además, a las nuevas redes de envíos se les permite revender las líneas arrendadas de NTT, a fin de que se vuelvan activas en las zonas geográficas donde no poseen redes físicas. Más aún, existe la alternativa de utilizar las capacidades de la red de los competidores de la NTT (inclusive las capacidades de la red local de las compañías de electricidad), así como también la posibilidad de que sus clientes más importantes no utilicen las redes locales de NTT utilizando sólo sistemas de microondas o redes CATV.

En Gran Bretaña sólo se ha otorgado el ingreso de una red alternativa de envío (Mercury). Todos los servicios de red con valor agregado (VANS) que utilizan líneas arrendadas de la empresa British Telecom o de Mercury tienen que ser autorizadas por el Departamento de la Industria. Estas licencias tienen una vigencia de 10 a 25 años. La empresa British Telecom define a los VANS como servicios, mediante los cuales las empresas privadas rentan circuitos, le añaden equipo especial o los transforman de tal manera que los servicios específicos se convierten en una realidad (Beesley, 1981). El propósito del procedimiento de licencias para los VANS es que la competencia proporcione sólo los servicios más avanzados, mientras que la reventa y el uso compartido de las líneas arrendadas está prohibido. Obviamente, existen fuertes problemas para vigilar su cumplimiento por las dificultades que implica diferenciar entre una reventa pura y los VANS (similar al problema que existe en Estados Unidos respecto a la diferenciación entre servicios básicos y servicios mejorados). Existen, por ejemplo, servicios que por un lado satisfacen las características típicas de los servicios de valor agregado,

pero por el otro también incluyen la reventa de los servicios de transmisión. Por lo tanto, el procedimiento de registro se adoptó de tal manera que se ha permitido el uso compartido, así como también la reventa para grupos limitados de usuarios. La prohibición de una reventa simple aún quedaba por resolverse (por lo menos) hasta julio de 1989 (Heuermann y Neumann, 1985, p. 123).

Mercury tiene permiso de competir con la empresa British Telecom en todos los ámbitos de las actividades de las telecomunicaciones, incluidas las redes locales. Mientras tanto, se lleva a cabo la competencia entre la British Telecom y la Mercury a fin de proporcionar comunicación de datos a grandes ciudades. El monopolio de la British Telecom en el plano local pudiera verse aun más amenazado por las actividades desviantes que no utilizan las redes normales que llevan a cabo los clientes de negocios de Mercury, utilizando servicios de empresas de radio celular o redes CATV.

La experiencia de Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña demuestra que es probable que la separación en submercados monopolistas y liberados se vuelva inestable con el tiempo. En cuanto se reserva a un monopolio un submercado específico (por ejemplo, los servicios públicos por conmutador o servicios básicos o comunicaciones de la voz), surgen los incentivos para quienes van a ingresar al mercado, a fin de extender los límites del submercado competitivo. Gran Bretaña y Japón podían haber aprendido esto de la experiencia de desregulación en Estados Unidos. No obstante, intentaron la estrategia de desregulación parcial del ingreso, aunque con criterios diferentes respecto a la separación del mercado.

b) La inestabilidad de los subsidios cruzados

En Estados Unidos la política de desregulación parcial del ingreso se justificó mediante objetivos de infraestructura y consideraciones de equidad. Mientras que una subparte pertinente de las telecomunicaciones se monopolizara, se podrían obtener suficientes ingresos para hacer un subsidio cruzado al abastecimiento de los servicios de telecomunicaciones no lucrativos en zonas rurales o servicios telefónicos locales. Por ejemplo, hasta 1980 el monopolio AT&T en los servicios públicos por conmutador estuvo justificado por la FCC, puesto que "el ingreso de las líneas privadas... no requeriría de ningún ajuste significativo en las cuotas cargadas a los servicios telefónicos locales" (FCC Docket 20003, First Report, 1976, p. 162). En efecto, aún no se ha desistido del objetivo político de la Ley de Comunicaciones de 1934 (sección 1) que era "...poner a disposición, hasta donde fuese

posible, de toda la gente de Estados Unidos un servicio de comunicación por cable y por radio que fuese rápido y eficiente a escala nacional e internacional con instalaciones adecuadas a cuotas razonables".

Sin embargo, el libre ingreso a las telecomunicaciones interestatales públicas por conmutador, que se inició por la inesperada inestabilidad de la desregulación parcial, emprendió a su vez una tendencia a alejarse de tarifas promediadas hacia tarifas orientadas al costo. El subsidio cruzado en favor de las zonas rurales decreció, puesto que los elementos de densidad de tráfico adquirieron importancia en tarifas de telecomunicación como reacción a la fijación de precios de quienes ingresaban al mercado.

Además, los subsidios cruzados entre las telecomunicaciones interestatales por conmutador público y las redes locales se volvieron inestables.¹² Tradicionalmente, el tráfico interestatal público por conmutador tenía que contribuir a los costos del acceso a la red no sensible al tráfico de acuerdo con su uso real de las redes locales. En el pasado los usuarios más frecuentes (negocios) de las comunicaciones interestatales subsidiaron fuertemente las redes locales, ya que pagaban mucho más que los costos de su acceso a la red. Como consecuencia de ello, existían incentivos para quienes ingresaban, a fin de que no utilizaran las redes locales, especialmente en las zonas con una fuerte concentración de clientes interestatales de negocios. A fin de evitar dicha desviación "costosa", la FCC cambió inmediatamente el sistema tradicional de contribución de tal manera "que una parte sustancial de los costos de las centrales fijas... asignados a los servicios interestatales se recobrarán finalmente mediante cuotas fijas por línea que se cobrarían a los usuarios finales..." (C. C. Docket, 78-72, p. 3). En tanto, las tarifas locales se incrementan hacia un acceso a redes orientadas a costos y cuotas de uso.

En Japón también el principio de servicio universal en el plano nacional con tarifas uniformes tiene una larga tradición. Las tarifas NTT para las telecomunicaciones a larga distancia son típicamente independientes de la densidad del tráfico. Además, las redes locales están subsidiadas de manera importante por el tráfico de larga distancia (Ozawa, 1984). La nueva ley de telecomunicaciones intenta continuar con estas posibilidades de subsidio cruzado mediante regulaciones simétricas entre la NTT y sus competidores. En contraste con sus competidores, la NTT tiene la obligación general de proporcionar un sistema telefónico a escala nacional, incluyendo la responsabilidad de las redes locales. A cambio, la NTT puede prohibir la reventa

¹² Aún existe la posibilidad de un subsidio cruzado entre las redes de larga distancia intra-LATA (monopolizadas) y las redes locales.

de sus líneas arrendadas, implicando con ello sólo una desregulación parcial. Mientras tanto, se torna difícil el cumplimiento de estas restricciones a la reventa. Se puede esperar que el intenso ingreso al mercado, en todos los ámbitos de los sistemas de telecomunicación en Japón, pronto termine con las posibilidades de la NTT de subsidio cruzado dentro de la red por medio de tarifas promediadas.

Es poco probable que los cargos al acceso que no están orientados al costo para las redes locales de la NTT puedan evitar los incrementos esperados en las tarifas locales. Por un lado, las nuevas redes de envíos, propiedad de las compañías de *electricidad*, pueden confiar en sus propias redes locales (por ejemplo, la Tokyo Power Company puede utilizar su red local en el área de Tokio y dar servicio a sus clientes regionales sin utilizar la red local NTT). Por otra parte, algunas de las nuevas redes de envíos en particular, proporcionan sus propias líneas locales a sus clientes más importantes. La experiencia en Estados Unidos ha demostrado que existen tecnologías que desvían (por ejemplo, una pequeña antena de satélites, líneas arrendadas compartidas) que hacen posible que al no utilizar los monopolios locales obtengan un costo real, aun cuando se trate de pequeños usuarios, si las cuotas de acceso no están orientadas al costo. A pesar de que en Japón continúa el debate acerca de la cuota al acceso, existen serias dudas para determinar si mediante excesivos cargos al acceso puede controlarse el ingreso y puede continuar como en el presente el subsidio tradicional de las redes locales. Por último, aún no queda claro hasta qué punto los objetivos de la infraestructura reflejados en la estructura tradicional de la tarifa de NTT son todavía social o políticamente deseados en el futuro.

En Gran Bretaña, el principio de un sistema telefónico universal en el plano nacional con tarifas uniformes también desempeñó una función importante en el pasado. Hubo un subsidio cruzado entre vías de alta y baja densidad y entre redes de larga distancia y locales. La nueva ley de telecomunicaciones aún le asigna a la British Telecom ciertas obligaciones de infraestructura no lucrativas. En contraste con Mercury, la British Telecom tiene que proporcionar un sistema de teléfonos de paga y llamadas de emergencia independientemente de su rentabilidad y de ciertos servicios. Por ejemplo, el telegrama tiene que continuar, aun cuando no son servicios económicamente viables. Además la British Telecom tiene la obligación de proporcionar una red a todo el país.

Aunque las tarifas de la British Telecom están reguladas con respecto a los incrementos en los precios, se permite que estas tarifas varíen de acuerdo con la densidad del tráfico, a fin de competir con Mercury. Las posibilidades de la British Telecom para el subsidio cruzado se verán aún

más menguadas cuando se permita una reventa sencilla en un futuro cercano. Aunque Mercury tiene que cargar con sus costos de acceso a las redes locales de la British Telecom, no parece existir una fuente adecuada para financiar las obligaciones de servicio no lucrativo de la British Telecom mediante cuotas excesivas de acceso. En el pasado, la estrategia comercial de Mercury fue la de proporcionar servicios, principalmente a sus clientes de negocios que normalmente tienen un rápido acceso a las tecnologías que no utilizan las redes normales, por ejemplo con un teléfono móvil celular o redes CATV. La calidad de las redes locales de la British Telecom son insuficientes algunas veces para los servicios digitales de Mercury. A fin de alcanzar el acceso a una red local efectiva en costo y calidad, Mercury está construyendo actualmente en Londres una red de cable de fibra óptica utilizando viejas tuberías de agua del sistema hidráulico de tiempos de la era victoriana (Heuermann y Neumann, 1985, p. 133).

4. Implicaciones para la liberación del mercado europeo de las telecomunicaciones

Las experiencias de Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña demuestran que el gran potencial innovador del sector de las telecomunicaciones sólo se puede lograr rápidamente, si el ingreso al mercado es posible no tan sólo en el área del equipo de terminales y los VANS, sino también en el área de los servicios básicos y las redes. Aunque muchos de los que ingresarán sólo desean competir en los segmentos de los equipos de terminales o VANS en el mercado, la posibilidad de un ingreso libre a la infraestructura básica de la red tiene la ventaja adicional de disciplinar a las empresas titulares de envíos. Solamente entonces existirán probabilidades de que las líneas arrendadas se proporcionen a tarifas orientadas al costo, y una gran variedad de servicios se ofrecerán con arquitecturas óptimas para el desempeño de las redes. Además, la necesidad de diferenciar entre las redes básicas y las VANS se vuelve crecientemente difícil respecto a los diferentes componentes del conmutador; también desaparecerán en cuanto se otorgue el libre ingreso al mercado de la infraestructura básica de la red.

Además, es obvio que la estrategia de desregulación parcial de ingreso, cuya intención es alcanzar objetivos no rentables de infraestructura, no proporciona una solución estable. A pesar de los costosos esfuerzos de control y para que se ejecute la ley en Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña, la división en subpartes monopolizadas y subpartes liberadas se ha vuelto inestable. Por lo tanto, es irreal esperar que el enfoque de "mercado divi-

vido” de la actual política europea de telecomunicaciones (es decir, el monopolio PTT de la red pública y de servicios telefónicos y el mercado liberado de los VANS y el equipo de terminales) sea estable en el futuro. Tan pronto se introduzcan la Integrated Service Digital Networks, ISDN (Redes Digitales de Servicio Integrado) en Europa, la diferenciación entre la comunicación de voz y comunicación de datos se dificultará aún más. Las recientes propuestas (por ejemplo en Alemania) para liberar las redes no terrestres (por ejemplo los satélites, el teléfono móvil celular) también desafiarán el monopolio de las terrestres, por las grandes posibilidades de sustitución entre las comunicaciones de una y otra.

Puesto que uno no puede esperar que una estrategia de desregulación parcial en Europa sea estable en el futuro, tampoco podemos esperar que continúen los tradicionales subsidios cruzados para beneficio de las redes locales o zonas rurales, aun en el caso de que se tuviese la intención de hacerlo así.

Los que ingresan al mercado simplemente se concentrarían en subpartes lucrativas y dejarían las subpartes que no lo fuesen a las administraciones de las telecomunicaciones. El proceso de desregulación del ingreso en Estados Unidos demuestra que el subsidio cruzado de las redes locales por medio del tráfico de larga distancia —dependiendo del uso real de las redes locales— se vuelve inestable a causa de las posibilidades de no utilizar las redes locales.¹³ Esta es la razón de por qué el problema de infraestructura aún no ha sido resuelto en Estados Unidos ni tampoco en Japón o Gran Bretaña.

Un enfoque todavía más prometedor para la política europea de telecomunicaciones parece permitir un ingreso libre a todas las subpartes (incluyendo tanto las redes públicas como los servicios telefónicos básicos). Los objetivos de servicio universal socialmente deseados deberían estar financiados en su lugar por subsidios cruzados mediante métodos optativos a menos que surjan futuras innovaciones que superen este problema sin la ayuda de subsidios. Un prerrequisito básico sería el de eliminar la carga simétrica de los PTT nacionales para proporcionar servicios no remunerativos.¹⁴

Todas las empresas, sin considerar si son públicas o privadas, deberían

¹³ Esto no debería confundirse con el requerimiento de que los portadores de larga distancia tienen que pagar los costos dependiendo del uso cuando utilizan las redes locales. Dicha necesidad es estable y no crea motivos para una desviación cara de las redes locales.

¹⁴ Una versión más detallada de la siguiente propuesta se puede encontrar en Knieps (1987), y Blankart y Knieps (1988).

tener la oportunidad de poder abastecer servicios socialmente deseados no lucrativos, compitiendo para obtener un subsidio. La competencia para obtener subsidios también revelaría qué tan alta es realmente la carga de la infraestructura y cuáles serían los costos mínimos de servicios que tradicionalmente han recibido el subsidio cruzado. (Blankart y Knieps, 1988, p. 20 ss.). Por ejemplo, en el área de las redes telefónicas locales, los CTT no serán necesariamente los abastecedores más efectivos en el costo si ingresan nuevas empresas con tecnologías ahorradoras, como los sistemas de teléfono móvil y de microondas (Kahn, 1987). Esto podría tener una particular importancia en las zonas rurales, donde el aspecto de la frecuencia es menos escaso que en las ciudades. Se pudiera esperar que la competencia para obtener los subsidios reduciría fuertemente el volumen requerido de dichos subsidios.

Desde un punto de vista de asignación, la mejor opción para financiar los subsidios requeridos sería un presupuesto público. En el actual contexto, parece existir una fuerte resistencia política en contra de un incremento en la carga en el presupuesto público. Por lo tanto un enfoque más realista sería la introducción de un impuesto al ingreso que tendrían que pagar todos los abastecedores de actividades lucrativas de telecomunicaciones (CTT y sus competidores), independientemente del uso real de las redes locales (Knieps, 1987).

El impuesto de ingreso estaría diseñado de tal manera que los que fueran a ingresar y las empresas nacionales tendrían que realizar la misma contribución a fin de financiar los subsidios requeridos. El tamaño de este pago estaría medido de tal manera que una empresa que fuese más eficiente o más flexible que la CTT podría funcionar con ganancias aun bajo el peso de dichos pagos. Por otro lado, una empresa menos eficiente no entraría en este mercado. El impuesto de ingreso sería, por lo tanto, cobrado en analogía al impuesto al valor agregado.¹⁵

Las experiencias de Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña demuestran que las consideraciones de equidad, bajo la forma de objetivos de infraestructura socialmente deseados, pueden influir mucho en el curso de los procesos de desregulación en el sector de las telecomunicaciones. Aunque finalmente esos objetivos no pueden estabilizarse por medio de los subsidios cruzados que están financiados por las subpartes monopolistas del sistema, se pueden observar actualmente consideraciones similares en el resto de Europa. No obstante, a fin de cosechar rápidamente los beneficios del libre

¹⁵ Naturalmente, desde un punto de vista de eficiencia de las tarifas basadas en el costo, en todas las subpartes de un sistema de telecomunicaciones, sería deseable.

ingreso en los sectores de telecomunicaciones europeos, es necesario encontrar un consenso político rápido para ver qué funciones de la infraestructura no lucrativa (si es que las hay) deberán ser proporcionadas en el futuro y cómo deberán estar financiadas sin tener que restringir el ingreso en las telecomunicaciones. Bajo ese contexto también se tendrían que superar las actividades de conservación del arrendamiento por parte de las administraciones de telecomunicaciones y las uniones postales que estén a favor de seguir manteniendo el *status quo*. Parece importante que la política europea de telecomunicaciones aprenda de las experiencias en el extranjero, pero que no limite sus errores.¹⁶

II. UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE DESREGULACIÓN EN EL TRANSPORTE

En años recientes existieron ciertas tendencias hacia la liberación en los mercados europeos del transporte. Un ejemplo destacado es el del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea que recientemente decidió una desregulación gradual de los mercados de las aerolíneas. En el futuro, las estrictas reglas bilaterales para compartir la capacidad ya no estarían vigentes y se designaría a más de una aerolínea por país para que sirviese al tráfico internacional ("nombramiento múltiple"). Además, se liberaría la prohibición al sabotaje para proporcionar transporte local en países extranjeros (con barcos, camiones y aviones). También las tarifas se verían menos influidas por comisiones políticas y reflejarían más estrechamente las condiciones reales del mercado.

Al mismo tiempo, se argumenta que existen límites a la desregulación en el campo del transporte a causa de los cuellos de botella de la infraestructura (Sandhager, 1988). Los problemas de infraestructura (por ejemplo el congestionamiento en los aeropuertos) están considerados como un importante problema de cuello de botella en la desregulación del sector de transporte estadounidense, particularmente en cuanto a la desregulación de las aerolíneas. Además, se teme que una desregulación global del mercado de los servicios de transporte no conduzca al cartel y a los consecuentes precios excesivos (Sorensen, 1988, p. 6). La reciente ola de concentración

¹⁶ Otro enfoque más bien cínico sería considerar las actuales propuestas de un European Commissions Green Paper como un paso necesario para el inevitable proceso dinámico de ajuste. ¿Por qué los elaboradores de política europea deben tener mayor capacidad para evitar la estrategia de desregulación parcial que la que tienen sus colegas en Estados Unidos y Japón?

en el sector de aerolíneas estadounidenses condujo en Estados Unidos a la creciente popularidad de los defensores de la re-regulación.¹⁷

En el apartado II.1 se argumenta que una completa desregulación del abastecimiento de los servicios del transporte en Europa es posible y económicamente benéfico. Esto es independiente de si los servicios del transporte se proporcionan en las calles, en vías ferroviarias o fluviales o en el aire. Una condición necesaria, sin embargo, es el acceso libre y equitativo de todos los abastecedores (reales y potenciales) de los servicios de transporte a la infraestructura (aeropuertos, vías ferroviarias, carreteras, etc.). En el apartado II.2 se describe y comenta sobre la experiencia de desregulación dentro del sector del transporte en Estados Unidos. En el apartado II.3 se obtienen enseñanzas a partir de esta experiencia respecto a la liberación de los sectores de transporte europeos, nacionales e internacionales.

1. Ninguna falla de mercado para los servicios de transporte

La regulación tradicional en el sector del transporte fue justificada por varias peculiaridades de este sector, principalmente por indivisibilidades, la estructura de la red, la necesidad de proveer servicios de transporte universales socialmente deseables por debajo del costo, así como también el fracaso de la competencia intermodal. A continuación analizaremos si estas peculiaridades justifican la regulación del mercado para los servicios de transporte.

a) Indivisibilidades

El transporte de personas o bienes en las calles, las vías ferroviarias, fluviales o aéreas parece a primera vista muy heterogéneo. No obstante los diferentes modos de transporte comparten un común denominador, la existencia de una infraestructura (de caminos) a fin de proporcionar servicios de transporte. Aunque la infraestructura y los servicios de transporte son complementarios, sí requieren de una división bastante diferente de la de la mano de obra del Estado y de la del mercado.

La construcción de la infraestructura está típicamente caracterizada

¹⁷ Véase, por ejemplo, *Business Week*, editorial, "¿Está funcionando la desregulación?", 22 de diciembre de 1986, pp. 48-53.

por varias indivisibilidades. Si, por ejemplo, se construye un canal entre dos ciudades, en un momento determinado es posible que más de un barco pueda utilizar la vía fluvial sin molestar a los demás. Mientras el uso de la infraestructura sea tan pequeño que no exista rivalidad, los precios del mercado no tendrán sentido. Aún donde existen cuellos de botella (por ejemplo en el tráfico local) pudiera ser muy costoso excluir a ciertos usuarios que no quieren pagar. En tanto las infraestructuras de caminos tengan las características de bien público, el Estado puede desempeñar una función importante para garantizar su financiamiento. Por otro lado, los costos de externalidad en el uso de la infraestructura pueden conducir a tarifas óptimas de transporte en momentos de gran afluencia, que pueden contribuir significativamente al financiamiento de costos de infraestructura (Mohring y Harwitz, 1962, pp. 80-87).

En contraste, el abastecimiento de los servicios de transporte (por ejemplo el transporte vía autobús, avión, barco o tren) no está caracterizado por indivisibilidades significativas, siempre y cuando se escoja el tamaño adecuado del vehículo. Los servicios de transporte, por lo tanto, son bienes privados caracterizados por usos rivales y de exclusividad. Resulta obvio que las indivisibilidades respecto a la infraestructura de los caminos no son un argumento para restringir la competencia en la oferta de los servicios de transporte.

b) Redes de transporte

Sin embargo, los mercados para los servicios de transporte están lejos de la imagen ideal de mercados fragmentados perfectos. Una característica esencial respecto a la oferta de los servicios de transporte es su *estructura de redes*. Si la cantidad de tráfico no es suficientemente elevada para hacer una conexión directa entre los dos sitios que van a beneficiarse, existen incentivos para hacer *paquetes*, por ejemplo con sistemas de ejes y radiales. Las economías de alcance para dar servicio a varias líneas conjuntamente (por ejemplo las ventajas de la coordinación o uso más eficiente de los vehículos) podrían tener el efecto de que en una región determinada se necesitara sólo un prestador de servicios de transporte. Las economías de escala, al formar paquetes a partir del tráfico en las redes fueron en el pasado un argumento básico para justificar las reglas gubernamentales o empresas estatales en el sector del transporte. Las barreras legales de ingreso fueron creadas a fin de evitar una duplicación ineficiente en los costos. Al mismo tiempo, las reglas de ganancias fueron introducidas para restringir

el poder del mercado de las empresas activas (véase, por ejemplo, Bailey, 1973; Kahn, 1971).¹⁸

El argumento básico de la teoría de mercados discutibles es que las economías de escala son una condición necesaria pero no suficiente para la existencia de fallas en el mercado. La falta de competencia entre empresas activas en el mercado puede ser reemplazada por una competencia potencial eficiente (Demsetz, 1969; Baumol, Panzar y Willig, 1982).

La condición para el funcionamiento de la competencia potencial, a fin de disciplinar a las empresas que están realmente en el mercado, es que las empresas titulares no tengan ventajas asimétricas en el costo con respecto a los postulantes potenciales. De hecho, si las economías de escala existen en combinación con la irreversibilidad de los costos, entonces hay una necesidad para la regulación a fin de disciplinar a las empresas titulares. Resulta importante distinguir los costos fijos de los costos de inversión. Si k_0 es el costo *ex ante* de construir una planta, y k_1 es el valor *ex post* de la planta (es decir el monto en lo que se vendería), entonces $k = k_0 - k_1$ representa los costos de inversión. Dichos costos irreversibles o costos de inversión ocurren por ejemplo en la construcción de infraestructuras (por ejemplo vías ferroviarias). En ese caso el valor de reventa de dicho equipo (puesto que la demanda está disminuyendo) es muy bajo, ya que las vías no pueden transferirse a otro mercado geográfico distante. En contraste, la existencia pura de las economías de escala o costos fijos grandes, que no son irreversibles, son compatibles con una salida libre, como lo demostraremos en el siguiente ejemplo.

Si la demanda de transporte que conecta a varias ciudades es baja, obviamente existen economías de escala poderosas en dichos mercados. No obstante, los costos no son irreversibles para establecer una red de tráfico de autobuses, porque éstos pueden utilizarse para dar servicio en otras redes en diferentes sitios una vez que la demanda en la red anterior disminuya a tal punto que ya no resulte rentable tener un servicio de autobuses; es decir, los autobuses representan capital en ruedas que no están irreversiblemente atados a una red específicamente localizada. El mismo ingreso oportunista puede esperarse respecto a los trenes, aviones, camiones de carga o barcos.

Los costos irreversibles o de inversión no son pertinentes como variables de decisión para las viejas empresas titulares. Sin embargo, sí lo son para los postulantes potenciales, ya que todavía tienen que tomar la decisión

¹⁸ Además uno debería prestar servicio y tarifas unitarias para garantizar servicios unitarios socialmente deseados (véase el subapartado II.1.c).

acerca de si deben invertir esos costos en un mercado dado o no. Las empresas titulares, por lo tanto, tienen decisiones menos importantes respecto a los costos que los postulantes potenciales. Ésta es una fuente de comportamiento estratégico por parte de las empresas titulares que les permite producir ineficientemente o lograr ganancias positivas sin implicar necesariamente el ingreso al mercado. Pero si, por ejemplo, no existen costos irreversibles, la asignación ineficiente de insumos, tecnologías ineficientes de producción o uso excesivo de capital con ganancias positivas conducen automáticamente a la salida del mercado de las empresas titulares, ya que los postulantes potenciales con costos más bajos pueden entrar al mercado, en particular si estos últimos tienen también libre acceso a tecnología más eficiente.

Una condición importante para la efectividad de la competencia potencial al disciplinar a las empresas de transporte titulares es el acceso a la infraestructura bajo condiciones similares para todos los competidores activos y potenciales. Mientras las empresas titulares prefieran el acceso a los derechos de aterrizaje, las vías, las terminales de autobuses y otras infraestructuras, tienen una ventaja asimétrica en el costo que puede utilizarse como una ventaja competitiva respecto a los recién llegados. La conclusión es que el mercado para los servicios de transporte no es discutible; sin embargo, tampoco es válida, ya que se puede eliminar el acceso asimétrico a la infraestructura.

c) El abastecimiento de servicios universales de transporte por debajo del costo

La necesidad de servicios universales de transporte fue un argumento central para justificar las barreras legales de ingreso al sector de transportes. Se les exigió a las empresas reguladas y a las empresas públicas que proporcionen servicios universales (en caso de que resulte necesario), por debajo de los costos (incrementales). Un ejemplo son los servicios públicos de transporte local. Además, el hecho de proporcionar servicio regular programado en regiones de baja densidad a menudo se considera como una fuente de déficit. Los oponentes a las desregulaciones argumentan, y con razón, que el financiamiento del déficit de ganancias excesivas en otras áreas lucrativas de las empresas (subsidios cruzados) no son estables bajo la competencia (véase el párrafo I.1.b.i). En particular existen incentivos para que los recién llegados entren en áreas lucrativas y dejen las áreas con déficit a las empresas públicas ("quedarse con la mejor parte del mercado").

Como se argumentó en el párrafo I.1.b.ii el hecho de proporcionar servicios universales no necesariamente deben ser financiados por el subsidio cruzado. Bajo la libre entrada, la necesidad de subsidios puede disminuir fuertemente, a causa del abastecimiento de servicios más eficientes (por ejemplo la experiencia de la desregulación de las líneas aéreas en Estados Unidos). La carga restante de subsidios socialmente deseados no sólo necesita llevarse simétricamente por parte de todos los abastecedores de servicios de transporte, independientemente si son titulares o si son recién llegados (Knieps, 1987). Una primera condición sería obligar a todas las empresas a prestar servicios en una cierta área por debajo del costo. Por ejemplo, el derecho de proporcionar servicios de autobuses de una ciudad a otra pudiera estar combinado con la obligación de ofrecer servicios de áreas con déficit. Una segunda posibilidad más flexible sería la introducción de un impuesto de servicio universal mediante un fondo de servicio universal (véase el párrafo I.1.b.ii). Cada abastecedor —sin considerar si es una empresa de transporte público o privado— tendría que pagar un impuesto de servicio universal positivo a este fondo, si resulta que los servicios de transporte son lucrativos en una región y obtiene subsidio, y si ofrece un servicio de transporte no lucrativo en otra. Si el fondo de servicio universal pudiese estar financiado por el presupuesto público esto sería preferible desde un punto de vista de eficiencia en la asignación (Blankart y Knieps, 1988).

d) Competencia intermodal

Hasta ahora hemos analizado las posibilidades de una competencia en los modos particulares de transporte, pero no hemos analizado la competencia entre diferentes modos de transporte. El hecho de que la competencia funcione respecto al abastecimiento de los servicios de transporte requiere que ni los ferrocarriles ni sus competidores en tierra, agua o aire se vean restringidos para ejercer sus ventajas comparativas. En el pasado, las restricciones a la competencia en el mercado de flete por tierra, en particular, se han justificado (al menos hasta cierto punto) por las cargas especiales de los ferrocarriles con su red ferroviaria. Las consecuencias fueron límites más bajos para las tarifas, así como barreras para ingresar por medio de sistemas de licencias en la industria de autobuses. Un problema que queda por resolverse es determinar si los ferrocarriles tienen que contribuir más a su infraestructura que cualquier otro modo de transporte. No obstante, la solución no deberá restringirse a la competencia respecto al abasteci-

miento de los servicios de transporte. En su lugar, cada uno de los modos de transporte y sus servicios deberán contribuir simétricamente a la carga de la infraestructura al elevar cuotas óptimas de congestión.

Una división intermodal eficiente de la oferta de los servicios de transporte requiere que cada uno de los prestadores de servicios de transporte de un modo determinado (por ejemplo en las vías ferroviarias) tengan también la libertad de ofrecer sus servicios en otros modos (por ejemplo las calles, las vías fluviales). Sólo entonces sería posible agotar las economías competitivas para proporcionar servicios de transporte con modos combinados.

2. La experiencia de la desregulación en el sector del transporte en Estados Unidos

A continuación resumiremos los efectos de la desregulación en los mercados de transporte de Estados Unidos, en particular con respecto a las enseñanzas que pudieran ofrecer para Europa.¹⁹

La desregulación del tráfico aéreo interestatal por medio de la Ley de Desregulación de las Aerolíneas de 1978 condujo a una creciente entrada y salida de empresas. Como consecuencia de ello, las tarifas (promedio) así como las tasas de ganancia estaban en decremento y se incrementaron las opciones de precio y calidad. Aunque a menudo se ignora en los estudios los efectos de la desregulación, parte de los ahorros en el precio se relacionó con la calidad decreciente en el transporte a causa de tasas más altas de carga o de un creciente "empaquetamiento" del tráfico en ejes y radiales. Las posibilidades de una optimización de la red a causa del paquete se incrementó después de que se hizo posible la entrada libre a las rutas. Ésta es también una razón importante del por qué el abastecimiento de servicios de aerolíneas en regiones con baja densidad poblacional continuaría, aun con tarifas bajas parciales. Aún más, un creciente número de aerolíneas que prestan servicios con "abonos de transporte" se estaba preparando para dar servicio a una gran parte de los mercados con baja densidad sin subsidios. Además, la necesidad de subsidios disminuyó por la introducción de la competencia para obtener subsidios a fin de dar servicio a líneas no lucrativas.²⁰ La desregulación que realmente se llevó a cabo en Estados Unidos se relaciona con el ingreso al mercado y sólo en cuanto a las tarifas,

¹⁹ Una explicación más detallada se puede encontrar, por ejemplo, en Windisch (comp.) (1987) y Horn, Knieps y Müller (1988).

²⁰ Véase Knieps (1987) y la bibliografía citada allí.

mientras que las reglas de seguridad (impuestas por la Federal Aviation Administration) se siguieron supervisando.

Estos y otros efectos positivos de la desregulación se pueden observar, aunque no han desaparecido todas las asimetrías entre las empresas titulares y las postulantes.

Por lo tanto, el experimento de un proceso de licitación para los derechos de aterrizaje por parte de la Federal Aviation Association en 1982 ya fue detenido después de seis semanas, a causa de la resistencia por parte de las aerolíneas titulares (Bailey *et. al.*, 1983).

La desregulación del transporte de autobuses de pasajeros de una ciudad a otra mediante la *Bus Regulatory Reform Act* de 1982 condujo a una creciente competencia, en particular al creciente ingreso al mercado de pequeñas empresas camioneras. Como consecuencia de ello las tarifas se redujeron en rutas de alta densidad y se incrementaron en las de baja densidad. Además, a ciertas rutas ya no se les da servicio, aunque esta tendencia ha estado limitada por subsidios específicos abiertos de las comunidades. No obstante, no se ha practicado la introducción de un impuesto de servicio universal como un sustituto para los subsidios cruzados inestables (Senado de Estados Unidos, 1984; ICC, 1984).

La desregulación de la industria de camiones de carga interestatal por parte de la *Motor Carrier Act* de 1980 ocasionó un creciente ingreso al mercado. Como consecuencia de ello, las tarifas disminuyeron, mientras que los márgenes de ganancia y las estructuras de la ruta se incrementaron. El número de licencias intercambiadas, así como sus valores, cayeron significativamente. El servicio de fletes en zonas de baja densidad no se deterioró (Bailey, 1985; OCDE, 1985).

La *Staggers Act* de 1980 trajo consigo una mayor flexibilidad en las tarifas. Los límites más bajos para éstas desaparecieron, así que los ferrocarriles podían recuperar clientes de la industria camionera. Por otro lado las grandes compañías de envíos que dependían de los ferrocarriles (por ejemplo el carbón, el acero y otros productos en masa) se encontraban protegidos por la introducción de límites topes a las tarifas. Al mismo tiempo, el "principio de transporte público" y las consiguientes obligaciones para prestar servicio desaparecieron. Como consecuencia de esta desregulación, la frecuencia de los trenes de carga disminuyó, así como también el número de personal, mientras que el tamaño de los trenes aumentó. Las compañías ferroviarias se volvieron activos prestadores de servicios de transporte en otras modalidades (vías fluviales, calles). Estos efectos positivos de la Ley Staggers pueden observarse, aunque el acceso de otras compañías a las vías ya no está garantizado (Boyer, 1987, p. 280).

3. Enseñanzas para el sector de transporte europeo

En la actualidad existe una tendencia hacia la liberación de los mercados de transporte europeo. No obstante, ya hay opiniones críticas que señalan que la desregulación pudiera conducir con el tiempo a la cartelización y, por consiguiente, a precios excesivos (Sorensen, 1988, p. 44 ss). La reciente ola de concentración en el mercado estadounidense de las aerolíneas ha elevado la demanda para una re-regulación.

Hemos argumentado que el mercado para los servicios de transporte es discutible, siempre y cuando existan accesos libres y equitativos a la infraestructura para todos los participantes (activos y potenciales). La experiencia norteamericana ya demostró que la asignación administrativa de largo plazo de un reducido número de derechos de aterrizaje, podría restringir de manera significativa la competitividad del mercado para los servicios de aerolíneas. Este procedimiento en general beneficia a las empresas titulares para desventaja de los postulantes potenciales. Ésta es una fuente principal para que las empresas titulares de envíos extraigan rentas basándose en las posiciones de monopolio local en los aeropuertos "ejes". Mientras las empresas titulares sean dueñas de suficientes derechos de aterrizaje, las postulantes podrían verse forzadas a optar por tiempos desfavorables para el aterrizaje o por otros aeropuertos. Ésta es la razón por la que las empresas titulares podrían tener ventajas para construir estructuras óptimas de red. Aunque las características de la red en el mercado de las aerolíneas fortalece los efectos del acceso asimétrico a los derechos de aterrizaje, podría resultar erróneo concluir que la oferta de los servicios de aerolíneas a través de las redes ya es por sí misma una barrera para la entrada.

Mientras no se puedan comerciar libremente los derechos de aterrizaje, existen motivos para obtener el acceso a derechos de aterrizaje limitados por medio de fusiones.²¹ Así, por ejemplo, la fusión entre Eastern Airlines y New York Air fue motivada de manera importante por la idea de acaparar los derechos de aterrizaje, a fin de obtener una posición casi monopólica para los vuelos entre Boston y Florida.²² Por lo tanto, la solución para obtener un mercado eficiente de aerolíneas consiste en eliminar el acceso asimétrico a los derechos de aterrizaje y no a la re-regulación del mercado para sus servicios.

²¹ Esto sigue siendo cierto en el mercado alemán de camiones, donde el acceso a las licencias muy a menudo puede conseguirse sólo mediante la compra de toda una empresa completa o mediante fusiones.

²² Véase *Die Zeit*, núm. 24, 28 de marzo de 1986, p. 29.

Otra crítica que se hizo es que pueden ocurrir graves escaseces en la infraestructura si continúa creciendo el tráfico, lo que ocasionaría efectos de retroalimentación negativos en las condiciones de servicios (Sorensen, 1988, p. 44 ss). Dichos problemas de infraestructura (por ejemplo los cuellos de botella en los aeropuertos) se consideran como una seria deficiencia de desregulación en Estados Unidos. Mientras la desregulación conduzca a escaseces en las capacidades aeroportuarias, la solución adecuada no es restringir la entrada al mercado, sino incrementar el precio por los derechos de aterrizaje a fin de asignar capacidades aeroportuarias existentes. Es más, las capacidades aeroportuarias de los actuales aeropuertos podrían ampliarse y construirse otros nuevos. En Europa se debería aprender de la experiencia de Estados Unidos que la liberación de los mercados de transporte también requiere un acceso igual a la infraestructura.

Las posibilidades de liberar los mercados de transporte europeos están indudablemente también influidas por la presión de diferentes grupos de interés. Los perdedores potenciales en el ámbito nacional son las empresas titulares de transporte que temen perder sus rentas de licencia. Otro problema del mercado europeo es que ciertos países podrían perder su *status* de "bandera nacional" en el mercado de las aerolíneas, si se permite el ingreso de empresas extranjeras y si ya no se otorgaran subsidios públicos. No obstante, debemos esperar que el esfuerzo en la dirección de un mercado común europeo hasta 1992 conduzca a una exhaustiva liberación del mercado europeo del transporte y no tan sólo a esa armonización de las regulaciones tradicionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, E. P. (1987), *Railway Practices*, Nueva York.
- ARMENTANO, D. T. (1982), *Antitrust and Monopoly, Anatomy of Policy Failure*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- BAILEY, E. E. (1973), *Economic Theory of Regulatory Constraint*, Lexington, Mass, Lexington Books.
- (1985), *Economic Deregulation in the United States: Transportation and Communications*, manuscrito inédito.
- BAILEY, E. E., D. Graham, y D. Kaplan (1983), *Deregulating the Airlines. An Economic Analysis*, Washington, Civil Aeronautics Board.
- BAILEY, E. E. y J. R. Williams, "Sources of Economic Rent in the Deregulated Airline Industry", *Journal of Law and Economics*, vol. 31, pp. 173-202.
- BAUMOL, W. J., J. C. Panzar y R. D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Javonovich, 1982, Nueva York.

- BAUMOL, W. J. y R. D. Willig (1986), *Contestability: Developments since the Book*, Oxford Economic Papers, núm. 38, pp. 9-36.
- BEESELY, M. (1981), *Liberalization of the Use of British Telecommunications Network*, Londres.
- BELL OPERATING COMPANIES (1982), *Comments of the Bell System Operating Companies and American Telephone and Telegraph in Response to the Fourth Supplemental Notice of Inquiry and Proposed Rulemaking*, CC Documents 78-72, Phase I, 6 de agosto, 1982.
- BLANKART, C. B. y G. Knieps (1983), "Grenzen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich? Die Frage des Netzwettbewerbs", Münster, Vortrag vor dem wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik.
- BOYER, K. D. (1987), "Privatisierung der Eisenbahnen in den USA und Kanada", en R. Windisch (comp.), *Privatisierung natürlicher Monopole in Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation*, Tubinga, pp. 245-308.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1987), *Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment*, Bruselas.
- DEMSETZ, H. (1986), "Why Regulate Utilities?", *Journal of Law and Economics*, vol. 11, pp. 55-66.
- (1982), "Barriers to Entry", *American Economic Review*, núm. 72, pp. 47-57.
- (1982), *Economic, Legal, and Political Dimensions of Competition*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- FAULHABER, G. R. (1975), "Cross Subsidization: Pricing in Public Enterprises", *American Economic Review*, núm. 65, pp. 966-977.
- FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION (1976), Docket 20003, Washington.
- FISHER, F. M. (1981), "Stability, Disequilibrium Awareness and the Perception of New Opportunities", *Econometrica*, vol. 49, núm. 2, pp. 279-317.
- FISHER, F. M., J. J. Mc Gowan y J. E. Greenwood (1983), *Polded, Spindled, and Multilined, Economic Analysis and US v. IBM*, Cambridge, MIT Press.
- FOREMAN-PECK, y J. Müller (comps.) (1988), *European Telecommunications Organization*, 1988, Baden-Baden.
- HEUERMANN, A. y K. H. Neumann (1985), *Die Liberalisierung des britischen Telekommunikationsmarktes*, Berlín.
- HORN, M., G. Knieps y J. Müller (1988), *Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlussfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- INTERSTATE COMMERCE COMMISSION (1984), *The Intercity Bus Industry*, Washington.
- ITO, Y. y A. Iwata (1986), "Deregulation and the Change of Telecommunications Market in Japan", ponencia presentada en el Malente Symposium, Hamburgo, Max Plank Institute.
- KAHN, A. E. (1971), *The Economics of Regulation: Principles and Institution*, Nueva York, John Wiley & Sons Inc.

- KAHN, A. E. (1987), "The Future of Local Telephone Service: Technology and Public Policy", Wharton, Fishman-Davidson Center, D. P. núm. 22.
- (1983), "Is Technological Revolution a Sufficient Reason for Changing Regulations? The Case of Telecommunications", en *Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften*, núm. 139, pp. 578-597.
- (1985), *Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich. Eine theoretische und empirische Analyse der technologischen, ökonomischen und institutionellen Einflußfaktoren*, Tubinga, J. C. B. Mohr (Siebeck).
- (1987), *Deregulierung im Luftverkehr, neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie und ihre Auswirkungen im Linienverkehr*, Tubinga, J. C. B. Mohr (Siebeck).
- (1987), "Zur Problematik der internen Subventionierung in öffentlichen Unternehmen", *Finanzarchiv*, N. F., vol. 45, pp. 268-283.
- KNIEPS, G. (1988), "Reform der Deutschen Bundespost: vom Monopol zum beschränkten Wettbewerb", en *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, núm. 37, pp. 18-20.
- KNIEPS, G., J. Müller y C. C. von Weizsäcker (1981), *Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- (1982), "Telecommunications Policy in West Germany and Challenges from Technical and Market Development", *Journal of Economics*, suppl. 2, pp. 205-222.
- KORAN, D. y J. D. Ogur (1983), *Airport Access Problems: Lessons Learned from Slot Regulation by the FAA*, Washington, Federal Trade Commission.
- KRAKOWSKI (comp.) (1988), *Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburgo, Verlag Weltarchiv.
- MEYER, J. R., R. W. Wilson y W. Alan (1980), *The Economics of Competition in the Telecommunications Industry*, Oelschlaeger, Gunn & Hain.
- MOHRING, H. y M. Harwitz (1962), *Highway Benefits. An Analytical Framework*, Northwestern University Press.
- MÜLLER, J. (1986), "Competition in the British Telecommunications Market: The Impact of Recent Privatization Deregulation Decisions", ponencia presentada en el Malente Symposium, Max Plank Institute, Hamburgo.
- (1987), "Liberalisierung des japanischen Fernmeldewesens: ein mögliches Modell für die Bundesrepublik?", *DIW Wochenbericht*, vol. 23, núm. 87, pp. 312-317.
- NEUMANN, K. H. (1987), *Die Neuorganisation der Telekommunikation in Japan*, Berlín.
- OCDE (1985), *Economic Surveys, United States*, París.
- (comp.) (1987), *Trends of Change in Telecommunications Policy*, North-Holland.
- OZAWA, T. (1984), "The Study on Access Charges", 6th International Congress IDATA: The New Communications Business, Montpellier, 24-26 octubre.

- SANDHÄGER, H. (1988), "Praktische Deregulierungs- und Privatisierungsperspektiven für die Bundesrepublik Deutschland", en O. Vogel (comp.), *Deregulierung und Privatisierung*, Colonia, Deutscher Instituts-Verlag, pp. 172 ss.
- SCHULTE-BRAUCKS, R. (1986), "Das 'British Telecom'-Urteil: Eckstein für ein europäisches Fernmelderecht?", *Wirtschaft und Wettbewerb*, núm. 3, pp. 202-215.
- SCHUMPETER, J. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper.
- SOLTWEDEL, R. et. al. (1986), "Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik", *Kieler Studien*, Tubinga, J. C. B. Mohr (Siebeck), núm. 202.
- SORENSEN, F. (1988), "Deregulierung und Privatisierung im Verkehrs- und Nachrichtenwesen —Luftverkehr—, Kommission der EG, Brüssel", en O. Vogel (comp.), *Deregulierung und Privatisierung*, Colonia, Deutscher Instituts-Verlag, pp. 38-46.
- UNITED STATES SENATE (1984), "Hearings before the Subcommittee on Surface Transportation, Oversight of the Bus Regulatory Reform Act of 1982", Washington.
- VON HAYEK, F. A. (1945), "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, núm. 35, pp. 519-530.
- (1968), *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kiel, Kieler, Vorträge, N. F. 56.
- VON WEIZSÄCKER, C. C. (1980), "A Welfare Analysis of Barriers of Entry", *Bell Journal of Economics*, núm. 11, otoño, pp. 399-420.
- (1984), "Free Entry into Telecommunications?", en H. Giersch (comp.), *New Opportunities for Entrepreneurship*, Tubinga, Symposium 1983, pp. 107-128.
- (1987), *The Economics of Value Added Network Services*, Colonia.
- WIELAND, P. (1985), *Die Entflechtung des amerikanischen Fernmeldemonopols*, Berlín.
- WINDISCH, R. (comp.) (1987), *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation*, Tubinga, J. C. B. Mohr (Siebeck).
- WITTE, E. (comp.) (1987), *Neuordnung der Telekommunikation. Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen*, Heidelberg.

Taïeb Hafsi y Christine Demers, *Le changement radical dans les organisations complexes. Le cas d'Hydro-Québec*. Quebec, Gaetan Morin, 1989, 310 pp.

Teresita Escotto Q.

Taïeb Hafsi y Christine Demers, profesores de la Escuela de Altos Estudios Comerciales de Montreal, escribieron este interesante libro sobre cambios radicales en organizaciones complejas, tomando como caso de estudio una gran empresa canadiense: la compañía hidroeléctrica Hydro-Québec. El principal objetivo de este libro es analizar cómo se pueden llevar a cabo cambios mayores en organizaciones con altos grados de complejidad, y de esta manera desarrollar una teoría de cambio radical que sirva para orientar futuros cambios en empresas similares.

Uno de los aspectos más llamativos de este libro es que en su elaboración han participado no sólo los profesores Hafsi y Demers, sino también algunos de los altos directivos de Hydro-Québec, como el presidente y varios vicepresidentes. Lo que se pretendía con esto es que existiera un intercambio de opiniones entre los investigadores y los administradores de la empresa. Esto le daría mayor credibilidad al estudio, al mismo tiempo que ofrecería al lector una perspectiva más amplia sobre la na-

turalidad y el proceso del cambio en la empresa.

El estudio parte de la hipótesis central de que cuanto más aumenta la complejidad de una organización (por ejemplo, que interviene en más mercados, que utiliza mayor diversidad de tecnologías, y que los dirigentes en la cúpula ni tienen completo conocimiento de todo lo que sucede en la empresa, ni conocen bien a sus administradores y su poder se vuelve más difuso), los cambios mayores se convierten en una misión casi imposible de realizar. Dada la importancia de estos cambios—algunas veces se vuelven esenciales para la supervivencia de la organización— es necesario que los dirigentes de empresas grandes como Hydro-Québec tengan conocimiento de las experiencias que han tenido empresas similares al llevar a cabo dichos cambios. Los profesores Hafsi y Demers ofrecen en este libro una “disección” del cambio radical que tuvo lugar en Hydro-Québec, con objeto de revelar sus dimensiones, compararlo con experiencias similares en otras empresas, y ofrecer elementos de reflexión

para el enriquecimiento de todas las personas interesadas en la materia.

El libro está dividido en ocho capítulos. Los capítulos 1 y 8 están escritos por Guy Coulombe, presidente de Hydro-Québec entre 1982 y 1988, y por algunos de sus colaboradores. En el capítulo 1, los dirigentes de la empresa quebequesa, más que hacer un análisis detallado del proceso de cambio, se limitan a describir brevemente los acontecimientos que acompañaron ese cambio; en el capítulo 8, expresan sus opiniones sobre lo que significó el cambio radical para ellos y para Hydro-Québec: los problemas, desafíos y perspectivas que ese cambio trajo consigo. Los capítulos 2 a 7 están escritos por los profesores Hafsi y Demers. En estos capítulos se describe y analiza detalladamente el proceso de cambio radical que se llevó a cabo en Hydro-Québec en 1982.

Para poder entender el proceso de cambio radical en determinada empresa es necesario definir primero lo que se entiende por estrategia, cambio, complejidad, etc. Hafsi y Demers parten del supuesto de que la gestión estratégica de una organización genera dos clases de desafíos para los administradores: uno es mantener un equilibrio adecuado entre la organización y las exigencias que se presentan en el medio que la rodea, y otro mantener el equilibrio interno de la propia organización. A lo largo del libro se podrá comprobar que estos desafíos son los que en esencia han dirigido las necesidades de cambio en Hydro-Québec desde principios de los años ochenta. Uno de los instrumentos que más sirven a los administradores para hacer frente a estos desafíos es el concepto de estrategia. La gestión estratégi-

ca de una organización implica la existencia de una razón de ser o de una misión. Una vez que ésta se presenta claramente, se deben formular los objetivos, y el concepto de estrategia resulta entonces muy útil para la formulación de los objetivos correctos.

La formulación del cuadro conceptual se basa en la idea de que el ambiente genera considerable incertidumbre para la organización, a la vez que crea oportunidades y peligros diversos. Por esta razón, para cualquier organización es fundamental analizar el medio que la rodea, y de esta manera tomar decisiones que modifiquen o alteren su posición. Al poner en marcha la estrategia, los administradores usan una serie de instrumentos de gestión que sirven para ordenar las acciones de las personas asociadas a la empresa (instrumentos de organización), y para impulsarlos a cooperar en la realización de los objetivos formulados (instrumentos de estímulo).

Hafsi y Demers consideran que la formulación de la estrategia —principalmente la definición de productos y de mercados, que son los que definen a la empresa en su campo de actividad— es la parte más importante para los dirigentes cuando la organización es simple. Sin embargo, cuando la organización se vuelve más compleja, una correcta formulación de la estrategia es insuficiente para sacar adelante a la empresa. Los dirigentes se encuentran en una situación en la que no comprenden bien los mercados y las tecnologías de la organización, y el poder no está concentrado en sus manos. De esta manera, la formulación estratégica hace una mayor referencia a la ideología de la organización, a las creencias y a los valores

compartidos por la mayoría, que a los objetivos precisos de la empresa. El desafío consiste entonces en utilizar los arreglos estructurales para modificar el contexto en el cual se mueven los miembros de la organización, para así influir en sus conductas. El desafío aumenta conforme aumenta la complejidad de la organización, las relaciones de causa y efecto en materia de cambio se tornan más oscuras, y los efectos son más difíciles de identificar.

Después de analizar estos elementos teóricos, Hafsi y Demers se centran en su caso de estudio: Hydro-Québec. El capítulo 3 analiza el contexto socioeconómico dentro del que se encontraba la empresa a principios de los años ochenta. En primer lugar, el contexto económico se volvía incierto: fluctuaciones en la demanda, altas tasas de inflación y de interés dificultaban la planeación en el largo plazo. En segundo lugar, la transformación de las reglas del juego en la industria energética (mediante políticas gubernamentales), además de incrementar la complejidad del medio, intensificó la competencia. Finalmente, a causa de incrementos en los precios de los energéticos, los clientes cambiaron sus hábitos de consumo, tanto en lo relacionado con la fuente de energía que escogían, como en lo referente al nivel de energía que consumían. Esto a su vez exigía un esfuerzo comercial mucho mayor por parte de la empresa.

Una vez analizado el contexto económico que rodeaba a la empresa a principios de los años ochenta, Hafsi y Demers proporcionan algunos antecedentes históricos de Hydro-Québec, así como un bosquejo de las características organizacionales de esta empresa. La fe-

cha más importante para Hydro-Québec fue 1963, cuando la empresa adquirió 10 compañías privadas de electricidad, 45 cooperativas de electricidad que fueron creadas por el organismo de electrificación rural, así como una serie de redes privadas y municipales. Después de esta “nacionalización”, el activo de la empresa aumentó a 2 000 millones de dólares. Por primera vez Hydro-Québec tenía a su cargo total y exclusivo la producción de energía eléctrica para toda la provincia.

Durante casi 20 años Hydro-Québec tuvo una estructura funcional simple que combinaba una gran autonomía operacional con una centralización en la asignación de recursos. El territorio se dividió en ocho regiones, y cada región podía operar como quisiera pero respetando un cierto número de mínimos en cuanto a la circulación de información. Las funciones de carácter administrativo (por ejemplo, de control y de verificación interna) no se desarrollaron mucho durante este periodo. La estructura organizacional muy centralizada mantenía prácticamente separadas las diferentes empresas que conforman Hydro-Québec. En 1978, el documento oficial titulado “Asegurando el futuro” introdujo importantes cambios en los objetivos y en la organización de la empresa. Por ejemplo, la misión de Hydro-Québec se subordina explícitamente a la política del gobierno y se le confía un nuevo objetivo: exportar su tecnología.

El capítulo 5, titulado “Una revolución nada tranquila...” es uno de los capítulos más importantes del libro, pues describe detalladamente el proceso de cambio radical que ha tenido lugar en Hydro-Québec desde 1982. El Plan de

TERESITA ESCOTTO Q.

1982, realizado por el nuevo presidente Guy Coulombe y sus colaboradores, más que un plan de construcción en el largo plazo era una respuesta para el corto plazo. El plan contiene un análisis detallado del contexto energético, de la situación económica y de las perspectivas financieras. También se tratan asuntos de reorientaciones mayores, y de objetivos y estrategias relativas al desarrollo del mercado, de las instalaciones, de la tecnología y de los recursos humanos y financieros.

La nueva "filosofía de gestión" implicaba un cambio radical en la propia misión de la empresa: de ser una sociedad de servicio público, pasó a ser una empresa comercial. Ahora se trataba de racionalizar las actividades para tener una mayor eficiencia, y de descentralizar para acercarse más a la clientela y hacer frente a la competencia. La reorganización fue el elemento de cambio que tocó en forma más directa a todos los miembros de la organización. Ésta comprendía cuatro áreas: reestructuración, descentralización, profesionalización de la administración, y una nueva relación con los sindicatos.

Uno de los elementos básicos de la reestructuración fue la reducción del personal. Esto se hizo por medio de un congelamiento en nuevas contrataciones, varios programas de indemnización para jubilaciones voluntarias, y la relocalización de personal. No hubo despidos. El periodo 1984-1985 fue el de la descentralización propiamente dicha. La meta era la transferencia de actividades operacionales, en la que las regiones eran el punto clave. Hacia fines de 1984, cerca de 965 puestos fueron descentralizados. Así pues, la reestructuración y

la descentralización representaron las etapas de transformación estructural de la empresa.

La profesionalización de la gestión estaba destinada a transformar profundamente el funcionamiento interno de la empresa, cambiando la forma misma de administrar. La meta era la transformación de una empresa paternalista a una profesional. Por último, las relaciones con los sindicatos de la empresa mejoraron considerablemente; prueba de ello fue que de 1982 a 1986 todos los contratos se firmaron pacíficamente sin recurrir a huelgas. De igual importancia que la reorganización fue el giro comercial de la empresa. En 1983 se elaboraron nuevos programas comerciales para incrementar las ventas en los sectores residencial, comercial e industrial. De igual manera se renovaron las redes de distribución eléctrica en las zonas de mayor demanda.

El capítulo 6 representa una síntesis crítica y "conceptual" del cambio en Hydro-Québec, y en el capítulo 7 Hafsi y Demers sientan las bases para el desarrollo de una teoría de cambio radical en organizaciones complejas. Para los autores del libro, el cambio en Hydro-Québec fue uno de los más difíciles e importantes que una organización pueda llevar a cabo. Esto es porque el cambio ha ocurrido no sólo en la manera en que funcionaba la empresa, sino también en la naturaleza de sus actividades, su cultura, sus valores, y en la propia "personalidad" de la empresa.

¿Cuáles fueron los resultados de este cambio? Hafsi y Demers demuestran, por medio de cifras, estadísticas y cuadros, que el cambio radical trajo resultados positivos para la empresa. Por

ejemplo, mediante los diferentes programas puestos en marcha para aumentar el nivel del consumo de energía eléctrica, se generaron ingresos adicionales por un monto cercano a 1 273 millones de dólares entre 1983 y 1987. Los autores consideran que si se hace un análisis "estratégico" y organizacional se descubre también que el cambio fue concebido y llevado a cabo con una gran coherencia. Hydro-Québec se convirtió en una empresa dirigida profesionalmente, y teóricamente ahora es capaz de enfrentarse a los desafíos del medio con una mayor flexibilidad.

Sin embargo, también hubo algunos efectos negativos, entre los que destaca cierta falta de sensibilidad hacia los costos "humanos" del cambio. Aunque los empleados no sufrieron daños materiales porque no perdieron sus empleos, los daños psicológicos sí fueron importantes, principalmente porque la empresa perdió el "espíritu de familia" que tuvo desde su formación.

Después de analizar estos resultados, Hafsi y Demers proceden a desarrollar una definición de cambio radical. Básicamente, para Hafsi y Demers, la transformación estratégica aparece como la respuesta a cualquiera de los siguientes desequilibrios: desequilibrio entre las exigencias del medio y las prácticas de la organización, o desequilibrio entre los componentes de la estrategia (las creencias, los valores, la estrategia competitiva y los arreglos estructurales). Un cambio estratégico toma un carácter radical cuando lo hay (ya sea continuo o no) en todos los grandes componentes de la estrategia.

En la breve comparación que se hace entre el cambio radical en Hydro-Qué-

bec y el de otras empresas (Dana Corporation, Dupont, y Massey-Ferguson), se puede observar claramente cómo en cada empresa hubo cambios importantes en uno, en varios o en todos los componentes de la estrategia. Dependiendo de las necesidades de cada organización, cambiaron en mayor o en menor escala (y en diferente orden), las creencias, los valores, la estrategia competitiva y los arreglos estructurales de la organización. Ahora, dadas estas varias posibilidades de llevar a cabo cambios en una organización, Hafsi y Demers elaboran una "tipología de la transformación estratégica", en la que se pueden identificar cuatro configuraciones de cambio. Cada configuración contiene necesidades de cambio diferentes, así como distintos tiempos, secuencias, problemas y riesgos. Por último, los autores analizan brevemente cuáles son los desafíos principales del cambio estratégico, a saber, conceptuales (de legitimidad), organizacionales, culturales, humanos, y de liderazgo.

En conclusión, Hafsi y Demers demuestran que el cambio en Hydro-Québec fue necesario a principios de los años ochenta, de eso no hay duda. Pero también resulta evidente que el cambio fue una tarea difícil, aún no terminada. De mayor importancia es el hecho de que, como los autores lo confirman, Guy Coulombe y su equipo no han logrado obtener la cooperación de todos los miembros de la empresa, y esto puede convertirse en un cuello de botella sumamente peligroso para la terminación exitosa del proceso de cambio.

Hafsi y Demers demuestran en este libro que el cambio radical en una empresa tan compleja como Hydro-Québec implica mucho más que una correc-

ta formulación de estrategia. El cambio radical implica cambios importantes en las creencias y valores de la empresa, así como en su forma de administrarse y de producir. Este libro representa, por lo tanto, una importante fuente de documentación y de consulta para todos aquellos (ya sean académicos o dirigentes de empresas) interesados en el concepto de cambio radical y sus implicaciones para el desarrollo de una organización.

Gestión y política pública, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 1992

Trudi Miller (comp.), *Public sector performance; a conceptual turning point*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1984, 275 pp.

Leonardo M. Álvarez

Este libro se compone de siete artículos —aparte de la introducción y las conclusiones de la compiladora— que se centran en el desempeño del sector público y su medición (especialmente en Estados Unidos); no obstante su interés concreto por lo estadounidense, la mayoría de los artículos son pertinentes para los interesados de manera general en la eficiencia y la actuación del sector público.

Thomas Anton en "Intergovernmental change in the U. S.: an assesment of the literature" analiza los diferentes tipos de estudio que se han elaborado sobre el cambio en las relaciones intergubernamentales. Su postura es crítica, pues señala que los enfoques globalizadores, pesimistas respecto a la situación, carecen normalmente de contenidos empíricos que los sustenten; más aún, se encuentran en desacuerdo con los estudios de caso realizados. Sin embargo, estos últimos no son tampoco satisfactorios, ya que no proporcionan elementos para una interpretación global del sistema.

En la actualidad se encuentran en boga las corrientes críticas del crecimiento

del sector público que tienen dos preocupaciones fundamentales: "una es el miedo de que la libertad individual se vea amenazada por dicho crecimiento, la otra es que la capacidad de la acción gubernamental sea en cierto punto amenazada por su crecimiento" (p. 21).^{*} Se fundamentan en el argumento friedmaniano de que el aumento en el gasto público lleva inevitablemente a la crisis financiera y ésta a la pérdida de la libertad (entendida como valor y como posibilidad de acción). Según estos analistas el crecimiento gubernamental y la disminución de la capacidad del sector público son factores directamente relacionados, puesto que se produce una complejidad tal en los programas que se hace sumamente difícil resolver cualquier problema social por la dificultad de un liderazgo efectivo; "el gobierno federal actualmente tiene poder pero no propósito, no da cuentas, no existe auténtico control" (p. 23).

^{*} Todas las citas hechas en esta reseña fueron traducidas del inglés por el autor de esta reseña.

Así, se afirma entonces que existe una tendencia centralista en el Estado estadounidense que conduce a un aparato opresivo e ineficiente. Anton rechaza esta hipótesis después de un riguroso y detallado análisis en el que observa que las instancias locales de poder son las que más han aumentado en tamaño e importancia en los últimos cuatro decenios, y que no obstante la importancia de las participaciones fiscales federales, éstas no van seguidas normalmente por un mayor control. Así, pues, de acuerdo con Anton, la mayor parte de los análisis globales afirman la existencia de un cambio negativo en las relaciones intergubernamentales, pero no proporcionan evidencia que las sustente; son reflejo de preferencias políticas que “representan una protesta contra el cambio más que ser un análisis de éste” (p. 51).

Larkey, Stolp y Winer en “Why does government grow?” examinan de manera crítica las hipótesis más extendidas en la bibliografía. El ensayo en realidad no hace ningún aporte teórico novedoso, pero es un valioso diagnóstico de la situación en que se encuentran los análisis del crecimiento gubernamental; permite al lector una visión global y sugiere —al igual que el ensayo de Anton— la necesidad de desarrollar análisis más rigurosos que combinen la evidencia empírica con explicaciones teóricas de los rasgos más significativos de este fenómeno.

Existen diferentes clases de análisis que explican el crecimiento del sector público, entre ellos se encuentran los inductivos que se basan en la elaboración de modelos que expliquen ciertas regularidades que posteriormente son

generalizadas espacial y temporalmente; el problema se encuentran en esta etapa de generalización, pues los modelos existentes se basan en condiciones de crecimiento gubernamental pero no son capaces de explicar su reducción. A esta clase de análisis pertenecen la “Ley de Wagner” y la “hipótesis del efecto desplazamiento”.

Además de estos modelos inductivos existen los formales que explican el crecimiento como resultado de decisión en las que distintos actores (votantes, burócratas, contribuyentes, representantes electos o grupos de interés) escogen un nivel determinado de recaudación estatal de acuerdo con preferencias bien definidas. Estos análisis van desde los poco elaborados, casi primitivos modelos de votantes, que consideran que el gasto gubernamental está determinado por el nivel de gasto promedio que desean los votantes, hasta los modelos elaborados que estudian refinados aspectos institucionales. Tal es el caso del análisis de la contribución de los representantes legislativos al aumento del gasto público, al propiciar que no sean vetadas las partidas de gastos analizadas en otros comités por temor a que ocurra lo mismo con las propias. Merece especial mención el enfoque que atribuye desplazamientos indeseados y no esperados en el gasto público a la visión de corto plazo del burócrata, que intenta resolver problemas inmediatos pero produce desequilibrios en el largo plazo. Sin embargo, de acuerdo con los autores, estos análisis no son lo suficientemente sólidos para “prever el tamaño del gobierno en función de ciertos arreglos institucionales y otros factores controlables” (p. 88). A mi parecer su falla radica en que ana-

lizan sólo determinados sectores de la sociedad sin estudiar la manera en que surgen las demandas políticas en el todo y cómo penetran en los ámbitos de decisión pública; es decir, la forma en que cambian las relaciones en el seno de la sociedad y entre ésta y los ámbitos de poder estatal.

Los siguientes dos artículos, “Information systems and intergovernmental relations” y “A demographic perspective”, son poco importantes en cuanto a análisis generales del desempeño del sector público. En el primero se hace una reflexión que es conveniente tener en cuenta: la necesidad de poseer sistemas uniformes de información que hagan posible una mejor relación —y por lo tanto un mejor desempeño— entre las distintas instancias gubernamentales. El segundo artículo no es importante para quien no esté interesado de manera concreta en los problemas de Estados Unidos, pues es básicamente un análisis relativamente detallado de los cambios demográficos que esta nación ha sufrido en las últimas décadas y los problemas que esto ocasiona a la administración pública.

El artículo “A political perspective” de John Kirilin sigue la dirección indicada por el subtítulo del libro “a conceptual turning point”. Su posición es crítica sobre la bibliografía referente a la actuación del sector público (aun sobre otros artículos de este libro). Para él, “lo que falta en estos análisis es la exploración del papel de la elección política. Los autores describen un mundo determinista de relaciones descubribles y confiables entre fenómenos medibles” (p. 161).

Kirilin considera que es un error estudiar los hechos y no las oportunidades

de decisión; el gobierno no debe ser juzgado por los servicios que presta y por la forma en que los presta, sino por su habilidad para tomar decisiones y actuar. La inquietud de este artículo se centra en cómo lograr que una perspectiva orientada hacia el sistema político pueda guiar la acción y el análisis; se trata entonces de un intento principalmente de carácter normativo.

Es necesario, por lo tanto, analizar el desempeño del sistema estadounidense, para lo cual se requiere la elaboración de un modelo. El desarrollo de éste depende de las suposiciones de que se parta respecto a la racionalidad y previsibilidad de los sistemas sociales. Así se distinguen claramente dos posiciones: la de quienes creen en la alta capacidad de racionalidad y posibilidad de previsión de los sistemas sociales, y consideran que el desempeño gubernamental se podría mejorar mediante una toma de decisiones centralizada, con “variaciones planeadas” y un mayor control en la puesta en marcha. A esta posición el autor la denomina de “racionalidad sinóptica”. La segunda posición, la llamada de racionalidad estratégica —en la que se inscribe el autor— considera que la capacidad humana es limitada individual, organizacional e institucionalmente, pues aun cuando se intente mejorar el desempeño de los componentes organizacionales “lo que se juzga racional en el nivel de un componente puede no serlo para un sistema intergubernamental o una sociedad” (p. 168).

Así, dada la suposición de que la racionalidad sinóptica es imposible y que la acción basada en estos supuestos no sólo es ineficaz sino disfuncional, el au-

tor se avoca a buscar los lineamientos generales del modelo requerido. Para esto estudia novedosos modelos de autores como La Porte, Wildavsky, Biller y Levin, que sugieren hacer el sistema más flexible y permitir espacios explícitos para la negociación y el conflicto en su seno.

Sobre la base de estos análisis el autor da una serie de plausibles recomendaciones normativas que se sustentan en una directriz inteligente y valiosa: "no debemos juzgar la ejecución de políticas públicas únicamente por el grado con que cumplen con los objetivos explícitos establecidos, sino estar seguros de que también fortalecen nuestros gobiernos como parte de un sistema político" (p. 180). Así, se debe dar mayor importancia al funcionamiento de las diversas instancias gubernamentales que al éxito de una política determinada, porque si éstas se deterioran "se reduce el rango de posibles estrategias políticas disponibles para la sociedad" (p. 173).

Aronson y Schwartz en "A Public finance perspective" ponen en duda los esquemas habituales que han predominado en los análisis de finanzas públicas, reflejo más de disputas ideológicas que de estudios rigurosos. Se presenta al sector público en una falsa disyuntiva entre equidad y eficiencia que significa alternativamente la existencia de un sistema centralizado o descentralizado.

Los autores consideran —después de analizar distintos efectos de la centralización y descentralización fiscal en los servicios públicos— que es necesario encontrar mecanismos en finanzas públicas que logren la equidad y la eficiencia al mismo tiempo. Encuentran que un método útil al respecto pueden ser los

cargos a los usuarios de los bienes que proporciona el sector público. Este sistema tiene la ventaja de que como quien recibe el beneficio es el que paga, no existen desperdicios y se controla la prestación de servicios y asignación de recursos por mecanismos de mercado. Además, es posible establecer tarifas especiales que promuevan un uso más racional y que permitan planear el empleo de los recursos existentes. Las desigualdades que surgen para las personas menesterosas, deben ser resarcidas mediante donaciones monetarias directas del gobierno.

Johnson y Lewin en "Management and accountability models of public sector performance" se preocupan por la difícil tarea de medir la eficiencia en el desempeño de los organismos públicos. Después de estudiar los principales modelos y métodos de auditoría útiles al respecto, determinan cuáles deberían ser los rasgos fundamentales de un modelo que esperara las deficiencias de los analizados; dicho modelo podrá obtener una medida de eficiencia de un conjunto de unidades de toma de decisión (UTD) en su utilización de factores para producir bienes; manejar múltiples productos e ingresos no mensurables; no ser dependiente de un conjunto de medidas cuantitativas fijadas de antemano; manejar factores cualitativos (como "sensibilidad a las necesidades públicas"), además de factores cuantitativos, y estar sustentado teóricamente y ser reproducible.

Un modelo como éste podría parecer utópico para algunos autores, pero Johnson y Lewin encuentran que la técnica de *Data Envelopment Analysis* (DEA) desarrollada por Charnes, Cooper y

Rhodes cumple con estos requisitos. Esta técnica —que ha sido exitosamente utilizada en casos empíricos por otros investigadores— se fundamenta en el concepto del óptimo de Pareto; se afirma que una unidad de toma de decisiones no es eficiente si existe otra unidad (o combinación de unidades) que pueda obtener los mismos resultados utilizando menos de algún recurso y no más de cualquier otro. Esto da a la UTD información sobre posibles incrementos en el producto o conservación de recursos. "Además, empleando información histórica una UTD individual puede evaluar el efecto de un rediseño organizacional, cambios en sistemas y procedimientos y la introducción de nueva tecnología" (p. 242).

En las conclusiones Trudi Miller señala que el problema actual con el desempeño del sector público es, en gran medida, un problema intelectual. El meollo del asunto está en la definición de ciencia que se utiliza. Miller distingue dos tendencias en las ciencias políticas: la influida por métodos propios de las ciencias naturales y la que ella llama ciencia del diseño.

De acuerdo con la primera perspectiva, el comportamiento de las variables sociales tiene una gran estabilidad espacio-temporal, lo cual significa que es posible encontrar regularidades que rigen el comportamiento social con validez general y permanente. Así pues, con base en este tipo de conocimiento se elaboran normas de tipo general aplicables durante periodos largos, incluso mediante la diversidad nacional y cultural.

La autora propone una nueva perspectiva basada en el concepto de *design*

science enunciado inicialmente por Herbert Simon en *The sciences of artificial*. Los postulados de esta propuesta coinciden con los principales elementos señalados por los demás autores en esta obra. En primer lugar, que —tal como señala la evidencia empírica— se debe tratar con la diversidad cuando se estudia el comportamiento de los gobiernos, puesto que las relaciones entre las principales variables como preferencia política, participación ciudadana y funcionamiento de las instituciones, no son constantes espaciales y temporales.

Otra de las conclusiones del libro señala que el comportamiento gubernamental se inclina a la estabilidad: el comportamiento futuro de una organización en el corto plazo es altamente predecible a partir del pasado, puesto que los cambios suelen ser llevados a cabo con lentitud. Las transformaciones cualitativas ocurren normalmente como resultado de la acción política, por lo que es necesario entender los elementos ideológicos que pueden llevar a que éstas se susciten en un futuro.

Puesto que "crear" generalmente es una palabra más explicativa que "descubrir" en relación con el desempeño del sector público, una perspectiva de diseño es —según Miller— más útil para entender cómo se generan estos cambios y cuáles son las fronteras que pueden alcanzar. Por esta razón la *design science* —al contrario de la perspectiva naturalista que estima tendencias centrales— se interesa por estudiar los extremos. Esto permite identificar los elementos organizacionales que se acercan a la frontera y aprender cómo se puede lograr esto. En el caso de dirigentes o sistemas organizacionales que se com-

portan notoriamente por debajo de la frontera, se trata de determinar las causas de esto y establecer responsabilidades y sanciones.

El título del libro —un viraje conceptual en relación con el desempeño del sector público— es ambicioso y en realidad no todos los artículos responden a la inquietud que éste despierta en el lector: los artículos relativos a los cambios demográficos y la pertinencia de la información en las relaciones intergubernamentales carecen de importancia al respecto; el artículo del cambio en las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos y el que analiza el crecimiento del gobierno no ofrecen realmente ideas nuevas, pero sí dan un panorama completo sobre la situación actual en que se encuentran los análisis

en la materia y hacen evidente la necesidad de análisis más rigurosos que combinen lo teórico y lo empírico. El análisis de Kirlin realmente incorpora ideas novedosas e interesantes, útiles en la investigación y como preceptos normativos para la acción; los últimos dos artículos: “Una perspectiva de finanzas públicas” y “Administración y modelos de control”, establecen métodos útiles para evaluar y orientar el desempeño del sector público que superan a los métodos convencionales. En conjunto, la obra constituye un valioso esfuerzo colectivo que sugiere un conjunto de cambios conceptuales en la evaluación y estudio del sector público. No intenta establecer una teoría congruente y estructurada; son más las inquietudes que despierta que las respuestas que da.

David Dery, *Problem definition in policy analysis*. Kansas, University Press of Kansas, 1984. (Studies in government and public policy, s. n.), 160 pp.

Marco Antonio Mena Rodríguez

Si el asunto es el miedo al crimen y no el crimen en sí mismo, o si el asunto es la conducta antisocial de los drogadictos y no el consumo ilegal de drogas, entonces ¿cuál es el problema y cómo vamos a definirlo? El libro de Dery es un destacado intento por responder estas preguntas ante este tipo de proposiciones. Con un argumento interesante, invita a reflexionar sobre un importante, aunque poco estudiado, elemento integral de la formulación de políticas, que es el de la definición de problemas. Dery propone reorientar el análisis de políticas: de una visión preocupada por las *soluciones* a una que atienda los *problemas*. Así, su principal intención es aclarar la noción de *problema* y de *definición de problemas* desde una perspectiva de políticas públicas (p. 113).

Para comenzar, Dery distingue y adopta dos posiciones sobre la definición de problemas en el análisis de políticas, a las que da el nombre de “constructivista” (*constructionist view*) y “objetivista” (*objectivist view*). La primera se refiere a los problemas como entidades subjetivas. No existen simplemente “allí

afuera” listos para que “alguien” los “atrape” (p. xii), no existen en la realidad, independientemente del sujeto que los conoce. En lugar de eso, los problemas se definen más bien como producto de los procesos organizacionales dinámicos, y su existencia depende de la naturaleza de estos procesos.

Ahora bien, la segunda posición, la objetivista, considera que el análisis de políticas tiene que ver únicamente con problemas prácticos, o sea, que la definición de problemas, para considerarse valiosa, debe contener al mismo tiempo las posibles soluciones. Estos dos postulados son para Dery la base de su razonamiento para examinar las diversas nociones, que él considera equivocadas, sobre los significados de los términos *problema* y *definición de problemas*.

Para el autor, los problemas no pueden ser “situaciones problemáticas”, “discrepancias entre el ser y el deber ser”, “condiciones indeseables existentes” o “huecos por llenar”. Generalmente se cree que los problemas que no tienen solución imaginable se pueden seguir considerando como tales, mien-

tras se mantengan creando estímulos. Pero, en la medida en que la definición de problemas es un instrumento precisamente para resolver problemas, la noción de problemas irresolubles es insostenible. Si un problema es un “estímulo” para el que una organización no tiene respuesta, entonces, definir el problema supondría simplemente definir la situación del estímulo. Así, esta noción representa una franca desviación del propósito fundamental de la definición de problemas.

También se ha aceptado con frecuencia la idea de que un problema es una situación problemática o un conjunto de condiciones indeseables, donde, entonces, los problemas se vuelven entidades objetivas o fenómenos empíricos. Gran número de definiciones de problemas sociales dan validez a la sinonimia entre “problema” y “situación indeseable”. Sin embargo, aunque la idea es atractiva y congruente a primera vista, si aprobamos esta visión en análisis de políticas, definir un problema supondría sencillamente definir la situación, y definir una situación frecuentemente significa describir sus causas. Así, a menos que se conozcan las causas del problema —lo cual supone al mismo tiempo un ejercicio previo de definición—, o sea las raíces del “verdadero” problema, no se puede confiar honestamente en que éste se pueda resolver. Por eso, para buscar solución al problema “real”, identificarlo como situación indeseable resulta falible y poco provechoso.

Los problemas tampoco son discrepancias entre “lo que es” y lo que “debería ser”. Contrario a la visión anterior, bajo esta perspectiva los problemas son “huecos” más que condiciones indesea-

bles. En este sentido la definición de problemas es el esbozo de la diferencia existente entre el punto en el que estamos y el punto en el que nos gustaría estar. Típicamente, el decisor racional se ubica justo en esta perspectiva. El modelo común de toma racional de decisiones recomienda formular objetivos (esbozar el “hueco”), identificar los medios alternativos que conduzcan a lograrlos, y elegir de entre ellos el mejor de acuerdo con criterios previamente establecidos. Esta idea de que los problemas son discrepancias descansa esencialmente en la creencia de que los objetivos existen antes e independientemente del análisis. No obstante, en análisis de políticas esta visión pasa por alto la principal importancia de la definición de problemas, que es precisamente identificar conjuntos de soluciones alternativas para elegir de entre ellas la “mejor”. Si los medios alternativos pudieran identificarse por medio de la formulación de objetivos o simplemente al esbozar la diferencia entre un estado determinado y un estado deseado, no habría ninguna necesidad de recurrir a la definición de problemas. Es decir que el establecimiento de objetivos no asegura de ninguna manera que se esté actuando en contra del problema; más aún, podría estar agravándolo. Es así como la definición de problemas adquiere dimensión primordial en el análisis de políticas, y se constituye en el medio que permite identificar lo que en realidad queremos y lo que en realidad podemos hacer para lograrlo, y no se limita solamente a indicar que ciertos medios son inadecuados para cumplir con un objetivo determinado.

Una vez que Dery ha aclarado lo que

para él no es un problema —y su idea de definición de problemas—, pasa a tratar el tema de lo que entiende por solución. Si, por ejemplo, la definición de problemas fuera solamente la búsqueda de “huecos a llenar”, borrar las diferencias entre “lo que es” y lo que “debería ser” o la erradicación de las condiciones indeseables por cualquier medio y a cualquier costo debería entenderse como solución, pero ¿lo sería en realidad? Para el autor ningún resultado puede considerarse solución si no representa una ganancia positiva neta, o sea una diferencia positiva entre las ganancias obtenidas y los costos: *una mejora*.

El hecho de que las soluciones supongan mejoras (ganancia positiva neta) en relación con una situación problemática previa, obliga a admitir, según Dery, que hay problemas que no vale la pena solucionar. Naturalmente, se busca solucionar problemas para mejorar, pero si “resolver” el problema supone costos que excedan las ganancias (carencia de mejora), entonces, no vale la pena resolverlo. Así, la definición de problemas se ocupa de los problemas que tienen solución y que vale la pena resolver.

En esta parte del libro Dery enuncia su principal aportación: *los problemas son oportunidades de mejora*. Definir problemas, así como elegir entre opciones, significa percatarse de oportunidades. Así, el proceso de definición de problemas es la constante búsqueda, creación y examen de propuestas de solución, que continúa hasta que se alcanza un estadio de elección. De esta manera, la tesis de Dery es que la definición de problemas funciona como “regla constitutiva” (*constitutive rule*). Es decir, que el análisis de políticas como solu-

ción de problemas significa escalar una cara de la montaña, mientras que el análisis de políticas como definición de problemas es construir la propia cara de la montaña.

Además de a esto, que constituye la parte teórica y fundamental de su libro, Dery se refiere a la errónea interpretación de problemas que él considera malignos, complejos, mal estructurados, etc. En su opinión, estas características no son inherentes al problema en sí, más bien son consecuencia de una ambigua selección de valores. Lo que frecuentemente suele calificarse de “fracaso de ejecución”, es para el autor el resultado de una lastre impuesto por una sobre-compleja definición del problema, atribuible principalmente a demandas políticas previas a la etapa de ejecución (pp. 60-61).

Por último, Dery dedica la última parte de su libro a los obstáculos de la definición de problemas. Se centra en las barreras institucionales, no sin antes dejar claro que se percata de la existencia de otros escollos importantes. Tal como Linder y Peters recientemente destacaron,¹ Dery afirma que el contexto organizacional desarrolla una memoria que institucionaliza definiciones y, al hacerlo, institucionaliza también soluciones (p. 115). Además, los integrantes de las organizaciones, como individuos, están limitados por las premisas valorativas y factuales que las organizaciones elaboran a lo largo de su existencia. Así, la institucionalización de las soluciones

¹ Véase, Stephen H. Linder y B. Guy Peters, “Instruments of government: perceptions and contexts”, *Journal of Public Policy*, núm. 9, 1989, pp. 35-58.

supone la institucionalización de la definición de problemas. Cualquier cambio de definición de un problema social que no sea incremental tiene grandes posibilidades de provocar rechazo, sobre todo por parte de los individuos y grupos que se han beneficiado de las definiciones existentes. De esta manera, concluye Dery, modificar definiciones (redefinir problemas) en las organizaciones resulta casi imposible o por lo menos muy difícil, pero también imperioso para mantener vivas las posibilidades de mejoría colectiva.

El libro de Dery es estimulante, de lectura ágil; logra en particular mantener la atención del lector afecto al escabroso asunto de la definición de problemas, y en general la del interesado en la for-

mulación de políticas. Dos detalles: *i)* hubiera sido valiosa una argumentación más detenida sobre su posición teórica *objetivista*, que permitiera una confrontación más dilatada con lo que Mark Moore sostiene en su ya clásico artículo sobre definición de problemas,² y que es precisamente la tesis contraria (la definición de problemas no debe contener las posibles soluciones); y *ii)* si bien Dery logra convencer sobre la importancia decisiva de la definición de problemas en la formulación de políticas, tal vez exagera un poco al no otorgar tanto valor a la búsqueda de soluciones. Es posible, como dice Eugene Bardach, que aunque la "definición de problemas sea ardua, encontrar las soluciones constituya el verdadero desafío".³

² Mark H. Moore, "Anatomy of the heroin problem: an exercise in problem definition", *Policy Analysis*, núm. 2, 1976, pp. 639-662.

³ Eugene Bardach, *Problems of problem definition in policy analysis*, Berkely, University of California, 1979, mimeografiado, p. 14.

Abstracts

Toward a Theory of the Public for Public Administration

H. George Frederickson

In American public administration there is neither an extensive literature on the public nor an agreed on conception of the public. Five conceptions on the public in public administration are offered, including the pluralist, public choice, legislative, client, and citizenship perspective. Building on these five conceptions of the public, a set of requisites for general theory of the public in public administration is offered.

Reforming the State to Fight Poverty

Bernardo Kliksberg

The conceptual framework assumed in "Reforming the State to Fight Poverty" involves replacing the mechanical and simplistic approach of execution with the broader, multifaceted approach of management science and public policy implementation analysis. It aims at providing elements that will facilitate judgment of certain central aspects in the broad agenda of questions posed by this approach. It first deals with the most relevant aspects of the State social sector's current situation; it then offers a series of guidelines for reforming the social sector and examines management resources. Rather than covering all the points mentioned, its intent is to offer some non-traditional considerations to encourage reflection and debate.

Organization Theory and Public Administration. A Broken Relationship

Eduardo Ibarra Colado & Luis Montaña Hirose

The core of this paper offers an analysis, from the perspective of organizational interpretation, of the evolution and development of Public Administration, emphasizing the influence of organizational theories based on a simplistic, rationalist and linear perception. The authors propose recuperating the complexity category and its method, and advocate tearing

down the walls between disciplines in order to accede to broader and richer visions of Public Administration by redefining the public, private and state sectors. Organizational Theory would thus enable us to establish a multidisciplinary arena for reflection in order to study the diversity and multiplicity of the areas that Public Administration organizes, so allowing us to respond to the demands imposed in the public and state sectors by the present changes.

From Ancient Cultures to Postmodern Conceits?

Stewart R. Clegg

At the heart of this paper is the concept of "culture", how to conceptualize it in comparative organization analysis and how one "ancient" culture, in particular, may be related to the newest cultural idea around, that of the "postmodern". The central cultural concept in this paper is that of "economic culture", a term explicitly introduced by Peter Berger (1987) in his book *The Capitalist Revolution*. The general concept of "culture" is etymologically derived from husbandry; consequently we may characterize Berger's (1987) concept as an explicit concern with economic husbandry. It is one which resonates with recent reference to ideas of an "enterprise culture" (Mrs. Thatcher in the UK; a term also used by the government in Australia, as well as the notion of a "productive culture"). In academic, as opposed to popular usage, the concept has achieved its most prolific contemporary application with respect to what have been called the "post-Confucian" economic cultures of East Asia (Kahn, 1979). These applications are critically considered through a review of some of the relevant literature on East Asia. Argument from conceptions of culture which assume that it is a unitary and metaphysical phenomenon are questioned. Against these is advocated a concept of economic culture implicated within institutional frameworks, particularly those stressed by Weber (1930) in his focus on accounting and financial conventions. As a result, the concept of economic culture is re-formulated as a concern with "institutional frameworks" and the types of practical economic reasoning which they sustain on the part of key economic actors. This is explored in the Japanese case by means of a systematic grid as an aid to understanding. The "Japanese model" is assessed in terms of its postmodern possibilities.

Planning Practices in Municipal Governments

José Mejía Lira

Change in municipal governments is a result of a more important role in administrative activities having been assigned. In connection with this, the application of adequate regulations and the use of such mechanisms as negotiated settlements, consensus-building and (particularly) compromise becomes essential and requires that the municipal authority makes qualitative and quantitative improvements in its administrative capacity.

Municipal governments suffer from shortages and display great ingenuity in responding to the needs and demands of the communities they serve. This paper attempts to indicate the planning and implementation methods used in different municipalities; these methods, which are not always interconnected, fall in line with general administrative practices.

A total of 47 plans were studied, but the sample included several municipalities without plans. This study of planning practices reveals that the municipal authorities are indeed aware of some of the problems to be dealt with, but that in the light of the form assumed by their diagnosis, a comprehensive and general understanding of the municipality's situation cannot always be asserted.

The organizational designs follow formal patterns, in accordance with the tenets of administration, but in practice administrative action is implemented more frequently by trouble-shooting teams and problem-solving groups.

Deregulation in Europe: Telecommunications and Transportation

Gunter Knieps

This paper deals with five subjects related to the reasons for the increased debate surrounding deregulation in these areas. Secondly, it discusses the arguments explaining the presence of state monopolies or the existence of detailed legislation. Mechanisms that would allow nations to continue participating transparently and within a deregulated framework are proposed. Thirdly, the communications experiences of the USA, Japan and Great Britain are examined, and the implications of these experiences for

ABSTRACTS

the deregulation of the European telecommunications market are analyzed. Finally, the problems of the transportation sector are studied and a critical evaluation of European deregulation policies is presented, together with an overview of the US experience as drawn on by the Europeans. Worthy of special note is the extensive bibliography attached to the paper which covers the areas referred to therein.