

Director

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité Editorial

Luis F. Aguilar Villanueva
Secretaría de Gobernación

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Myriam Cardozo Brum
Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Carlos Dávila
Universidad de los Andes

Eduardo Ibarra
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Bernardo Kliksberg
Banco Interamericano de Desarrollo

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

María del Carmen Pardo
El Colegio de México

Gestión y Política Pública es una publicación de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su objetivo es ofrecer un espacio de discusión académica para dar a conocer planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas y experiencias de gestión, todo esto en el ámbito de las políticas públicas y de la gestión de organizaciones gubernamentales.

Desde distintos ángulos, *Gestión y Política Pública* busca ofrecer una respuesta al problema medular contemporáneo de la agenda de la reforma estatal. Intenta llegar, por ello, tanto a los estudiosos de la gestión gubernamental como a los formuladores de las políticas públicas en México y en otros países.

Gestión y Política Pública aparece dos veces al año y se encuentra listada en el *Índice de revistas científicas mexicanas* que publica el Conacyt. La suscripción anual nacional cuesta 70 pesos; la suscripción anual internacional, 40 dólares; la suscripción anual internacional para instituciones y bibliotecas cuesta 100 dólares. Los números sueltos cuestan en México 40 pesos y en el resto del mundo, 25 dólares.

gestión y política pública

vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997

Índice

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Peter deLeon, *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier* 5
- Jean-Claude Thœnig, *Política pública y acción pública* 19

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- James G. March y Johan P. Olsen, *El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional* 41

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Gustavo A. Merino Juárez, *Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia* 77

EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Haydée Ochoa Henríquez, *La reforma de la administración pública en Venezuela: proyectos y realidad* 125

Donald E. Klingner, *Administración de los recursos humanos y democratización en tres repúblicas centroamericanas* 151

POSICIONES E IDEAS

Gerald Caiden, *Más acerca del mal manejo de los funcionarios públicos* 179

RESEÑAS

Jon Elster, *Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*, de Jorge Bravo Puga 199

Johan P. Olsen y B. Guy Peters, *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, de Arturo del Castillo 203

Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, de José Luis de Jesús García Ruiz 207

Resúmenes 213

Abstracts 219

Gestión y política pública

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
Registro en trámite
Director de *Gestión y Política Pública*: Enrique Cabrero Mendoza
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti
Unidad de Difusión: Apartado postal 116-114, 01130 México, D.F.
Tel. 727 98 00, ext. 2202

Diseño, tipografía y cuidado editorial: Sans Serif Editores, S.A. de C.V.
Telfax 674 60 91

Gestión y Política Pública, VI, 1, se terminó de imprimir en septiembre de 1997.
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier

Peter deLeon

Introducción

Hace más de 45 años, Harold D. Lasswell articuló el primer uso formal del concepto “ciencias de las políticas”. Si bien durante siglos los consejeros habían proporcionado a los dirigentes asesoría política informal, Lasswell fue el primero en definir de manera coherente lo que constituía este “nuevo” enfoque del gobierno (Lasswell, 1951; también Lasswell y Kaplan, 1951). Desde entonces, las ciencias de las políticas, casi siempre bajo la rúbrica del análisis de las políticas y, después, de la administración pública, han hecho grandes avances para lograr una amplia aceptación, con toda seguridad en los Estados Unidos y cada vez más en otras naciones. Pero ya que el concepto de ciencias de las políticas se acerca al medio siglo, cabe preguntarse cuáles han sido sus resultados en términos de la visión original de Lasswell, su operación cotidiana y, lo que es más importante, su éxito. Los observadores más pesimistas estarían de acuerdo con los profesores Schön y Rein (1994, p. xvi), quienes escribieron que “el movimiento analítico de las políticas que Harold Lasswell inició a principios de la década de los cincuenta ha fracasado en gran medida”.

Hace tres años, en El Colegio de México, señalé qué partes de las ciencias de las políticas podrían beneficiarse si éstas se reorientaran y enmendaran, si se “reinventara el futuro” (deLeon, 1994a) para

El autor es profesor de la Escuela de Graduados en Asuntos Públicos, Universidad de Colorado en Denver. Este documento se presentó como parte del XX aniversario del Centro de Investigación y Docencia Económicas, en la ciudad de México, el 3 de junio de 1996. Agradezco los agudos comentarios de los profesores Omar Guerrero (UNAM) y José Luis Méndez (El Colegio de México). Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

acercarlo a mis actuales estudios, que aparecen en mi libro *The Policy Sciences of Democracy* (en prensa). Este año preferiría generalizar menos y ser también menos prescriptivo; abordar, más bien, un aspecto en particular de la visión que Lasswell tenía de las ciencias de las políticas. Él llevó a la práctica gran parte de sus ideas para lograr mayor calidad en la forma de gobierno, mejorando la calidad de la información que se le proporciona al gobierno. Dedicó especial atención al “proceso de las políticas”, o las etapas o fases funcionales que una política (o proceso) gubernamental determinada debería transitar durante su “vida política”. A pesar de que, en efecto, se basaba en el escenario político estadounidense, se pueden explorar sus límites más generales observando otros sistemas políticos, como en México.

Conocimiento en el proceso de las políticas

Lasswell hizo hincapié en lo que llamó “el conocimiento *del* proceso de las políticas” y “el conocimiento *en* el proceso de las políticas”, de los cuales, el segundo es más sustantivo (e.g., ¿cuánto CO_2 puede liberarse a la atmósfera sin provocar un calentamiento global de proporciones desastrosas?) y el primero es más procesal (¿de qué modo interviene públicamente una organización política democrática para reducir las emisiones de CO_2 ?). Él concibió un “mapa conceptual [que] debería ofrecer una guía que le permitiera obtener una imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo” (Lasswell, 1971, p. 28) y enunció siete “etapas” de lo que posteriormente llamó “el proceso de decisión”:

- Inteligencia
- Promoción
- Prescripción
- Invocación
- Aplicación
- Terminación
- Evaluación

Esta lista refleja el origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las ciencias de las políticas, es decir, el proceso de las políticas, el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y, tal vez, concluye una política determinada (véase Lasswell, 1956).

Posteriormente, Garry D. Brewer, uno de los alumnos de Lasswell en la Universidad de Yale, propuso una lista derivada (que casi con toda seguridad contaba con la aprobación específica de Lasswell) que (con otras alternativas muy similares de autores distintos) ha dado forma a gran parte de la agenda de investigación que han llevado a cabo los analistas de política pública en las últimas dos décadas (Brewer, 1974), en términos tanto sustantivos como procesales:¹

- Iniciación
- Estimación
- Selección
- Implementación
- Evaluación
- Terminación

Al parecer, la idea de delinear el proceso de las políticas fue muy admirada ya que, como se mencionó antes, numerosos autores se han beneficiado del esquema, de manera explícita o implícita. Por ejemplo, *Public Policy Making* de James Anderson (1975) y *An Introduction to the Study of Public Policy* de Charles Jones (1970) fueron de los primeros volúmenes sobre “procesos de políticas”; en 1983, Brewer y deLeon publicaron su libro en el que desplegaban por completo las etapas y las razones fundamentales del proceso de las políticas. Estos tres volúmenes (así como otros modelos análogos, como el de Judith May y Aaron Wildavsky [1978]) centraron la atención del lector en “el conocimiento *de*”, es decir, el funcionamiento del proceso de las políticas como algo orientado por el proceso.

De igual importancia, estos volúmenes y su apoyo (o, al menos, su uso) al modelo del proceso de las políticas fueron la luz que guió a toda una generación de investigaciones realizadas por connotados estudiosos de las políticas, en la medida en que estudiaban las *etapas por las etapas* y no temas específicos. Estos trabajos incluyen los siguientes clásicos innegables:²

¹ A principios de la década de los ochenta, cuando Garry Brewer y Peter deLeon finalizaban su *The Foundations of Policy Analysis* (1983), le pidieron a Lasswell que escribiera un anexo. Él decidió no hacerlo y explicó que el libro y su formato estaban bien así.

² Obviamente, ésta pretende ser una lista representativa antes que completa; aquí se presentan disculpas a aquellos que no aparecen.

- Iniciación: *Innovation in America* de Nelson Polsby (1984) y *Agendas, Alternatives and Public Policy* de John Kingdon (1984).
- Estimación: *Systematic Thinking for Social Action* de Alice Rivlin (1971) y *Analysis of Public Decisions* de Edward Quade (1983).
- Implementación: *Implementation...* de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973) y *The Implementation Game* de Eugene Bardach (1977).
- Evaluación: *Evaluation Research* de Edward Suchman (1967) y *The Gift Relationship* de Richard Titmus (1971).
- Terminación: *Are Governmental Organizations Immortal?* de Herbert Kaufman (1976) y *Every War Must End* de Fred Ikle (1971).

En *Advice and Consent* (1988), deLeon comparó las fortalezas y las debilidades relativas de segmentar el esquema del proceso de las políticas en tanto que afectaba la agenda de investigación de las ciencias de las políticas. Por un lado, estos trabajos vinieron a enriquecer a las ciencias de las políticas, pues Polsby y otros estudiosos de este campo habían subrayado la intensa complejidad que han pasado por alto los teóricos de las ciencias políticas y de la economía que buscan modelos más rigurosos y predictivos. Por ejemplo, al detallar el alto drama que representó la Administración para el Desarrollo Económico (ADE) y su increíblemente embarazoso ballet con la ciudad de Orlando, iniciado en parte para poner un alto a la violencia urbana potencial (que con toda seguridad no formaba parte de la misión inicial de la ADE), Pressman y Wildavsky demostraron qué tan involucrada puede estar y, de hecho, qué tan tortuosa puede ser la implementación de una política pública. Además, el énfasis en el proceso alejó a la investigación del estudio estricto de las instituciones, como iba a ser cada vez más el caso de la ciencia política. Los análisis de las diversas etapas demostraron claramente la insistencia de Lasswell en el enfoque multidisciplinario de las ciencias de las políticas.

Sin embargo, al mismo tiempo estos análisis de las etapas específicas en el modelo del proceso de las políticas tenían una clara desventaja, pues hacían que los estudiosos se dirigieran sólo a una etapa a la vez, negando, por tanto, el proceso completo; es decir, expresado en la jerga de los economistas, optaron por entender las existencias antes que el flujo. Y, por último, muchos encargados de elaborar las políticas llegaron a considerar al proceso un conjunto diferenciado

de movimientos: primero usted define el problema; luego un conjunto completamente distinto de actores implementa la opción de la política pública elegida; una tercera etapa define la evaluación, etc. Así, ellos preferían un proceso episódico y desarticulado en lugar de uno más continuo y progresivo, y un fenómeno de las políticas que en apariencia se realizara en un plazo relativamente corto, que fuera más adecuado para la agenda del encargado de elaborar las políticas, a uno que durara toda la vida de una política pública determinada. Por último, la imagen del proceso de las políticas implicaba cierta linealidad —por ejemplo, primero iniciación, luego estimación... y luego (posiblemente) terminación—, en oposición a una serie de acciones de retroalimentación o de vueltas recursivas (por ejemplo, la estimación puede llevar de regreso a la iniciación, no al paso siguiente, selección, mientras que implementación y evaluación insistentemente se retroalimentan entre sí), que caracterizaban las operaciones o políticas de un proceso de políticas.

Sin embargo, muchos están de acuerdo en que el esquema del proceso de las políticas y sus diversas etapas ocuparon el primer plano cuando menos durante buena parte de las décadas de los setenta y los ochenta. Para muchos, fue la “sabiduría convencional” que se forjó en una disciplina emergente, casi siempre pasando por alto la advertencia presciente de Albert Hirschman (1970) en el sentido de que los paradigmas, a menos que se estudien de cerca, pueden convertirse en un obstáculo para el entendimiento.

En busca de una teoría...

No fue sino hasta fines de la década de los ochenta cuando Paul Sabatier (véase Sabatier, 1988 y 1991), a menudo en colaboración con Hank Jenkins-Smith (1993), propuso que la heurística del proceso de las políticas (término de ellos) tenía “serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza” (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993, p. 3) y, de manera más específica, que el proceso de las políticas negaba “el papel de las ideas —en particular, de las ideas que comprendían los aspectos relativamente técnicos de los debates de las políticas públicas— en la evolución de las políticas” (Sabatier, 1993, p. 15).

Sabatier planteó seis quejas muy concretas acerca del proceso de las políticas en cuanto concepto unificador dentro de las ciencias de las

políticas (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993, pp. 3-4; cursivas en el original):

1. "El modelo por etapas realmente *no es un modelo causal*." Es decir, no se prestaba para predecir, ni siquiera para indicar de qué modo una etapa lleva a la otra.

2. "El modelo por etapas *no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas*." Por tanto, no está dispuesto a ser confirmado, enmendado ni inventado.

3. "La heurística por etapas padece de una *imprecisión descriptiva* al plantear una serie de etapas..."

4. "La metáfora de las etapas sufre de un *enfoque legalista, de arriba abajo, inherente*."

5. "La metáfora de las etapas *subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como la unidad temporal de análisis*." En otras palabras, niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales.

6. "La metáfora de las etapas no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y *el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de políticas públicas*."

Las críticas de Sabatier estaban bien formuladas y meditadas, a pesar de que no siempre abordaban los temas de los que utilizaban la metáfora del proceso de las políticas.³ Por ejemplo, Brewer y deLeon nunca propusieron que el proceso de las políticas incluyera un *modelo* tal como afirmaba Sabatier, pues se habían dado clara cuenta de que no era adecuado para probar hipótesis formales ni para predecir con mucha exactitud. Más bien, consideraban que el proceso de las políticas *era como un dispositivo (una heurística, en sí) que ayudaría a desagregar una red de otro modo inconsútil de transacciones de las políticas públicas, como la retrataba con demasiada frecuencia la ciencia política*. Propusieron que cada segmento y cada transición estuviera diferenciada por distintas acciones y propósitos. Por ejemplo, la estimación de las políticas era casi siempre una actividad analítica que buscaban (casi siempre) con afán los analistas de personal dentro

³ Una revisión más completa del ensayo de Sabatier y Jenkins-Smith se encuentra en deLeon (1994). Sabatier recurrió a más de un esquema del proceso de las políticas, ya que también en sus críticas incluye a Elinor Ostrom y Richard Hofferbert.

de una oficina gubernamental, mientras que la implementación la realizaba otro conjunto completamente diferente de actores, que por lo general trabajaban fuera de la dependencia gubernamental y tenían que interactuar con un conjunto definido de clientes externos, y que a veces tenían que alterar literalmente los propósitos de la política pública en vista de las necesidades locales. Sin embargo, la metáfora del proceso de las políticas en general implicaba un sistema. En el símil de Brewer y deLeon (1983), el "modelo" del proceso de las políticas era como un médico: éste puede examinar la circulación sanguínea de un paciente, pero nunca puede olvidarse de que la circulación está contenida dentro de un sistema (o sea, el cuerpo) y de que le es vital. En este sentido, Brewer y deLeon nunca afirmaron que las etapas fueran unidireccionales ni que carecían de capacidad de retroalimentación.

Sin embargo, estas reservas o réplicas no buscan disminuir la importancia de la agenda de investigación de Sabatier y Jenkins-Smith, cuya base no estaba, ni con mucho, cerca de descartar la heurística del proceso de las políticas, como nos hubieran hecho creer los autores. Más bien, podría afirmarse que en el fondo de su esquema de la Coalición de Apoyo, se referían explícitamente a una clara laguna en el proceso de las políticas, en este caso, la iniciación de la política pública (o lo que otros han llamado la "definición del problema"). Su título —*Policy Change and Learning*— habla directamente de sus metas (es decir, explicar cómo toman forma los programas nuevos (o los que en verdad han sido revisados), los cuales a veces duran más de una década, y se llevan a cabo a pesar de un gran número de partidos de oposición que no son tanto derrotados sino más bien cooptados por lo que Sabatier y Jenkins-Smith llaman una "coalición de apoyo". Además, las peculiares contribuciones que han hecho a la investigación de las políticas públicas —en contraste, digamos, de Polsby— son importantes, pues se centran explícitamente en las diferencias entre los elementos dinámicos y estáticos de las políticas, proporcionan un mayor conocimiento entre lo que llaman los temas secundarios *versus* los temas medulares, y tratan de incorporar cambios en los "valores" a medida que permiten que las normas se conviertan en una parte formal de las consideraciones de la política pública. Podemos ver contribuciones análogas hechas por los profesores Baumgartner y Jones (1993), cuando describen los sucesos de las políticas en términos de una serie regular de acontecimientos disparadores, o lo que llaman "equilibrios interrumpidos". Todas estas áreas han sido históricamente descuidadas por los analistas de políticas públicas (véanse Schön y

Rein, 1994; y deLeon, 1994a) y, por tanto, han afectado de manera adversa el discernimiento que ofrece el esquema de la política pública consensual.

En equilibrio

A pesar de las contribuciones de los profesores Sabatier y Jenkins-Smith, aún es necesario preguntarse si sus embestidas respecto a si, en el mejor de los casos, las mejoras marginales para fomentar resultados de las investigaciones en el proceso de las políticas, irían de la mano con el fomento de esfuerzos de investigación en ese mismo sentido. Propongo que la respuesta es positiva, que el esquema del proceso de las políticas aún sirve como una heurística valiosa. En primer lugar, como he sugerido, y a pesar de sus repetidas protestas,⁴ existe cierta duda respecto a si ellas y el esquema de la coalición de apoyo han brotado del paradigma creado por el modo del proceso de las políticas. Y, para ser justos, no está claro qué es lo que queremos de ellas, pues parece que gran parte de la investigación central todavía está por realizarse dentro de un esquema, siempre y cuando se pueda admitir que el proceso de las políticas *no* es un modelo en el sentido formal de la palabra. Brewer y deLeon (y sospecho que otros “procesadores de las políticas”) prefieren considerar la heurística del proceso de las políticas como una forma de ver y categorizar actores y acciones de modo que ayuden a desenmarañar y dilucidar determinadas políticas, de manera retrospectiva (que es, por supuesto, la manera más clara) y —con un poco más de cuidado— pendiente. Como sabe muy bien el lector, éste no es un logro pequeño, aun si no nos ayuda a contemplar en definitiva la siguiente montaña amenazante de las políticas. Discutir si representa un “modelo”, una “metáfora” o una “heurística” no sirve de mucho en la medida en que reconozcamos sus principales fortalezas (por ejemplo, un medio para considerar las acciones de las políticas) y sus debilidades concomitantes (una carencia de capacidades de predicción) y actuar en consecuencia.

En segundo lugar, se puede demostrar que gran parte de las reiteraciones más radicales de la investigación sobre políticas públicas —me refiero a los temas pospositivistas, incluida la investigación de la hermenéutica y de la teoría crítica— podría incorporarse también

fácilmente al paradigma del proceso de las políticas. Por ejemplo, la teoría crítica prueba que las “comunicaciones sistemáticamente distorsionadas” son una amenaza para las bases en que se sustenta una buena política y la legitimidad social; es decir, según Jürgen Habermas, una “racionalidad comunicativa”. Una transición fácil consistiría en describir un movimiento que se dirige hacia una mayor racionalidad comunicativa en términos de una definición de problemas mejorada, o lo que Lasswell originalmente llamó la función de la “inteligencia”, y, después, hacia la etapa de iniciación. Otros pospositivistas, como Fischer y Forester (1993), se ubicarían en el mismo lugar. De igual manera, las nuevas contribuciones a la investigación de las políticas públicas, como la etnografía o la negociación mediada, bien pueden caber en el modelo del proceso de las políticas sin socavar —antes bien, mejorando— su validez para comprender dichas políticas, trabajar con ellas o, aún mejor, perfeccionarlas. La tarea final es, por supuesto, uno de los lances originales de Lasswell.

La pregunta más apremiante no es “si el proceso de las políticas”, sino si el esquema (o heurística) del proceso de las políticas puede ser útil para llevar a las ciencias de las políticas hacia un conjunto de teorías orientadas por la política pública. Después de todo, es evidente que la clara intención de Sabatier y Jenkins-Smith era buscar una teoría de las políticas, *no* la denigración de la heurística del proceso de las políticas del “hombre de paja”. En este punto en particular, la respuesta debe ser mucho más agnóstica, pues el “teorema de la maximización” que propuso Lasswell parece depender demasiado del razonamiento económico tradicional; simplemente, existen demasiados ejemplos en los que no prevalece el *imperium economia* —no obstante ser tan conveniente y seductor—, como Etzioni, Bellah y los comunitaristas se apresuran a señalar. Tampoco parece convincente el trabajo de Dror (1971) sobre la metateoría, incluso después de 20 años.

Por ejemplo, apenas en fechas recientes el presidente estadounidense, William Clinton, aceptó un componente totalmente nuevo que forzaría el presupuesto, cuando dio la orden de que se otorgaran mayores beneficios a los veteranos estadounidenses de la Guerra de Vietnam que estuvieran discapacitados, los cuales *podrían* haber contraído cáncer de próstata, basando esta decisión en pruebas científicamente no concluyentes que vinculaban el cáncer de próstata con el agente Naranja. Si se tiene en cuenta que casi tres millones de hombres pelearon en Vietnam y que 10% de ellos (sin importar su experiencia en Vietnam) contrae cáncer de próstata, los beneficios

⁴ Él se basa en numerosas conversaciones con el profesor Sabatier sobre el tema.

gubernamentales importantes podrían ser sustanciales (Purdum, 1996). De este modo, y más a nuestro favor, las acciones del presidente Clinton difícilmente parecen validar un enfoque económico en sentido estricto.

En este caso, cabría preguntarse si las ciencias de las políticas se verían beneficiadas si adoptaran una perspectiva de análisis de sistemas (léase el “modelo” del proceso de las políticas), más bien que una perspectiva de sistemas general; es decir, aceptar el proceso de las políticas con su limitado valor y dejarlo atrás para cosas más grandes y mejores. Éste es un enfoque más holístico que busca, tal vez con tropiezos, acercarse a la “gran película”, repleta de los requisitos intimidantes de las complejidades y vínculos de la gran película; en física, una perspectiva de sistemas generales se conocería como “GTU”, o gran teoría unificadora, es decir, el santo grial de la mayoría de los físicos. Sin embargo, el análisis (del griego “desatar o soltar”) de sistemas intenta responder la cuestión de las partes desagregadas en lugar de una totalidad mucho más prohibitiva. En defensa de aquella, se puede admitir que los vínculos siguen siendo escurridizos, pero al menos se tiene alguna idea de lo que compone a las partes (o, de igual importancia, lo que no las compone). Si bien esta información puede parecer apenas poco más que un incidente aislado e inconexo, gracias a Kuhn se sabe que éstos son los elementos de las “revoluciones científicas” (Kuhn, 1962). En vista de que la mayor parte de la investigación de las políticas abordó episodios idiosincrásicos, nos conformaríamos con dedicarnos a la búsqueda de una serie de teorías de medio alcance, como Robert Merton empezó a hacerlo hace algunos años (1968).

En cuanto al proceso de las políticas, todavía no podríamos comprender de qué manera funciona el sistema entero *en la teoría verificable* (o, si se prefiere la terminología de Popper, *falsificable*), pero con la ayuda de John Kingdon (1984), por ejemplo, tenemos una mejor idea de cómo se formulan las agendas y cómo se presentan las alternativas de las políticas públicas. Y, como nos ha aconsejado en repetidas ocasiones Charles Lindblom a lo largo de los años (Lindblom y Cohen, 1971; y Lindblom, 1990), mientras los santos griaes están bien y a salvo de nuestra avaricia por ellos, incluso el “conocimiento utilizable” y el “salir del paso” nos proporcionan una valiosa iluminación por sí mismos.

Conclusión

En pocas palabras, antes de desechar a un amigo útil, en este caso el proceso de las políticas o el esquema por etapas de las políticas públicas, necesitamos, en primer lugar, estar seguros de que en realidad merece un lugar en el basurero de los paradigmas abandonados; en segundo lugar, tener un enfoque mejor y más sólido en el cual confiar, y, en tercero, saber que incluso en nuestra búsqueda de lo teórico, no le demos mucha utilidad a la práctica. Ninguno de estos criterios es un argumento decisivo o siquiera fuerte para abandonar el esquema del proceso de las políticas.

Para terminar, el paradigma del proceso de las políticas nunca nos ha dado todo lo que hubiéramos querido de él, de modo que debemos hacernos dos preguntas: en lugar de formulaciones de políticas alternativas, ¿hemos abrumado al esquema de las políticas con posiciones heroicas? Y, más importante aún, ¿exactamente qué es lo que queremos que nos dé? ¿Una teoría, un cambio político o sucesos? Tal vez, pero si no es así, como de seguro es el caso, entonces la perspicacia ciertamente operativa o, como observó Lasswell, una “mejor inteligencia que conduzca a un mejor gobierno”, es una alternativa aceptable.

Por supuesto, fue F. Scott Fitzgerald —el consumado analista de las políticas de los Ruidosos Veinte—, al escribir acerca del fatalmente desilusionado Jay Gatsby, quien nos ofreció lo que podría ser un apropiado peán para el preocupado y calumniado esquema, heurística o modelo del proceso de las políticas, cuando dijo:

Gatsby creía en la luz verde, en el futuro feliz que año tras año retrocede ante nosotros. Aunque en este momento nos evite, no importa... Mañana correremos más rápido, estiraremos más los brazos... Y una buena mañana...

Referencias bibliográficas

- Anderson, James (1975), *Public Policy Making*, New Holt, Rinehart and Winston.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.

- Bellah, Robert *et al.* (1985), *Habits of the Heart*, Nueva York, Perennial Library of Harper & Row.
- Brewer, Garry D. (1974), "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, vol. 5, núm. 3, septiembre, pp. 239-244.
- Brewer, Garry D. y Peter deLeon (1983), *The Foundations of Policy Analysis*, Monterrey, CA, Brooks/Cole.
- deLeon, Peter (1988), *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*, Nueva York: The Russell Sage Foundation.
- (1994a), "Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future", *Policy Sciences*, vol. 27, núm. 1, pp. 77-95.
- (1994b), "The Policy Sciences Redux: New Roads to Post-Positivism", *Policy Studies Journal*, vol. 22, núm. 2, verano, pp. 200-212.
- (1997), *Democracy and the Policy Sciences*, Albany, NY, SUNY Press.
- Dror, Yehezkel (1971), *Design for the Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier.
- Etzioni, Amitai (1988), *The Moral Dimension*, Nueva York, The Free Press.
- Fischer, Frank y John Forrester (eds.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, NC, Duke University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970), "The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding", *World Politics*, vol. 22, núm. 3, abril, pp. 329-343.
- Ikle, Fred Charles (1971), *Every War Must End*, Nueva York, Columbia University Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. y Paul A. Sabatier (1993), "The Study of the Public Policy Process", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- Jones, Charles (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, CA, Wadsworth.
- Kaufman, Herbert (1976), *Are Governmental Organizations Immortal?*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Boston, Little, Brown & Co.
- Kuhn, Thomas (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lasswell, Harold D. (1951), "The Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- (1956), *The Decision Process*, College Park, MD, University of Maryland Press.
- Lasswell, Harold D. y Abraham Kaplan (1951), *Power and Society*, New Haven, CT, Yale University Press.

- Lindblom, Charles E. (1990), *Inquiry and Change*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. y David K. Cohen (1971), *Usable Knowledge*, New Haven, CT, Yale University Press.
- May, Judith V. y Aaron B. Wildavsky (eds.) (1978), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, CA, Sage Publications.
- Merton, Robert K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, The Free Press (publicado originalmente en 1949).
- Polsby, Nelson W. (1984), *Political Innovation in America*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron B. Wildavsky (1973), *Implementation...*, Berkeley, University of California Press.
- Purdum, Todd S. (1996), "Clinton Orders Expanded Agent Orange Benefits", *New York Times*, 29 de mayo, pp. A1, A12.
- Quade, Edward S. (1983), *Analysis for Public Decisions*, Nueva York, American Elsevier.
- Rivlin, Alice M. (1971), *Systematic Thinking for Social Action*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Sabatier, Paul A. (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, vol. 21, núms. 2-3, pp. 129-168.
- (1991), "Towards Better Theories of the Policy Process", *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, núm. 2, junio, pp. 147-156.
- (1993), "Policy Change over a Decade or More", en Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO, Westview Press.
- Schön, Donald A. y Martin Rein (1994), *Frame Reflection*, Nueva York, Basic Books.
- Suchman, Edward A. (1967), *Evaluative Research*, Nueva York, The Russell Sage Foundation.
- Titmus, Richard (1971), *The Gift Relationship*, Nueva York, Pantheon Books of Random House.

Política pública y acción pública

Jean-Claude Thoenig

La política pública está presente en todas partes. Preocupa a los responsables públicos y privados y pone en movimiento a las ciencias sociales.

En cuanto objeto de investigación, la política pública se caracteriza por la atención que se presta en su estudio a un tema de gran importancia: el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación. Las autoridades responsables cuentan con herramientas variadas, desde los gravámenes hasta la comunicación, desde la reglamentación hasta la creación de instituciones. El trabajo gubernamental se estudia lo mismo como productor de efectos y repercusiones en la sociedad que como proceso de actividad.

Exactamente en el momento en que la política pública se convierte en un campo de estudio consagrado por las ciencias sociales, entre los círculos de especialistas se elevan voces para expresar el temor o denunciar la posibilidad de que el conocimiento así generado entre en una fase de rendimiento decreciente.

El mostrarse escéptico es una actitud común, en particular entre los sociólogos (Boudon, 1996), quienes consideran que con la política

Jean-Claude Thoenig es director de investigación del Grupo de Análisis de Política Pública, CNRS y École Normale Supérieure (Cachan, Francia). Profesor del INSEAD (Fontainebleu, Francia). Traducción del francés de Mario A. Zamudio Vega.

pública habrá de ocurrir lo mismo que con otros objetos de investigación: la naturaleza de los resultados o del conocimiento pertenecerá al campo de la fragilidad o la futilidad. ¿Es posible el saber?, ¿es la ciencia imperfecta por naturaleza?, ¿toda explicación es equivalente a otra?

Algunos investigadores especializados en materia de política pública (Muller, Thøenig, Duran, Majone, Leca, 1996) plantean interpretaciones más específicas y detalladas. ¿Se desemboca en la repetitividad de los resultados y en la falta de sorpresas, al grado de creer que el filón se ha agotado? Por lo demás, ¿se sofoca uno en la imprecisión a falta de rigor e imaginación? La duda se extiende incluso a las consecuencias prácticas, como la evaluación.

En la política pública converge una gran variedad de disciplinas, de enfoques, de cuestionamientos. El objeto da lugar a un conjunto de trabajos de muy variada morfología. Para los optimistas, se trata de una encrucijada de encuentro y diálogo de la que, por ese hecho, puede esperarse lo mejor. Para los pesimistas, el movimiento semeja un revoltillo, un proyecto heteróclito cuyo resultado es, desafortunadamente, lo peor. Con todo, la cuestión de la necesidad de arrojar al niño junto con el agua de la bañera merece una atención que no dependa de estados de ánimo o de juicios definitivos que invoquen una crisis epistemológica.

Tratándose de la sociología y de la ciencia política, se impone una observación abrumadora: sus diversas ramas especializadas atribuyen al objeto denominado “política pública” un valor muy variable.

Nos encontramos cerca del grado cero cuando el valor atribuido se resume a un préstamo de fachada, cuando se hace alarde de una etiqueta de prestigio, pero nada ha cambiado en el fondo. Si bien se utiliza el término “política pública”, no se toma prestado nada de la plataforma antes definida, ni conceptual ni empíricamente. Lo anterior tiene su explicación en razones de oportunidad —obtener un financiamiento, hacer alarde de una etiqueta de prestigio, etc.—, aunque también científicas —carencia de dominio de los sistemas de interpretación analítica apropiados, inadecuación de los cuestionamientos, etcétera.

Más interesante resulta la estrategia que podría denominarse lateral. En este caso el interés por la política pública es complemento de una problemática, de una metodología o de un proceso empírico cuyo centro de gravedad no es el trabajo de las autoridades públicas, aunque, al tomar en cuenta este último, se espera enriquecer el conocimiento sobre tal o cual aspecto. El sociólogo de las organizacio-

nes desea aclarar más el contenido y la variabilidad del fenómeno burocrático; el especialista de la salud trata de entender mejor la manera como la sociedad aborda la producción y distribución de los bienes y servicios sanitarios.

Un tercer modo de atribución de valor consiste, entre los sociólogos y politólogos, en meterse de lleno en el trabajo gubernamental, en hacer de él su problemática, en perfeccionar las herramientas de análisis, en detectar recurrencias y variaciones, en explicar los fenómenos y sus interdependencias, en suma, en abordar lo político y lo público como otros tantos problemas específicos.

Si se desea desembocar en perspectivas y debates que no se limiten a controversias estériles, toda interrogante sobre el estado actual y futuro del conocimiento en materia de política pública debe partir de tal diferenciación.

Evidentemente, será necesario hacer a un lado los modos de atribución de valor mediante el alarde cosmético. Los árboles no deben ocultar el bosque, aunque sean numerosos y entrañen graves efectos de contaminación, mediante, por ejemplo, el descrédito del objeto entre otros círculos científicos o mediante la justificación que dan a autenticaciones administrativas y prescriptivas. Las estrategias de atribución de valor laterales y frontales son las más significativas, si bien debe hacerse notar de paso que a veces es vaga la frontera entre ellas y que, en la dinámica de producción del conocimiento, el pasaje de una a otra se revela como un recurso. Tal ha sido y sigue siendo el caso de trabajos que, partiendo de la sociología de las organizaciones o de la ciencia política aplicada a los regímenes políticos y a la crisis del Estado benefactor, han sabido convertirse en un cuestionamiento del trabajo gubernamental.

Por lo demás, sería poco justo poner en la picota una disciplina en bloque, como lo ilustra lo que puede decirse en contra de la ciencia administrativa. Procedimientos puramente cosméticos aparte, las críticas no serían aceptables si reprocharan a tal investigador o a tal ramificación sectorial su iteración específica. Si existe algún problema, su solución depende mucho más de la manera en que una subdisciplina constituida en campo científico autónomo se regula en su seno desde el punto de vista del rigor metodológico y de las pautas de calidad. La política pública y sus especialistas no tienen por vocación, cual guardianes del templo, supervisar los otros campos ni dar lecciones de legitimidad.

Con todo, el rendimiento decreciente de las investigaciones en

política pública sigue siendo una preocupación. Otra manera de hablar de ello consiste en el hecho de preguntarse si ese campo no tiende a alinearse con un principio de conformidad o de ortodoxia esterilizante. Tal ortodoxia ambiente se refleja en el hecho de que en las investigaciones se utilicen esquemas preestablecidos, sistemas de interpretación analítica o conceptos que se convierten en un traje hecho que se endilga indistintamente a toda realidad empírica, de lo cual resulta una miopía teórica y analítica que impide ver otra cosa que no sea lo ya visto. De ahí la urgencia de síntesis críticas y de interrogantes.

Y de ahí también el debate en curso, sobre todo en Francia, que remite a una interrogante conceptual cuyas implicaciones son múltiples y consecuentes. Cuando se leen las publicaciones de investigación, se observa que el término “política pública” se utiliza al mismo tiempo que el de “acción pública”. ¿Se trata simplemente de reemplazar una etiqueta por otra sobre la misma botella? Eso parece, salvo que se afirme que las palabras son impunemente sustituibles unas por otras. En el fondo, la irrupción de un concepto como el de acción pública (o acción pública organizada) explica dos movimientos. Uno refleja un descubrimiento empírico que se resumirá aquí como el hecho de que el poder público no tiene el monopolio de lo político ni del trabajo en materia de asuntos públicos, de su tratamiento o gestión. El otro indica que, en materia de cuestionamiento teórico, existe un cruce de caminos y que, a propósito del lugar e interpretación del hecho político en las sociedades, los objetos disponibles son dos objetos distintos que requieren perspectivas disciplinarias diferentes.

1. La política pública

El enfoque que recurre al concepto de política pública corre el riesgo de portar consigo un postulado de estatocentrismo. Ya sea que sus partidarios lo quieran o, por lo demás, tomen sus distancias al respecto, lleva a una representación particular del mundo y de los fenómenos políticos. Es como si las autoridades políticas y administrativas legítimas ocupasen una posición, si no monopólica, al menos hegemónica en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella.

En otras palabras, según ese enfoque, lo que determina principal, esencialmente incluso, la producción de actividades concretas y la generación de los efectos son las características propias de las reglas

institucionales, de los intereses colectivos sustanciales y pragmáticos de los responsables y de los agentes públicos, de los procesos de funcionamiento orgánicos y de la voluntad de los dirigentes, aunque, también, por otra parte, las razones vinculadas con la naturaleza del pragmatismo, del conocimiento y de los valores de las autoridades políticas y administrativas. El aparato del Estado, para emplear una expresión un tanto insatisfactoria, la esfera instituida de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para contentarse con una designación constitucional, son en definitiva los amos del destino público y, más aún, colectivo del devenir social, si bien se reconoce que un margen de influencia más o menos restringida permite a terceros, a agrupamientos privados, influir en su monopolio y obligarlos a escuchar, si no a negociar, aquí o allá. De cierta manera, el estatocentrismo admite que la política es preexistente y, al hacerlo, no logra poner radicalmente en tela de juicio su naturaleza, legitimidad, formas ni mutaciones.

Sería abusivo imputar a ese enfoque un proceso de brujería ideológica, subrayando, por ejemplo, su tendencia al “planismo”¹ rampante. Los trabajos precursores producidos en los Estados Unidos a partir de finales del decenio de 1960 no eran el hecho exclusivo de politólogos dirigistas o de partidarios del socialismo de Estado; por el contrario, el Estado era erigido en problema. Theodor Lowi, Aaron Wildavsky y otros criticaban el enfoque sinóptico y globalizante de la acción de los poderes federales; les inquietaba la ineficacia burocrática; y también ponían en tela de juicio un centralismo atentatorio de las libertades y la igualdad (Wildavsky, 1979).

El postulado del estatocentrismo refleja en parte el problema y el público a los que se dirigen los trabajos precursores. El *policy analysis* (análisis de la política pública) busca formular un enfoque analítico y prescriptivo adaptado para dirigir los programas públicos, su elaboración y gestión, en reacción contra lo que en ese enfoque se estima que es la falla de la *public administration theory* (teoría de la administración pública). El término público se refiere a los políticos y administradores que toman las decisiones y de quienes se quiere tener la seguridad de su capacidad administrativa, puesto que no se administran las decisiones públicas como un ingeniero diseña una máquina. El recordatorio de la naturaleza política y no de consenso de los procesos de decisión, el recurso a la teoría incrementalista de la decisión

¹ Del francés *planisme*: teoría de los partidarios de la planificación. [N. del T.]

y las lecciones que proporciona la sociología de las organizaciones sobre las rigideces burocráticas completan y prolongan el esfuerzo de racionalización en la búsqueda de opciones y su formulación.

El postulado refleja también un proyecto científico. ¿Cuál es el campo específico del *policy analysis*? Martin Landau muestra que este concepto oculta un conjunto de hipótesis para la acción formuladas por una autoridad política o administrativa. En este sentido, oculta una teoría del cambio formulada para hacer modificar ciertas circunstancias o modos de conducta de terceros (Landau, 1977). La investigación y el análisis indicarán si esa teoría es correcta o no empíricamente, sin detenerse en las premisas en función de valores o finalidades que la disfracen, puesto que no es incompatible servir al príncipe al mismo tiempo que se satisfacen las funciones de producción del conocimiento. El enfoque a través de la política pública se interesa también en dos cuestiones y elabora en consecuencia los instrumentos analíticos para abordarlas. Una de ellas es la de las modalidades de la intervención pública, en cuyo caso, dicho enfoque clasifica los tipos de política pública. La bien conocida tipología elaborada por Theodor Lowi y Robert Salisbury, en la que exponen cuatro categorías políticas —reglamentaria, distributiva, redistributiva y constitutiva—, se divide en función del grado de coerción que el Estado ejerce sobre los sujetos (Lowi, 1972; Salisbury, 1968). La otra cuestión se refiere al inventario de actividades que despliega el poder público para ocuparse de sus programas. Charles Jones propone un sistema de interpretación que permite descomponer analíticamente el trabajo político y administrativo en cinco categorías: la inclusión en la agenda, la elaboración y legitimación de soluciones, la aplicación, la evaluación y la terminación (Jones, 1970).

En ese estadio, el postulado estatocentralista refleja con claridad los cánones de una postura de investigación rigurosa y centrada en la cuestión de la eficacia pública. Y habrá de difundirse gracias al éxito que logra el instrumental analítico entre las comunidades científicas. Jones, Lowi, Wildavsky, Hood y otros ven cómo su herramienta es retomada por su cuenta por investigadores cuyo proyecto científico, público de referencia y problema social, cuando no el terreno empírico, frecuentemente ya no tienen mucho que ver con los de sus inventores. Y, así, se corre el riesgo de que se instale una desviación muy conocida. La dictadura de los instrumentos induce de manera sorda y perniciosamente a una visión selectiva de los fenómenos empíricos y de su explicación. El Estado es colocado necesariamente en el centro, como variable

independiente o, al menos, como eje de las decisiones colectivas. El sistema de interpretación analítica limita lo que el analista va a ver, a pesar suyo en ciertos casos.

Imaginemos, a guisa de ejemplo, el caso siguiente. Un investigador se propone examinar la cuestión de la naturaleza de la cultura en una ciudad. Seducido por el llamado enfoque de la política pública, se centra en las acciones específicas emprendidas en la materia. Ahora bien, observa que la mayoría de ellas son ya sea ofrecidas por servicios o agencias de la municipalidad, ya producidas por asociaciones u operadores que, aunque privados, se ven beneficiados por facilidades sustanciales —subvenciones, etc.— asignadas por la propia municipalidad. Decide entonces estudiar la política cultural de la municipalidad, su concepción, su puesta en práctica, su evaluación. ¿Qué habrá estudiado al final realmente? No la cultura en esa ciudad, sino la intervención cultural gobernada por la municipalidad y etiquetada como tal por la nomenclatura política o administrativa. El deslizamiento hacia la miopía estatocentralista es evidente. La dirección pública, no obstante, no califica lo que es la cultura ni lo que no es. Y lo que es aún más grave, el poder público no actúa necesariamente como el único actor pertinente en la formulación de las acciones que emprende.

El riesgo puede ser controlado; y así es como el investigador observa que la municipalidad no actúa sola, que hay intereses de asociaciones o privados organizados, que esos intereses intervienen en el momento de preparación de las decisiones, que se entablan juegos de influencia o negociación, etc. No obstante, este añadido que se tomó prestado a la teoría de los grupos de presión sólo modifica marginalmente la postura de la explicación: aun cuando existan formas más explícitas de concertación e interlocución entre la municipalidad y otros medios locales, es probable que la investigación continúe inclinándose por una forma de 'todo gobierno' o haciendo del poder público el epicentro de la acción cultural. Es sorprendente el comprobar que, cuando muestra que el centralismo es una herramienta empleada para abordar los problemas públicos, Hood lo califica esencialmente como un medio de control y acción en manos del poder público, sin analizar verdaderamente el poder real del Estado frente a terceros interlocutores en tales configuraciones. Ni siquiera en el llamado enfoque neocorporativista, que ejemplifican autores como Philip Schmitter y Gerhard Lembruch, se corta el cordón umbilical, por lo que se cultiva la ambigüedad.

El estatocentrismo da preferencia al estudio de la toma de decisiones, de la puesta en práctica y de la evaluación. Y no es un azar. Cuando el estudio se emprende a partir de la génesis de los problemas públicos, se asigna un valor a un esquema llamado de inclusión en la agenda de la autoridad pública. En otras palabras, existe el riesgo de que la autoridad pública sea el único o el principal actor de una sociedad que pueda etiquetar y, por ende, abordar los problemas colectivos, construir la categoría de lo que es público y lo que pertenece a lo privado. En muchos respectos, tal enfoque forma parte de una perspectiva institucional relativamente clásica o convencional de lo que es lo político y de lo que constituye la naturaleza de la política. Se comprende que seduzca, para empezar y sobre todo, a la comunidad de los politólogos.

La ciencia política, en efecto, fue históricamente el impulso de creación del enfoque de la política pública, mucho más que la sociología, en todo caso. Y en la actualidad sigue mostrándose como la más ortodoxa en la materia. Una de las principales razones de ello se relaciona con el modo de cuestionamiento que la constituye, en su núcleo fundamental, en cuanto comunidad científica; esto es, se interesa en las condiciones que hacen posible, legítima y eficaz la acción pública. Su problema es el poder público; la sociedad, su medio ambiente.

Al abandonar, ya en el decenio de 1960, su interés casi exclusivo por las cuestiones de *politics* e incluir en su agenda de trabajo la cuestión de las *policies*, no hacía sino obedecer los exhortos de algunos de sus fundadores, como Harold Lasswell (1951): dotarse de los cimientos que le permitieran restituir la cuestión de la institución política en el seno de las sociedades modernas. El Estado no se reduce a un escenario de juegos de poder e influencia formalizado por instituciones y procedimientos: produce contenidos cuya sustancia tiene repercusiones en la sociedad; responde o no a los problemas; estructura o no las arenas de poder e influencia mediante las decisiones que adopta y la manera en que administra las respuestas a los problemas. Las *policies*, ¿minan o refuerzan la legitimidad de las *politics* y de sus instituciones? ¿Existen o no ciertos tipos de instituciones más legítimas y más eficaces que otras en los diferentes tipos de medio ambiente de los problemas y en tal o cual forma de sociedad? La política pública es otra manera de hacer política. Puesto que es el atributo de la autoridad estatal, la política está estatalmente centrada.

El proyecto constitutivo que agrupa a la ciencia política no signi-

fica que algunos politólogos no se muestren receptivos a las aportaciones provenientes de otras disciplinas, como la sociología. Son numerosos los ejemplos de préstamos conceptuales y metodológicos tomados de otras disciplinas, sobre todo de ramas especializadas, en cuya primera fila figura la teoría de las organizaciones. No obstante, el fiel de la balanza tiende a inclinarse sobre el núcleo fundamental. Lo político existe por naturaleza, como esfera especializada, como lugar institucionalizado, como referencia central de regulación. La afirmación de un politólogo ilustra con claridad esta visión cuasipiramidal del estatocentrismo:

Desde un punto de vista metodológico [...] es necesario mantener una doble mirada sobre la acción gubernamental [...] por un lado, los enfoques “desde arriba”, que recuerdan la necesaria articulación entre *politics* y *policies*, y, por el otro, los enfoques “desde abajo”, que, a partir de un análisis sociológico de los procesos de traducción y renegociación permanentes de las decisiones gubernamentales, muestran los límites de un enfoque político de la política pública estrictamente basado en el estudio de las élites politicoadministrativas [Muller *et al.*, 1996, p. 97].

Desde ese punto de vista, se observa el fuerte matiz que distingue a países como Francia de otros como los Estados Unidos. En este último, la revolución conductista había eliminado al Estado de su agenda de investigación. Bajo la idea del neoinstitucionalismo, el Estado fue reintroducido en la ciencia política estadounidense desde principios del decenio de 1980. La obra *Bringing the State back in* (Evans *et al.*, 1985) corona la acción de algunos precursores aislados (Nettl, 1968; Ashford, 1976) a cuyos ojos el Estado debía ser considerado en lo sucesivo una realidad empírica y un fenómeno variable. En Francia, por el contrario, el formalismo institucional nunca ha dejado de portarse bien y la reacción estadounidense hizo sonreír a más de un investigador, por considerarla ingenua. Al mismo tiempo, convencida de que el Estado era asunto suyo desde hacía mucho tiempo, la ciencia política francesa olvidó un poco que el neoinstitucionalismo estadounidense también establecía con claridad pistas de investigación y se detuvo en el camino, sin profundizar demasiado en la cuestión de la esfera estatal.

2. La acción pública

El término “acción pública” o “acción pública organizada” se utiliza cada vez más en las ciencias sociales. Basta recorrer la bibliografía especializada o asistir a los coloquios de especialistas para comprobarlo. A través de su uso, se observa por fuerza que se está formulando una modificación de perspectiva (Duran, 1990). La política se transforma en una variable que debe ser explicada y lo institucional se erige en problema para la investigación.

En una primera evaluación, se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado. El recurso insistente a una etiqueta o un concepto diferente al de política pública refleja cierta insatisfacción de los investigadores con el punto de vista demasiado estrecho, institucional y estatocentralista que presidió a la ortodoxia de la política pública. Tres elementos principales nutren su respuesta teórica, metodológica y empírica. En primer lugar, el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. En segundo lugar, la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre las cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades. En tercer lugar, la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central para las ciencias sociales que no puede darse por sentada ni constituye un dato. Resta precisar, lo cual será nuestra conclusión, hasta dónde puede practicarse la apertura del ángulo de vista sobre el trabajo público y el tratamiento de los problemas colectivos que solicitan numerosos investigadores y, *a contrario*, si, a falta de una espina dorsal teórica y analítica, no se corre el riesgo de que una apertura demasiado ancha genere a su vez un campo heteróclito de preocupaciones.

En efecto, cuando se intenta hacer el balance de dos o tres decenios de investigación sobre la política pública, surge una paradoja. La cuestión de lo político no ha recibido suficiente atención, su conocimiento ha avanzado poco y ella misma ha sido descuidada. Los dos campos de especialistas que más trabajos han invertido en los programas de acción de las autoridades públicas se han interesado en múltiples cuestionamientos teóricos secundarios y poco en la naturaleza de lo que constituye la esfera pública: los sociólogos de las organizaciones han encontrado en ello terreno para nutrir la teoría de

la burocracia, mientras que los politólogos, lo cual es más sorprendente, han aportado poco al conocimiento de problemas como las condiciones de existencia e institucionalización de lo político. Existen al menos dos explicaciones de ello: o el análisis de la política pública era un pretexto para perseguir otros intereses, o bien, no tomaron suficiente distancia para tener una mejor perspectiva sobre el carácter metodológico de la herramienta elaborada por los fundadores del *policy analysis*, cayendo de cierta manera en la trampa de estudiar tan sólo los procesos de actividad gubernamental y de reducir el escenario político a la dimensión preferida de los juegos de influencia en el seno de las relaciones interinstitucionales, por lo que los fenómenos de *politics* se despliegan en un espacio de procesos de *policy making* nunca relativizado.

Es cierto que se está ampliamente de acuerdo cuando se trata de calificar la situación empírica en nuestras sociedades hoy en día. Los tiempos ya no están para la arrogancia hegemónica del Estado benefactor y el centralismo de las autoridades públicas es fuertemente criticado. Los estudiosos subrayan la complejidad, fragmentación e incertidumbre que se instalan entre ellas; los problemas colectivos y su tratamiento público son producidos en muchas circunstancias mediante procesos de co-construcción que vinculan al poder público con grupos de terceros y con instituciones privadas; desde el plano local hasta el mundial, existen múltiples escenarios de acción, ocasionales o durables, informales u oficiales. Y de esas observaciones concluyen, un tanto apresuradamente, que el gobierno de nuestras sociedades se transforma de manera radical y que incluso constituye un problema. El Estado parece estar en crisis de dirección y legitimidad, si no en disolución. Al Estado liberal y al Estado social, dicen, sucederá una nueva forma de gobierno cuyos rasgos, en fase de surgimiento embrionario, aún son borrosos.

En este punto, es necesario hacer dos observaciones de orden empírico y plantear una interrogante de orden teórico. Para empezar, habría que probar de manera más convincente la muerte del Estado como actor significativo. ¿Acaso los agentes políticos y administrativos ya no tienen verdaderamente la capacidad para imponer “golpes de Estado”? En ocasiones, las ciencias sociales muestran también una enojosa tendencia a descubrir fenómenos, con lo que corren el riesgo de disminuir la posibilidad de su existencia concreta en épocas anteriores. En fin, si no se dispone de un instrumental teórico y metodológico satisfactorio, no basta multiplicar las observa-

ciones empíricas heteróclitas y a partir de ellas sacar una conclusión generalizada.

Cuando se recurre al concepto de acción pública, es indispensable el desarrollo de una perspectiva en la que se eviten tales limitaciones. Entendida de manera restrictiva o en una versión minimalista, refleja un llamado al orden del día dirigido a los investigadores en política pública, llamado que podría resumirse como sigue: no os ahoguéis en el vaso de agua de la sola consideración de los procesos y juegos de actores que se manifiestan durante la toma de decisiones y la puesta en práctica de la política pública, so pena, por una parte, de diluir la acción pública como reflejo de las intenciones y actos del poder público propiamente dicho y, por la otra, de pasar por alto la frontera entre problemas colectivos y actividades gubernamentales. En una versión más amplia, el exhorto es directamente teórico y metodológico: con miras a construir una teoría de lo político, hay que investir el campo de la política pública de su legitimidad y de sus formas variables en el seno de una sociedad; estrategia frontal de cuestionamiento que pasa por dos procesos obligados: por una parte, relativizar el lugar de la esfera pública y, por la otra, tomar en cuenta mediante un análisis muy detallado los contextos sociales y las coyunturas históricas en que se construyen los problemas colectivos y se producen los tratamientos, públicos o no.

Para satisfacer tal programa de investigación, es forzoso hacer notar que, en cuanto disciplina, la sociología dispone de ventajas consecuentes, puesto que está menos sujeta que otras disciplinas al estatocentrismo y al pecado de conformidad institucional. El paso por la sociología de la acción ofrece una ocasión muy fructífera de renovar la teoría de lo político a partir del estudio de la política pública. Tal observación no refleja un complejo de superioridad respecto de la ciencia política o la administrativa, pues los politólogos también participan en el esfuerzo; pero, es necesario hacerlo notar, los trabajos más notables hoy en día, en Francia al menos, se vuelven hacia las aportaciones provenientes de la sociología. No obstante, tratándose de la política pública, y salvo algunas excepciones, la sociología se puso a trabajar relativamente tarde; más tarde, sobre todo en el mundo anglosajón y estadounidense, que la movilización que había dado unidad a la ciencia política como consecuencia de la invitación formulada por Lasswell.

La sociología del Estado, en efecto, constituyó una importante corriente hasta mediados del decenio de 1970. En apariencia, se

inclinaba empíricamente sobre las problemáticas colectivas —el urbanismo, la vivienda, los transportes, la planificación, etc.— y sobre la responsabilidad que las autoridades públicas tenían de resolverlas. Con todo, la sociología del Estado postulaba una visión del todo gobierno. La planificación urbana, por ejemplo, reflejaba esencialmente la actividad de la toma de decisiones de las instituciones gubernamentales. Al mismo tiempo, la sociología del Estado negaba la especificidad de la acción pública, la cual reflejaba casi servilmente las dinámicas macrosociales y macroeconómicas del orden y el dominio. El Estado se reducía a una superestructura. Para demostrar este punto de vista, consideraba que una política destinada a un sector era equivalente a cualquier otra, mientras que las diversidades empíricas entre sectores y las inflexiones propias de las intenciones y los actos de las autoridades políticas y administrativas sólo presentaban un interés secundario para el análisis. En resumen, según la sociología del Estado, el actor público es transparente y está sobredeterminado y la política tiene un valor de epifenómeno (Castells, 1972; Dunleavy, 1980).

El individualismo metodológico ofreció una reacción saludable a las tautologías y a los excesos de las visiones holísticas y mecanicistas, pues rehabilitó la posición social de la acción colectiva y la autonomía del actor y desarrolló herramientas para identificar y explicar los procesos de movilización y aglutinación en torno a las problemáticas y las preferencias. Esta corriente se interroga sobre las razones que tienen los actores para endosar acciones y creencias; y, cuando se trata más precisamente de la política pública, busca ampliar las bases demasiado estrechas de los modelos de decisión racional que la escuela de la *public choice* aplica a la investigación de decisiones eficaces adoptadas por una autoridad pública (Buchanan y Tullock, 1962).

Un segundo e importante impulso proviene de ciertos enfoques sociológicos partidarios directa o indirectamente de la corriente llamada constructivista y que se interesan en los fenómenos y las dinámicas intermedias entre lo microsociales y lo macrosociales. Tal es el caso de las relaciones profesionales: la negociación colectiva erige la fábrica, la empresa o el escenario de acción colectiva autónoma que genera dinámicas específicas en lo que respecta tanto a los procesos como a la sustancia. El derecho del trabajo se construye en una amplia cooperación entre interlocutores económicos y públicos. Tal es el caso también en lo que respecta a las organizaciones: una importante corriente de la teoría de las organizaciones postula que una organiza-

ción no se reduce a un conjunto institucionalizado hecho de jerarquía de la autoridad y de reglas, sino que obedece asimismo a una dinámica de resolución colectiva de los problemas. Esas ramas especializadas de la sociología ofrecen también una herramienta teórica y analítica que permite plantear la cuestión del cambio en una sociedad o en una *policy* a través del efecto que ejercen ciertos escenarios de acción conjunta intermedios más o menos formalizados y durables que la investigación tiene por objeto identificar y cuyos límites delimita. Los conceptos como regulación conjunta (Reynaud, 1991) o sistema de acción concreto (Crozier y Friedberg, 1977), así como los enfoques teóricos y metodológicos que estructuran su uso, son directamente aplicables a la acción pública.

El objetivo de este artículo no es hacer un inventario exhaustivo de las posibles aportaciones de la sociología, en particular desde el punto de vista de la acción y del análisis de su construcción. También se podría mencionar la rehabilitación del papel que tiene la intencionalidad de la acción, lo cual nos lo permite la referencia a los trabajos de Max Weber, la teoría neoinstitucional desarrollada por la sociología de las organizaciones y que cubre el campo de las modalidades y dimensiones de la institucionalización o, también, la sociología de la movilización colectiva. La lista es larga. En este punto, lo importante consiste en hacer notar que, gracias a esos impulsos, a los especialistas en política pública les ha sido progresivamente posible tomar distancia, probar las condiciones de validez y los límites de las metodologías precursoras, al mismo tiempo que ampliar y enriquecer las perspectivas teóricas y empíricas. Los ejemplos abundan en la bibliografía reciente, por lo que sólo se evocarán algunos.

En lo que se refiere al hecho de que la acción pública se construye en cooperación, la sociología ortodoxa de la política pública aprovechó las notables aportaciones de los politólogos en cuanto a las metodologías necesarias para superar la noble mentira de la ciencia administrativa; a saber: que los responsables de tomar las decisiones controlan o pueden controlar a quienes las ponen en práctica. El enfoque desde abajo, o *bottom up* (Hjern y Porter, 1980), y el llamado de retroceso, o *backward mapping* (Elmore, 1982), consideraban que en el transcurso de los juegos de influencias que debe soportar la autoridad pública intervenían otros actores. Quedaba por superar el enfoque centrado únicamente en los momentos de la decisión y de la puesta en práctica. Y así es como se llega a refutar que el concepto de agenda gubernamental sea una actividad autónoma; desde una pers-

pectiva de sociología etnometodológica, puesto que ciertos propietarios privados se apropian de la naturaleza de los problemas colectivos (Gusfield, 1976); y, desde una perspectiva de sociología de los sistemas de acción organizada, puesto que se observa que ciertos agentes económicos controlan, con gran autonomía respecto al Estado, las prioridades y las problemáticas que se suponen dependientes de un tratamiento público (Dupuy y Thoenig, 1979). La separación entre definición de los problemas —cuando no formulación de soluciones—, inclusión en la agenda pública y evaluación se abandona explícitamente como categoría suficientemente pertinente para adoptar el concepto de una actividad colectiva llamada transcodificación que se desarrolla ampliamente entre diversos agrupamientos de actores de configuración variable según los contextos específicos de un problema (Lascoumes, 1994). El conocimiento estructura los problemas, los actores se construyen merced a la capacidad que tienen para formular y expresar una solución, las redes y comunidades de actores se hacen y se deshacen, pues nada las institucionaliza.

En lo concerniente al arte de gobernar, los investigadores se esfuerzan por mostrar qué mutaciones concretas tienen lugar en materia de gobierno y de qué manera se superponen formas diversas, heredadas del pasado o inventadas a destajo. Gracias al abandono de las monografías sectoriales y mediante la habilitación analítica de las posibles correspondencias entre, por una parte, las características de los problemas colectivos y, por la otra, las características de la intervención pública, plantean de manera más concreta la cuestión del Estado. Así, es posible aplicar un principio de relatividad en cuanto a la legitimidad y extensión de la esfera de lo político. Dicho de otra manera, la división entre papeles y funciones ya no se limita a su definición institucional. Tratándose del caso del Estado y de la manera en que éste aborda la gestión de los asuntos públicos locales en Francia hoy en día, se demuestra la existencia de tres esferas relativamente autónomas: la democracia administrativa, la legitimación de las decisiones públicas y la ejecución de las políticas, que de ninguna manera corresponden a la división institucional entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a las que corresponden configuraciones *ad hoc*, variables según la problemática, compuestas por asociaciones privadas, expertos, agentes económicos y titulares de mandatos públicos, ya sean electos o nombrados por la administración (Duran y Thoenig, 1996). El Estado actúa mediante una oferta de institucionalización de escenarios y procedimientos de negociación, al menos en

los sectores donde los problemas adoptan una naturaleza horizontal y dependen de tecnologías de resolución inciertas.

Una tercera ramificación amplía más aún el punto de vista. Identifica dónde, cuándo y cómo una sociedad tiene el recurso a la intervención pública. Existen múltiples tipologías que establecen un inventario de las formas sociales que puede adoptar la resolución de problemas colectivos: el clientelismo, la red de vecinos, el sistema de salud, la asociación, el mercado, etc. Una de las aportaciones más prometedoras en la actualidad asocia los logros de la teoría de juegos y los de la teoría neoinstitucional de las organizaciones (Mayntz y Scharpf, 1995). Apoyándose en observaciones detalladas hechas en Alemania sobre los sectores de las telecomunicaciones, la salud y la investigación científica, estos autores se liberan totalmente de los esquemas analíticos provenientes de la ortodoxia de la política pública. En su trabajo identifican y caracterizan cinco modalidades principales y constelaciones de actores que se forman y que estructuran los procesos de regulación de los problemas y las soluciones. Con ese propósito, construyen dos variables explicativas: la capacidad del Estado para tratar los problemas y la capacidad de la sociedad para hacer lo mismo, capacidades que varían independientemente una de la otra. Según ellos, tal teoría permite predecir el tipo de dirección adoptado por el poder público, así como la eficacia de su intervención.

En conclusión, y de manera general, la investigación sobre la política pública puede definirse como un campo en el que se renueva la teoría de la acción gracias a los préstamos de la sociología, pero en el que, al mismo tiempo, lo que importa es superar la teoría de la acción en provecho de una teoría de lo político.

La situación de hecho de la acción pública sigue siendo una cuestión fecunda que aún no ha sido agotada. Con todo, no es aceptable reducir la autoridad gubernamental a la administración de un conjunto institucional fijo y al dominio, por prevención o compromiso, de los juegos de influencia ejercidos por terceros. La autoridad construye configuraciones de creencias, intereses y conductas que permiten la coordinación y la dirección. Transcribe intencionalidades. Está sometida a condiciones de ejercicio. Institucionaliza espacios políticos de manera variada. Porta en ella, según dosis variables, una lógica de resolución de los problemas o de acción, al mismo tiempo que administra una lógica del orden mediante la conversión en procesos o la normalización de las posiciones de los actores y las modalidades de la construcción. El campo de estudio del arte de gobernar no se ha agotado.

Por otra parte, son fuertes los estímulos para que las ciencias sociales se transformen en ciencias de la política y de lo político todavía más que en el pasado. Tanto la sociología como la ciencia política están invitadas a abordar al mismo tiempo dos cuestiones importantes. Tomando como base la actividad gubernamental, han de precisar las condiciones de posibilidad de la esfera pública, la legitimidad que la fundamenta, el espacio en que actúa y los recursos y restricciones que encuentra, sabiendo que tanto ella como sus modos de legitimidad y de acción pueden revestir formas muy contingentes en el tiempo, según la naturaleza de los problemas y las características del tejido social en cuyo seno se despliega o al que se enfrenta. A la inversa, partiendo de la sociedad, de los problemas que en ella se manifiestan y de la morfología social de estos últimos, han de examinar si el espacio de lo político, cuya esfera pública es un componente importante pero tan sólo un componente, evoluciona o se fija, se apropia o no de la calificación de las problemáticas y si atribuye al Estado capacidad y legitimidad para intervenir; y, si es así, por otra parte, cómo ocurre todo ello. ¿Cómo se construye la esfera pública y mediante qué límites se define un lugar en la sociedad?

Ya se sabe: los exhortos teóricos y programáticos no bastan. Sociólogos y politólogos también tendrán que crear al mismo tiempo las condiciones analíticas y los planes de acopio de información de su programa. Para poner un ejemplo de las posibilidades, cabe recordar que ya en 1982 se propuso considerar la política pública como un fenómeno que condensa tres mundos de la acción: un mundo operacional, hecho de estrategias y actores; un mundo de las decisiones colectivas, que expresa las decisiones que adopta la autoridad pública para el futuro; y un mundo, en fin, de las reglas de constitucionalización, mediante el cual se estructuran las oportunidades de elección (Kiser y Ostrom, 1982). La estructuración entre los tres, que ofrece una opción de investigación estimulante, sigue siendo un tema por explorar ampliamente de manera concreta.

Una última observación. Evidentemente, es posible considerar la política pública como un acceso o una clave de lectura con fines distintos a los de la sociología política. Se observa, en efecto, que algunas ramas especializadas se alimentan con el estudio de los fenómenos y procesos que los componen. Así, desde hace algunos años se exploran muchos puntos de acceso nuevos: la teoría cognoscitiva, la sociología de la movilización, la teoría del poder local, la sociología de las profesiones y de los mercados de trabajo, etc. Las ciencias tienen

la suerte de que en ciertos momentos pueden disponer de encrucijadas donde coinciden perspectivas diferentes, pero con una doble condición: que cada una haga explícito su cuestionamiento teórico y que se den circunstancias en las que dialoguen. Sea como fuere, una sociología política renovada contribuiría en gran medida a mantener la política pública como un campo de valor agregado tanto para el conocimiento especializado como para la práctica social y gubernamental.

Referencias bibliográficas

- Ashford, D. (1976), *Democracy, Decentralization and Decision in Sub-National Politics*, Londres, Sage.
- Boudon, R. (1996), "Pourquoi devenir sociologue", *Revue française de science politique*, 46, 1, febrero.
- Buchanan, J. M. y G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Castells, M. (1972), *La question urbaine*, París, Maspero.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, París, Le Seuil.
- Dunleavy, P. (1980), *Urban Politics*, Nueva York, Macmillan.
- Dupuy, F., y J. C. Thøenig (1979), "Public Transportation Policy Making in France as an Implementation Problem", *Policy Sciences*, 11, 1.
- Duran, P. (1990), "Le savant et la politique. Pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques", *L'Année sociologique*, 40.
- Duran, P. y J. C. Thøenig (1996), *De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective*, París, GAPP.
- Elmore, R. (1982), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", en W. Williams *et al.* (eds.), *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*, Londres, Chatham House.
- Evans, P., D. Rueschemeyer y Th. Skocpol (eds.) (1985), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gusfield, J. (1976), *The Culture of Public Problems: Drinking, Driving and the Symbolic Order*, Chicago, Chicago University Press.
- Hjern, B. y D. Porter (1980), *Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis*, Viena, Instituto de Estudios Avanzados.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.
- Jones, C. (1970), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Belmont.
- Kiser, L. y E. Ostrom (1982), "The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Londres, Sage.
- Landau, M. (1977), "The Proper Domain of Policy Analysis", *American Journal of Sociology*, XXI, 2, mayo.

- Lascoumes, P. (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, París, La Découverte.
- Lasswell, H. (1951), "The Policy Orientation", en H. J. Lasswell y J. Lerner (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press.
- Lowi, T. (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, 32.
- Mayntz, R. y F. Scharpf (eds.) (1995), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Francfort, Campus.
- Muller, P., J. C. Thøenig, P. Duran, G. Majone y J. Leca (1996), "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", *Revue française de science politique*, 46, 1, febrero.
- Nettl, J. P. (1968), "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, 20, 4.
- Reynaud, J. D. (1991), *Les règles du jeu*, París, Armand Colin.
- Salisbury, R. (1968), "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policies*, Markham, Chicago.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power*, Boston, Little, Brown & Co.

Gestión y organización

El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional

James G. March y Johan P. Olsen

Uno de los principales problemas de la teoría sobre la política democrática es el del ejercicio del poder, que durante miles de años ha interesado a los filósofos y a los estudiosos de la política, así como a los actores políticos. Este artículo sigue esa tradición. En él, sugerimos algunas vías para reflexionar sobre el ejercicio del poder, algunas perspectivas sobre el problema de lograr que la democracia funcione bien; en particular, exploramos una perspectiva institucional.

Los diferentes enfoques del ejercicio del poder

Comparamos dos diferentes enfoques del ejercicio democrático del poder. El primero de ellos es el que caracteriza la política como la agregación de las preferencias individuales a través del intercambio racional. Desde ese punto de vista, el ejercicio del poder consiste primordialmente en la adopción de medidas para generar coaliciones e intercambios voluntarios. El segundo es un enfoque centrado en las instituciones, conforme al cual se caracteriza la política de una manera más integral, pues se hace énfasis en la función que desempeña el ejercicio del poder en la creación de identidades e instituciones.

James G. March es profesor de Ciencia Política y Administración en la Universidad de Stanford, California. Johan P. Olsen es director del proyecto ARENA en la Universidad de Oslo y profesor de Teoría de la Organización en la Universidad de Bergen, Noruega. Se agradece a la revista *Governance* por permitirnos publicar este artículo. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

El ejercicio del poder como generador de intercambios

Los prejuicios intelectuales modernos y la historia política han hecho énfasis en un conjunto de ideas sobre cómo reflexionar acerca del ejercicio del poder, cómo la política genera la acción colectiva y cómo se desarrollan las instituciones políticas. Esas ideas abordan la democracia como la agregación de las preferencias individuales a las acciones colectivas mediante ciertos procedimientos de concertación, negociación, formación de coaliciones e intercambio (Riker, 1962; Coleman, 1966; Downs, 1967; March, 1970; Niskanen, 1971).

Desde esa perspectiva, se considera que los actores individuales tienen deseos (preferencias, intereses, etc.) bien definidos que utilizan para determinar si las consecuencias que esperan son atractivas. Cada ciudadano evalúa las probables consecuencias de toda política propuesta (intercambio) mediante su propia función de preferencia y se muestra de acuerdo únicamente con las que prometen un mejoramiento subjetivo del *status quo*. La acción colectiva exige la buena voluntad de un número suficiente de ciudadanos para llevar a cabo el cambio, y depende de la negociación de concertaciones y pagos colaterales entre los socios potenciales de los intercambios.

La habilidad de un ciudadano en particular para hacer realidad su deseo en el sistema de intercambio depende de lo que sea su deseo, de los recursos intercambiables que posea y de los derechos políticos que tenga. Es más fácil satisfacer las necesidades compatibles con las necesidades de otros que las necesidades que compiten con las de otros. Cuanto mayor sea el número de recursos intercambiables (dotación inicial) tantos más derechos a tener voz en la política y tanto más fuerte será la posición de intercambio.

Desde la perspectiva del intercambio, la habilidad fundamental de la política es la creación de coaliciones y políticas triunfadoras. Se juzga un sistema político por la habilidad de sus instituciones y prácticas para descubrir e introducir en las políticas cambios que cuando menos mejoren a una persona y no empeoren a ninguna, medido ello en función de las preferencias subjetivas de los individuos (el principio conocido como óptimo de Pareto). Se considera que, mediante el descubrimiento y la aplicación de coaliciones de políticas que generan intercambios óptimos entre los ciudadanos, el ejercicio democrático del poder convierte las necesidades y recursos individuales en acción colectiva y lo hace en el marco de una estructura de derechos, reglas y prácticas exógenos y dados por supuestos.

El ejercicio del poder como creación y sostenimiento de las instituciones

El término "institucional" ha llegado a significar muchas cosas diferentes. Las diferencias son importantes, pero la mayoría de la gente que habla sobre las instituciones o sobre el nuevo institucionalismo sólo comparte unas cuantas ideas clave. La noción principal es que la vida se organiza en conjuntos de significados y prácticas compartidos que llegan a ser considerados como ciertos durante mucho tiempo. Las acciones intencionales y calculadoras de los individuos y las colectividades se encuentran insertas en esos significados y prácticas compartidos, que podemos llamar identidades e instituciones (Meyer y Rowan, 1977; March y Olsen, 1984; North, 1986).

Las reglas y los entendimientos dan marco al pensamiento, restringen la interpretación y dan forma a la acción. Como resultado, una teoría que considere la acción intencional, calculadora, como la base para entender el comportamiento humano es incompleta si no presta atención a la manera como se constituyen, sostienen e interpretan las identidades e instituciones. Para desarrollar este punto, en este artículo identificamos una alternativa institucional al enfoque de la política y el ejercicio del poder desde el punto de vista del intercambio voluntario. Dicha alternativa se basa en las siguientes consideraciones:

1. Que a la acción humana la impulsan, antes bien que la anticipación de sus consecuencias inciertas y las preferencias por éstas, una lógica de lo apropiado¹ que se refleja en una estructura de reglas y concepciones de las identidades.

2. Que el cambio y la historia adaptan las instituciones, comportamientos y contextos mediante un proceso que toma tiempo y posee múltiples equilibrios que dependen del rumbo y que, por lo tanto, se puede intervenir oportunamente en uno y otra para afectar el meandro de la historia y hacer esfuerzos deliberados para mejorar la adaptabilidad de las instituciones.

3. Que el ejercicio del poder no consiste únicamente en la negociación de coaliciones en el marco de las restricciones previas impuestas por los derechos, reglas y preferencias y en los recursos para dar forma a esas restricciones, sino también en la elaboración de evaluaciones de la política, la historia y él mismo que son no sólo la

¹ En inglés, *appropriateness*. [N. del T.]

base para la acción instrumental sino también las grandes preocupaciones de la vida.

La concepción de la acción política desde el punto de vista institucional

Las teorías de la acción política centradas en las instituciones califican o reemplazan las teorías centradas en el intercambio de dos maneras. Primero, subrayan la función de las instituciones en la definición de los términos del intercambio racional. La acción racional depende de una percepción subjetiva de las alternativas, sus consecuencias y su evaluación. Las teorías modernas sobre la racionalidad abordan todos esos aspectos como problemáticos y sociales, antes que como dados por supuestos y autónomos. La descripción de la realidad y de los sentimientos respecto a ella se elabora en el marco de las instituciones sociales y políticas. Segundo, las teorías centradas en las instituciones subordinan la lógica de la consecuencia a la de lo apropiado: sin negar la realidad de los cálculos y la anticipación de las consecuencias, se considera que unos y otras ocurren en un marco más amplio de reglas, papeles e identidades.

Las bases institucionales del intercambio racional

Según las teorías centradas en el intercambio, la acción política (adopción de decisiones, asignación de recursos) es el resultado de concertaciones negociadas entre actores individuales que luchan por sus propios intereses. Esas teorías suponen que los individuos luchan por sus intereses mediante la consideración de concertaciones alternas en función de las consecuencias anticipadas por sus preferencias individuales y de la elección de las combinaciones de concertaciones más útiles a sus preferencias. En resumen, las teorías de la política centradas en el intercambio son casos especiales de las teorías del comportamiento humano centradas en el actor racional.

Las teorías modernas centradas en el intercambio son teorías de la racionalidad limitada. Suponen límites a la racionalidad, que la percepción de las opciones y sus consecuencias son representaciones débilmente percibidas de realidades externas. Según esas teorías, no se toman en consideración todas las opciones ni se conocen con certeza

todas las consecuencias. Como resultado, las teorías de la elección son teorías de la búsqueda, teorías del proceso mediante el cual los actores reducen su ignorancia sobre las opciones y sus consecuencias (Cyert y March, 1963; March, 1988). El supuesto, no siempre expreso, es que las actividades de búsqueda llevan a reducir la disparidad entre lo que se cree que es cierto y lo que es realmente cierto. Las teorías de la racionalidad enfocadas en la búsqueda suponen que, puesto que esta última es costosa, los actores racionales no insistirán en saberlo todo, sino que actuarán sobre la base de una información incompleta. Se supone que los actores harán inversiones en la búsqueda hasta el punto en que la ganancia marginal que se espera de aquélla sea igual a su costo marginal esperado en función de otras oportunidades pasadas.

De manera similar, las teorías centradas en las instituciones suponen que la acción se basa en una información incompleta y acaso parcial. Se enfocan en las bases de comportamiento y sociales de la información. Hacen énfasis en la manera en que las instituciones influyen en la percepción y construcción de la realidad en la que tiene lugar la acción. De acuerdo con ellas, la historia institucional da forma a la definición de las opciones. La capacidad y las estructuras institucionales afectan el flujo de la información, los tipos de búsqueda emprendidos y las interpretaciones que se hacen de los resultados.

Conforme a esas teorías, se cree que los actores políticos racionales están dotados de preferencias, o intereses, coherentes, estables y exógenos al sistema político; sin embargo, la observación de las preferencias individuales sugiere que las preferencias son característicamente incoherentes, cambiantes y, al menos en parte, endógenas. A partir de tales observaciones, las teorías centradas en las instituciones con un enfoque en la elección basada en las preferencias hacen énfasis en la manera en que dichas preferencias se forman en el marco de las instituciones políticas.

Las teorías modernas del intercambio racional son también, en gran medida, teorías del comportamiento estratégico, es decir, no se supone que la base de la acción en una colectividad sea una función de preferencias compartidas o una voluntad común; antes bien, se supone la existencia de un conflicto de intereses entre los actores individuales y que la acción colectiva surge de la coerción que ejercen entre sí los intereses propios de unos y otros individuos, no de valores o preferencias compartidos. En el camino que lleva a la concertación guiada por el interés propio, el conflicto genera un sinnúmero de acciones estratégicas —mentiras, engaños y robos— guiadas por el cálculo de su

utilidad para el actor individual. Las teorías centradas en las instituciones con un enfoque en la acción estratégica hacen énfasis en el conflicto, pero también subrayan la manera en que los compromisos institucionales y la participación dan forma a los intereses individuales. La concertación institucional crea los intereses, mientras que los procesos institucionales de socialización y apropiación los mantienen.

El resultado de haber comprendido los límites de la racionalidad y la introducción de ésta en el contexto institucional ha sido una reestructuración considerable de las teorías centradas en el intercambio racional, incluidas las teorías políticas basadas en la perspectiva del intercambio. La reestructuración se ha dado en un marco muy racional, pero considerablemente calificado por la atención que se presta a la racionalidad limitada, al conflicto de intereses y a la ambigüedad, la inestabilidad y el carácter endógeno de las preferencias individuales. Ahora se considera que el intercambio racional se encuentra limitado por las normas, identidades e instituciones políticas y que es dependiente de ellas. Puesto que los actores políticos actúan haciendo elecciones, lo hacen en el marco de la definición de opciones, consecuencias y preferencias (intereses) estratégicas a las que afecta profundamente el contexto institucional en que se encuentran. El estudio de la manera en que las instituciones afectan la definición de opciones, consecuencias y preferencias, de las divisiones que generan conflicto y de la aplicación de concertaciones ha sido la principal actividad en el marco de la teoría moderna de la elección.

Reglas e identidades

Las concepciones de la acción desde el punto de vista institucional, no obstante, difieren de los modelos racionales de una manera más fundamental. La axiomática institucional para la acción humana no empieza por las consecuencias y preferencias subjetivas, sino por las reglas, identidades y funciones. Las identidades institucionalizadas crean individuos: ciudadanos, funcionarios, ingenieros, médicos, esposas, etc. Las reglas, deberes, derechos y papeles institucionalizados definen los actos como apropiados (normales, naturales, correctos, buenos, etc.) o inapropiados (atípicos, antinaturales, erróneos, malos, etcétera).

La acción basada en la regla

En la política y en las instituciones políticas, la mayoría de la gente sigue reglas la mayor parte del tiempo, si puede. La incertidumbre que enfrenta se refiere más bien a las demandas de identidad que a las consecuencias y preferencias. La identidad provee un sentimiento de pertenencia, afiliación cultural y límites. El ser miembro de un grupo e identificarse con él implica conducir la vida propia de una manera que sea apropiada para ese grupo. Las acciones son la expresión de lo que es un comportamiento apropiado, ejemplar o aceptable conforme a los propósitos, códigos de derechos y deberes, prácticas, métodos y técnicas (todo ello interiorizado) del grupo del que se forma parte y de sí mismo.

Es bien conocido el impacto de las reglas de lo apropiado y de los procedimientos de operación normales en situaciones de rutina (March y Simon, 1958; Cyert y March, 1963); pero la lógica de lo apropiado no se limita de ninguna manera a los mundos repetitivos, rutinarios: también es característica de la acción humana en situaciones novedosas, poco claras. Los disturbios civiles, las exigencias de una redistribución generalizada del poder político y del bienestar, así como las revoluciones políticas y las grandes reformas, son a menudo el resultado de concepciones de la propiedad, la justicia y la igualdad impulsadas por la identidad, más que cálculos conscientes de costos y beneficios (Lefort, 1988; Elster, 1989).

Las reglas incluyen los códigos de conducta, costumbres y convenciones formales (esto es, legales) e informales; y definen obligaciones, restricciones autoimpuestas, derechos, facultades, modelos e inmunidades. Los individuos adoptan la identidad de ciudadanos, así como las muchas otras identidades que pueblan el mundo político, y aprenden, siguen, adaptan e interpretan las reglas del comportamiento apropiado que constituyen la comprensión de sí mismos; son moldeados como actores significativos.

En ocasiones, el comportamiento impulsado por las reglas comprende los supuestos del hábito, la costumbre, la intuición, el conocimiento o la tradición, y gran parte de su fuerza es producto de la manera en que la pericia, la experiencia y la moralidad se organizan en reglas y procedimientos no reflexivos de operación normal que especifican lo que significa desempeñar un papel, constituir un individuo. La "elección", si se le puede llamar así, se basa antes bien en una lógica de lo apropiado y en códigos de conducta que en la anticipación de consecuencias inciertas y en el cálculo de valores esperados.

El seguir las reglas puede considerarse contractual, un convenio implícito para actuar apropiadamente a cambio de ser tratado apropiadamente. Este punto de vista contractual ha llevado a los teóricos del juego y a algunos teóricos legales a interpretar las normas e instituciones como acuerdos de un metajuego, pero el término "contrato" puede ser engañoso. A menudo, los términos son tan poco claros que acaso resulte mejor llamarlo "pacto" (Selznick, 1992) que "contrato", pues, por lo general, la socialización y, por ende, la aceptación de las reglas y lo apropiado de éstas no son un caso de participación voluntaria en un contrato explícito. La lógica, antes bien que teleológica, es deontológica. Las reglas de la acción se derivan del razonamiento sobre la naturaleza del individuo. La gente hace lo que llega a creer que es apropiado también para ella, aun cuando es obvio que el hacerlo no es en su propio interés; actúa a partir de su interpretación de la naturaleza de las cosas, de la concepción que se forja de sí misma y de la sociedad y de las imágenes que tiene de lo que es el comportamiento apropiado.

El argumento de que los individuos y las organizaciones siguen reglas no es un argumento en el sentido de que nunca se tomen en cuenta las consecuencias. Muy por el contrario, sí se toman en cuenta, pero se hace en el marco de una lógica de lo apropiado. En realidad, puede considerarse que, antes que una lógica fundamental de la acción humana, la racionalidad es una norma de procedimiento asociada con muchas de las identidades de la organización política. El proceder de una manera racional es, entonces, un requisito del comportamiento apropiado.

Lo anterior se contrapone a una formulación común de la teoría clásica sobre la decisión, según la cual se considera que los actores actúan en función de las consecuencias (elevando al máximo la utilidad esperada), sujetos a las restricciones normativas (la regla). Nosotros, por el contrario, creemos que los individuos siguen reglas normativas apropiadas, sujetos a ciertas restricciones impuestas por las consecuencias. Es probable que un requisito normativo de que la acción se base en las consecuencias aumente el número de actores genuinamente racionales, para así confirmar las teorías basadas en esos modelos, pero la legitimidad de la atención a las consecuencias bien puede derivar del deseo de justificar apropiadamente la elección, antes bien que del de estar informado (Feldman y March, 1981).

La existencia y persistencia de las interpretaciones, identidades y reglas, combinadas con su relativa independencia de las preocupa-

ciones idiosincrásicas de los individuos, hace posible que las instituciones políticas funcionen de manera razonablemente confiable. La afiliación a las instituciones crea compromisos individuales con las reglas y códigos de comportamiento, de tal manera que, con el tiempo, esas reglas y códigos se convierten en una parte constitutiva de la identidad individual. Las reglas proporcionan pautas para saber qué comportamiento es bueno, ejemplar, correcto, necesario, posible, razonable, manifiesto, deseable, ordenado, cortés, natural, hermoso, seguro, peligroso o de alta condición. El confiar en tales pautas reduce el tiempo y la energía que, sin ellas, se invertirían en adoptar miles de decisiones respecto a cómo percibir y evaluar una corriente de información que de otra manera sería ininteligible; facilita la respuesta a una gran variedad de situaciones en la vida política.

Los procesos de interpretación constructiva de las reglas y de juicio, crítica y justificación de ellas son procesos familiares a las tradiciones intelectuales de la ley (Dworkin, 1986) y muy importantes para la ambigüedad de la identidad, lealtad y pertenencia y para dar contenido no sólo a conceptos heroicos como democracia, virtud, justicia, igualdad y libertad individual, sino también a preocupaciones cotidianas como definir el comportamiento apropiado de un contador o un primer ministro. Ni la definición de una identidad ni su logro son necesariamente triviales. La realización de una identidad mediante el cumplimiento de las reglas apropiadas implica la adaptación de un conjunto cambiante (y a menudo ambiguo) de reglas contingentes a un conjunto cambiante (y a menudo ambiguo) de situaciones.

Como resultado, la identidad no garantiza ni coherencia ni simplicidad. Puesto que los individuos y las colectividades tratan de entender la historia y al individuo y de mejorar el mundo a menudo confuso, incierto y ambiguo en el que viven, interpretan cuáles son las reglas, qué reglas son pertinentes y lo que las diferentes reglas exigen en situaciones o esferas de comportamiento específicas. Los individuos pueden tener dificultades para resolver los conflictos entre imperativos opuestos de la propiedad, entre conceptos alternos del individuo; pueden no saber qué hacer; también pueden saber qué hacer, pero no tener la capacidad para hacerlo; y, en fin, están limitados por la complejidad de las demandas que se les hacen y por la distribución y regulación de los recursos, las competencias y la capacidad de organización, esto es, por la capacidad para actuar apropiadamente.

Identidades y emociones

La emoción es un aspecto del comportamiento humano. La gente tiene sentimientos; experimenta alegría y pena; ama y odia, llora y ríe; siente ansiedad, remordimiento, regocijo, temor, arrepentimiento, expectación; tiene dolores y excitaciones emocionales a los que responde y trata de dominar; tiene apegos que vinculan sus propias emociones con las de otros.

A pesar de su importancia manifiesta, es muy difícil que las emociones sean tomadas en cuenta en las teorías de la política centradas en la racionalidad. Se considera que son irracionalidades, algo que no hay que explicar, parte del error aleatorio irreductible de la existencia humana, enterradas quizás en la biología; y, como otras irracionalidades persistentes, plantean un problema a la teoría. Si debe creerse que las presiones de la competencia tienden a eliminar las irracionalidades de las bases genéticas y sociales del comportamiento, la conspicua resistencia de las emociones y de la emocionalidad es un evidente rompecabezas.

Las teorías de la acción basada en la identidad dan cabida más fácilmente a las emociones, si bien tales teorías tienden a endosar una concepción de las emociones diferente de la de los especialistas de psicología y biología estudiosos del fenómeno. Según esa concepción, las emociones son interpretaciones de la identidad basadas en las reglas. La razón por la que las jóvenes muestran alegría en momentos diferentes que los jóvenes es porque la coda de la identidad sexual produce reglas sobre las emociones o sobre su expresión.

La distinción entre las emociones y su expresión es parte de una cuestión fundamental de la investigación sobre las primeras: ¿existen las emociones independientemente de su expresión o comunicación? La respuesta desde el punto de vista de la mayoría de los estudiosos de la acción basada en las reglas y la acción basada en la identidad es que el postular que las emociones existen antes e independientemente de su expresión bien puede tener cierto sentido, pero hay mucho trabajo que hacer para comprender la expresión de las emociones. La máxima "los hombres no lloran" puede interpretarse como una regla de identidad respecto a los sentimientos o bien respecto a la comunicación de los sentimientos; sea como fuere, la teoría de la política basada en la identidad incluye los sentimientos como un componente importante de la identidad.

A menudo se considera que la identidad de los funcionarios

públicos (al igual que la de los funcionarios privados) exige una censura de los sentimientos. La interpretación no es completamente correcta. Lo que tal identidad exige comúnmente es la subordinación de los sentimientos *privados*, los sentimientos relacionados con la identidad personal. En la mayoría de los casos, en realidad, la identidad pública impone sentimientos apropiados; prueba de ello es, por ejemplo, la alocución de los jueces a los criminales convictos, la reacción de los dirigentes políticos a las afrentas cívicas, la bienvenida de un funcionario a un equipo de fútbol campeón, la celebración de las victorias militares, legislativas y judiciales, etcétera.

Identidades, intereses y el bien común

Algunas de las diferencias más notorias que se observan entre las teorías de la política centradas en el intercambio y las centradas en las instituciones se relacionan con el concepto del "bien común", la idea de que —en ciertas circunstancias— los individuos podrían actuar, no en nombre de un interés individual o de grupo, sino en el del bien de la comunidad. Las teorías tradicionales centradas en el intercambio restan importancia o sentido a la virtud entre los valores del conjunto de los ciudadanos y dudan de la pertinencia de la inversión social en la ciudadanía. Suponen que no es posible eliminar o influir en los intereses (y de que no debería hacerse); y que el objetivo es proporcionar una arena para el intercambio voluntario entre ellos. Si los dirigentes desean controlar los resultados del comportamiento de autobúsqueda, lo hacen mediante el diseño de incentivos que, tanto como sea posible, inducen a los individuos con intereses propios a actuar en la forma deseada. Se considera que las normas políticas son restricciones para los procesos fundamentales de racionalidad interesada en sí misma, antes bien que constitutiva. Desde esta perspectiva, una comunidad de ciudadanos virtuosos constituye un ideal romántico: *Gemeinschaftsschwärmerei* (Yack, 1985). La fantasía de que es posible mantener unida la sociedad moderna y resolver los conflictos mediante la referencia, ya sea a un consenso moral o a una concepción compartida del bien común, es errónea en cuanto descripción y perniciosa en cuanto objetivo.

Por otra parte, prácticamente en todas las teorías de la política centradas en las instituciones se considera que los seres humanos (o sus instituciones) son capaces de compartir una vida y una identidad

comunes y preocuparse por otros. O bien lo que es bueno para un individuo es lo mismo que lo que es bueno para otros miembros de la comunidad, o bien, se supone que lo que gobierna las acciones es lo que es mejor para la comunidad en su conjunto. Aunque la idea del bien común implica el engorro de la dificultad de definir lo que se quiere decir con el término, así como la oportunidad de explotar la credulidad individual que reside en el abrigar acriticamente esperanzas por ciertos valores comunitarios, muchos teóricos con un enfoque en las instituciones critican los presupuestos del comportamiento individual egoísta comunes a la tradición racional.

Se supone que los ciudadanos *proprios* actúan de manera coherente con ciertos propósitos comunes que son irreductibles al agregado de sus egoísmos tomados por separado (Spragens, 1990). El buen gobierno es imposible si los ciudadanos y los funcionarios sólo se preocupan por sus propios intereses e ignoran el bien común. El ejercicio del poder que descansa únicamente en los intereses propios, en los incentivos y en un equilibrio entre intereses y poder es demasiado contingente y puede caer bajo la presión de las circunstancias cambiantes o de los cambios de equilibrio del poder (Rawls, 1987). El verdadero peligro para una organización política se presenta cuando no se reconoce ninguna norma de control de las obligaciones y la política se convierte en la búsqueda de intereses (Wolin, 1960).

Para la mayoría de los teóricos insertos en esa tradición, la identidad más importante e inclusiva en la *polis* es la ciudadanía. Es la forma de asociación suprema, responsable del bien común de la sociedad. Ser un ciudadano y tener un cargo público es una manera constitutiva de pertenecer a la sociedad que integra y da forma a otras lealtades e identidades particulares derivadas de la afiliación social, como la familia, las asociaciones voluntarias, la clase, el sexo o la posición propia en el mercado. Se supone que, antes que actuar en búsqueda de ventajas e intereses personales, los ciudadanos y los funcionarios actúan conforme a normas asociadas a su papel; responden a los dictados de su identidad.

A menudo, en realidad, la base cívica de la identidad es intrínseca al concepto de persona o ciudadano. El dar prioridad a los intereses y preferencias privados no es únicamente una corrupción del proceso político sino también una corrupción del alma y una caída de la gracia. Las identidades sociales son los bloques constructivos del individuo. Una persona incapaz de lograr una identidad basada en los vínculos constitutivos —si tal persona pudiera existir— no debería ser descrita

como un agente libre y racional, sino como un ser sin carácter o profundidad moral, una no-persona (Sandel, 1982, 1984).

La inclusión de los valores comunitarios en las teorías de la política centradas en las instituciones es casi universal en las discusiones modernas sobre la democracia política y genera la tendencia a confundir dos nociones relacionadas pero diferentes. La primera es la idea de que la democracia política requiere un sentido de comunidad. Qué es lo que constituye exactamente el sentido de comunidad varía un poco de un autor comunitario a otro, pero el elemento común es la idea de que, en ciertas circunstancias, los individuos podrían (y deberían) subordinar su interés propio o de grupo al bien colectivo de la comunidad.

La segunda noción es la idea de que la democracia se construye sobre conceptos de identidad cívica y un marco de acción basada en las reglas, lo que hemos llamado la lógica de lo apropiado. En esa noción se integran las ideas sobre las obligaciones de la ciudadanía y el cargo público, el compromiso de cumplir con una identidad sin preocuparse por sus consecuencias para las preferencias o intereses personales o de grupo. El individuo adquiere una importancia capital para la calidad de persona y la identidad cívica para el individuo.

Las dos nociones comparten ciertos supuestos comunes, pero tienen perspectivas muy diferentes sobre la base fundamental de la acción democrática. El ideal comunitario de las preferencias compartidas, incluida la preferencia por el bien común, supone que la acción individual se basa en valores y preferencias individuales. Es un modelo de acción individual, consecutiva y basada en las preferencias. La estrategia para alcanzar la democracia hace énfasis en la construcción de preferencias aceptables.

El ideal de identidad cívica supone, por otra parte, que la acción se basa en las reglas, que implica el adaptar las obligaciones de una identidad a una situación. La búsqueda del bien común no es tanto un valor personal cuanto una parte constitutiva de identidades políticas democráticas y la construcción de una persona significativa. La comunidad es creada por sus reglas, no por sus intenciones. La estrategia para lograr la democracia hace énfasis en el moldeo de las reglas y las identidades y en la socialización de los individuos en ellas.

En este sentido, a menudo se formula incorrectamente el argumento sobre los intereses individuales y los bienes colectivos con que se inició esta sección. En una organización política basada en las reglas, el conflicto potencial no se presenta entre la búsqueda indivi-

dual de preferencias basada en la concepción de la ganancia privada y la búsqueda individual de preferencias basada en la concepción del bien común. El conflicto se presenta, en primer lugar, entre una lógica de las consecuencias basada en las preferencias y una lógica de la propiedad basada en la identidad; y, en segundo lugar, entre los reclamos de identidades particularistas y los reclamos de ciudadanía y oficialidad.

Vale la pena mantener las distinciones. Cuando se confunden, suele considerarse que los problemas de las organizaciones políticas modernas residen principalmente en las premisas de valor de la acción individual basada en las preferencias, antes bien que en una estructura de reglas, instituciones e identidades políticas. En realidad, muchos de los grandes peligros para la organización política democrática provienen, no de la egoísta búsqueda individual y particularista, sino de profundas identidades basadas en el grupo incompatibles con la democracia; por ejemplo: los fuertes sentimientos de identidad de clase, religiosos y nacionales. Y los esfuerzos por construir un conjunto personal de valores comunitarios que aumenten la preocupación por el bien común serían de poca utilidad —aunque tuviesen éxito—, si la acción antidemocrática surgiera principalmente, no de las preferencias y sus valores asociados, sino del compromiso con identidades incompatibles con las instituciones democráticas.

Las concepciones institucionales del cambio político

Las teorías del cambio político centradas en el intercambio son en gran medida teorías del ajuste de las concertaciones políticas a los cambios de origen exógeno de los intereses, los derechos y los recursos. Cuando los valores cambian, las coaliciones políticas cambian. Por ejemplo, cuando cambió la actitud respecto al papel de las mujeres en la sociedad, también lo hicieron los partidos políticos. Cuando se redistribuyen los recursos, las coaliciones políticas cambian. Por ejemplo, cuando la composición de edades de la sociedad se desplazó hacia los ciudadanos más viejos, también cambiaron los programas políticos. El supuesto es en el sentido de que las concertaciones políticas se ajustan rápida y necesariamente a los cambios exógenos. Los procesos de intercambio se muestran eficaces en adaptar las concertaciones políticas a las nuevas condiciones.

En general, los estudiosos de las instituciones políticas confían

menos en la eficacia de la historia. Consideran que la adaptación entre un medio ambiente de intereses y recursos, por una parte, y las instituciones políticas, por la otra, es menos automática; que las presiones de supervivencia son esporádicas, antes que constantes, toscas, antes que precisas; y, en fin, que las instituciones y las identidades tienen vida y muerte propias y que, en ocasiones, resisten la aparente incompatibilidad con su medio ambiente, mientras que, en otras, se derrumban sin una causa externa aparente.

La naturaleza de la historia

Aunque las muy diferentes manifestaciones de la historia dan pie para elaborar numerosas teorías sobre ella, un gran debate sobre la interpretación histórica tiende a dividir los enfoques teóricos de la política centrados en las instituciones de los centrados en el intercambio. En ese debate hay, por un lado, quienes sostienen la idea de que la historia sigue un curso dictado originalmente por factores exógenos: la historia es eficaz en adaptar las instituciones y los resultados al medio ambiente; idea típica de los enfoques teóricos centrados en el intercambio y en la elección racional; y, por el otro, quienes sostienen la idea de que la historia sigue un curso menos determinado, más endógeno: la historia es un meandro dependiente del rumbo; idea típica de los enfoques teóricos centrados en las instituciones.

La historia eficaz

El considerar las instituciones como instrumentos para la acción política y el suponer que la historia institucional es eficaz resulta atractivo para los teóricos de la democracia. Éstos consideran que la selección competitiva es un mecanismo que garantiza la eficacia de la historia. Si las instituciones no se adaptan, se deterioran y languidecen a medida que la gente deja de observar las reglas y a medida que el gobierno deja de aplicarlas. Aunque a menudo no se aclara la manera precisa en que se lleva a cabo esa selección y en que las instituciones logran adaptarse a su medio ambiente, el contar con una versión de una teoría de la adaptación es una parte importante de la estática comparativa tradicional tal y como se aplica a las instituciones políticas. ¿Por qué difieren las instituciones políticas de un país a otro?

Porque el medio ambiente social y político de los países difiere. ¿Cómo explica uno las diferencias específicas de las instituciones? Señalando las diferencias específicas en su medio ambiente.

Mientras la historia sea eficaz en ese sentido, es posible predecir las variaciones de las estructuras institucionales sin identificar los procesos de cambio fundamentales. No es necesario determinar si el mecanismo principal es la elección racional, la adaptación del individuo a las instituciones o la variación y selección entre instituciones invariables. No hay necesidad de entender ni las características de los reformadores que tratan conscientemente de adaptar una institución a su medio ambiente ni los procesos institucionales que afectan los cambios. La manera específica en que las instituciones orquestan su transformación puede ser de interés para un estudiante de interpretación y dramaturgia, pero las condiciones ambientales son las que dictan la transformación misma. Esa confianza en la historia eficaz es una de las razones por las que a menudo los estudiosos de las poblaciones de las instituciones se preocupan relativamente poco por establecer que únicamente una historia de adaptación en particular es capaz de explicar sus observaciones.

En las teorías modernas de la historia eficaz, la presión del medio ambiente se relaciona más comúnmente con la capacidad técnica, la eficacia de una institución en utilizar la tecnología operacional y orgánica con el propósito de satisfacer las demandas físicas, políticas y económicas. La economía de los costos de la transacción, por ejemplo, busca predecir la forma orgánica a partir de los costos que las formas alternas tendrían para los miembros de la organización, suponiendo que los procesos de la historia eliminarán las formas más costosas. La historia moderna más común incluye el dar forma a las instituciones políticas y económicas para adaptar tanto las variaciones y cambios mundiales en la escala de la organización como las tecnologías de la comunicación y la coordinación.

La supervivencia institucional también se relaciona a menudo con la capacidad para adaptarse al "medio ambiente institucional", esto es, a las normas y creencias sobre cómo debe organizarse y dirigirse una institución. Esas normas son particularmente obligatorias en los sistemas sociales muy desarrollados en los que una institución depende de una red de relaciones con otras instituciones que, a su vez, dependen de esa red. Las formas y prácticas se sostienen a sí mismas a través de epidemias de legitimidad. Las asociaciones profesionales y las asociaciones de instituciones similares crean y aprueban prácti-

cas comunes y, al hacerlo, las convierten en necesarias. Una institución sobrevive porque sus estructuras, procesos e ideologías se adaptan a lo que los grupos poderosos de la sociedad encuentran apropiado, natural, racional, democrático o moderno (Meyer y Rowan, 1977; Meyer y Scott, 1983; Thomas *et al.*, 1987).

En esta concepción de la historia, la política es un instrumento para adaptar las instituciones de una sociedad a un medio ambiente social, económico, técnico y normativo exógeno. Los cambios en el medio ambiente producen dislocaciones del sistema político que se traducen en nuevos intereses políticos y una nueva distribución de los recursos que, a su vez, se traducen en nuevas coaliciones e instituciones políticas y en nuevas políticas; por ejemplo, cuando cambia la composición de edades de una sociedad, el sistema político se pone al frente de una transformación de las instituciones políticas y de las políticas caracterizada por el desarrollo de las instituciones que prestan servicio a los grupos de edad que han aumentado en tamaño relativo.

La historia ineficaz

Resulta atractivo imaginar que el desarrollo político es impulsado rápidamente hacia un resultado único en el que la adaptación entre el sistema político o cualquiera de sus identidades o instituciones y el medio ambiente político tiene ciertas propiedades de ventaja de supervivencia original. Desafortunadamente, las condiciones en que se observa tal resultado parecen ser relativamente restringidas. No existen garantías de que el desarrollo de identidades e instituciones será eficaz en el sentido de que instantánea o únicamente reflejarán imperativos o demandas funcionales de cambio. Las instituciones y las identidades políticas no son simples reflejos de sus condiciones, sino que parecen medrar y declinar a causa de dinámicas internas que sólo se relacionan vagamente con los cambios de su medio ambiente.

Considérese primero la situación en que las instituciones políticas hacen frente a un medio ambiente *exógeno* en el que ni la identidad de los ciudadanos ni los recursos, competencias, capacidad organizativa y derechos que tienen para realizar esas identidades se ven afectados por el proceso político. Las identidades cambian como resultado de fuerzas políticas externas, lo mismo que la distribución de la capacidad para actuar en ellas. Preguntamos si la historia institucional daría como resultado una coalición y concertación políticas únicas, determi-

nadas por el medio ambiente. La respuesta general es que la historia por la que se desarrollan las instituciones hace problemática la realización de resultados únicos (March, 1993). Son cuatro las principales fuentes de ineficacia de los procesos históricos en adaptar las instituciones a su medio ambiente exógeno:

Primero: las *demoras en la adaptación* de una institución a su medio ambiente. Aunque la adaptación entre una institución y su entorno puede mejorar con el tiempo, ningún tiempo en particular garantiza la convergencia. Las reglas y prácticas que se encuentran en una institución política no cambian con rapidez. En un medio ambiente que cambia rápidamente, ni siquiera existe la garantía de que la convergencia será lo suficientemente rápida para mejorar la adaptación.

Segundo: los *equilibrios múltiples*. La mayoría de las teorías sobre el aprendizaje o la selección son teorías sobre adaptación local. Predominan las consideraciones cercanas en el tiempo y la distancia cognoscitiva o institucional sobre las que son más distantes. Es probable que la adaptación lleve a una máxima local (antes bien que mundial).

Tercero: la *dependencia de la trayectoria*. Los resultados dependen no sólo del medio ambiente actual sino también de los medios ambientes previos y de la manera en que han sido experimentados. Si se presentan, los acontecimientos relativamente improbables cambian la estructura de manera permanente, haciendo que algunos resultados sean irrealizables en el futuro, aun algunos que ya antes habían sido realizados.

Cuarto: las *redes de difusión*. La difusión esparce los resultados a través de la imitación, haciendo que el desarrollo político sea sensible no sólo a la efectividad de las prácticas y reglas sino también a los patrones de conexión en las redes de información y a la facilidad con que la información se incorpora en las instituciones políticas receptoras. En las instituciones, como en cualquier otra moda, hay furores, novedades, caprichos.

El hecho de que el medio ambiente no sólo sea cambiante sino que cambie parcialmente como parte de un proceso de coevolución complica aún más la convergencia entre un sistema político y su medio ambiente. A menudo, el medio ambiente es *endógeno*; y la endogeneidad complica el desarrollo histórico de tres maneras importantes:

Primero: la *adaptación mutua* entre el sistema político y su medio ambiente. A través de la experiencia, las instituciones políticas aprenden cómo adaptarse a su medio ambiente; pero éste también cambia como resultado de la interacción: es probable que la adaptación mutua

produzca resultados estables que no fueron predichos originalmente por el medio ambiente inicial.

Segundo: la historia de los individuos y de las instituciones está entrelazada en *ecologías* de competencia, cooperación y otras formas de interacción. La interacción complica considerablemente el desarrollo político. Las instituciones coevolucionan, como lo hacen sus sistemas de vínculos.

Tercero: las instituciones están *insertas unas en otras*, de tal manera que algunas instituciones adaptables (las agencias, por ejemplo) son parte integral de otras instituciones adaptables (los ministerios, por ejemplo). Esta característica de la estructura complica considerablemente toda historia de desarrollo de planos múltiples.

Las complicaciones tienden a convertir la historia en un meandro. Hay ramas irreversibles, que implican aspectos como la experimentación, las alianzas políticas, los contactos de comunicación y las oportunidades fortuitas. En ocasiones, la dirección que se adopta en cualquier rama en particular parece casi cuestión de suerte; sin embargo, es probable que su efecto sobre la historia subsecuente sea decisivo (Berman, 1983; Brady, 1988; Lipset, 1990). La historia institucional exige una comprensión tanto de los orígenes de una institución como de las vías que ha seguido su desarrollo. El rumbo del desarrollo es producto de un proceso comprensible, pero, por lo indeterminado de su meandro, es difícil de predecir con mucha anticipación el curso real del desarrollo institucional.

Cuando se estudia el desarrollo político, es necesario reconsiderar las historias ineficaces. Gran parte del estilo de la ciencia política es básicamente estática comparativa, la exploración de la manera en que el comportamiento individual, las prácticas institucionales y las normas culturales se adaptan a las demandas del medio ambiente en que se encuentran. La estrategia básica consiste en predecir los rasgos de las unidades de adaptación (individuos, instituciones, culturas) a partir de los atributos de su medio ambiente. Se supone que la "mano invisible" del desarrollo histórico eficaz proporciona el vínculo. Las sinuosas historias de adaptación locales son incompatibles con ese fuerte tono "funcionalista" de muchas interpretaciones comparativas modernas de las instituciones y del cambio institucional. Las diferencias entre las instituciones son atribuibles no sólo a las diferencias entre su medio ambiente contemporáneo respectivo sino también a las diferencias entre su respectiva historia de interacción con medios ambientes que dependen de su trayectoria y que son cambiantes.

El curso de una historia sinuosa lo crea la secuencia de ramas históricas particulares seguidas a lo largo del camino. Se puede suponer que algunos cambios pequeños, precisos, producen efectos amplios, permanentes. Las posibilidades han atraído a la gente, desde ganaderos hasta filósofos de la ciencia, desde activistas políticos y del medio ambiente hasta consultores en gestión estratégica. Si las fuerzas históricas espontáneas pueden multiplicar las intervenciones pequeñas y muy oportunas, las posibilidades de control son amplias.

Lo anterior no quiere decir que todo objetivo político arbitrario pueda ser alcanzado necesariamente mediante una intervención oportuna o que la relación entre las diferencias en efectividad política y las diferencias en la habilidad de gestión será confiable. Las historias particulares que se construyen a partir de una ramificación dependiente de la trayectoria proveen oportunidades para cambiar el curso de la historia general, pero el pasado y los tipos de ramas que surgen fortuitamente limitan el control de la historia política. El ejercicio democrático del poder implica la explotación oportunista de ciertos momentos en particular de la historia, pero ésta no garantiza que surgirán oportunidades para lograr cualquier resultado final deseado en particular.

El desarrollo institucional autónomo

La presión de la competencia no elimina de manera confiable las instituciones altamente ineficaces ni las identidades con un desempeño constantemente pobre; y parece ser que la resistencia de las rutinas institucionales va mucho más allá de los marcos históricos en que se desarrollaron como respuestas plausibles y continúan después de que se ha olvidado lo que las hizo significativas (Herzog, 1986; North, 1990). La supervivencia institucional depende no sólo de que se satisfagan las condiciones ambientales y políticas, sino también del origen y la historia de una institución.

Las organizaciones y los grupos de intereses que se desarrollaron en las condiciones de cierto medio ambiente inhiben la adaptación a las nuevas condiciones del medio ambiente. Esos grupos dan forma a la organización política para que corresponda a sus intereses y usan el sistema para sostener un conjunto de instituciones compatible con otra época. Una retroalimentación positiva local estabiliza la tecnología y la práctica políticas, lo cual genera trampas de competencia y

una especialización fuera de lugar (Levitt y March, 1988). La historia política implica la adaptación de las identidades y las instituciones a las presiones de un medio ambiente externo, pero también entraña una dinámica interna que hace que las propias identidades e instituciones se modifiquen endógenamente.

Las identidades autónomas

La política no es simplemente una arena para explorar las oportunidades de intercambio proporcionadas por las preferencias políticas o para ejercer la identidad prepolítica. A decir verdad, la identidad es sensible a fuerzas externas: los movimientos religiosos, las grandes transformaciones sociales y económicas, la guerra, la conquista y la migración, todas dejan su huella; pero la identidad política, como la del ciudadano o el funcionario público, también evoluciona endógenamente en el marco de un proceso político que incluye el conflicto, el discurso público, la educación cívica y la socialización. El individuo no es una premisa de la política, sino una de sus principales creaciones.

La política y el ejercicio del poder desarrollan sentidos de propósito, dirección y pertenencia; educan a los ciudadanos y a los funcionarios; desarrollan valores e identidades. En el contexto de la vida política, los ciudadanos luchan por entender "quiénes son, de dónde vienen históricamente, qué representan y qué debe hacerse acerca de los peligros y posibilidades que les depara su futuro como pueblo" (Wolin, 1989, p. 14). En el transcurso de esa lucha, pueden descubrir o desarrollar buenas razones para perseguir otros fines que no sean el bienestar personal o los intereses individuales, pero con toda seguridad registrarán las experiencias colectivas en las identidades, símbolos, lenguaje, prácticas e instituciones compartidas de sus comunidades históricas específicas; llegarán a definir las identidades de ciudadano y funcionario público democrático y a moldearlas conforme a un conjunto específico de experiencias históricas y políticas.

Las instituciones autónomas

Las instituciones crean elementos de orden temporal e imperfecto y con continuidad histórica; se transforman a sí mismas a través de procesos mundanos de interpretación, razonamiento, educación, imi-

tación y adaptación; desarrollan dinámicas propias y aprenden a través de las interpretaciones (posiblemente muy erróneas) que hacen de su experiencia; cambian como consecuencia de los raros cataclismos y metamorfosis de los hitos históricos, cuando se movilizan recursos considerables y una definición de propiedad reemplaza a otra (Krasner, 1988; March y Olsen, 1989). Como resultado, las interpretaciones modernas de los procesos históricos y de las transformaciones institucionales hacen énfasis en la ineficacia de la historia, en las muchas maneras en que los resultados no están implícitos en el medio ambiente o no son los óptimos.

La estabilidad. En los años recientes se ha prestado gran atención a los problemas de la inercia institucional en la política. Las instituciones políticas se organizan en torno a conjuntos de interpretaciones de lo que debe ser el comportamiento de decisión apropiado y, así, proporcionan instrucción sobre el razonamiento, la retórica, la deliberación y la comprensión políticos apropiados. Las instituciones parecen estabilizar sus normas y reglas de tal suerte que los procedimientos y formas adoptados a su nacimiento tienen una durabilidad sorprendente (Stinchcombe, 1965). La estabilidad resultante es evidentemente útil, por lo que se ha argumentado que las instituciones son seleccionadas por su estabilidad estructural; sin embargo, los principios institucionalizados durables en el corto plazo pueden volverse obsoletos en el largo plazo.

En las teorías sobre la democracia, se supone que el debate y la controversia públicos mantienen la presión sobre la inercia estructural de las instituciones y que el debate y el conflicto públicos críticos informan a los ciudadanos y los movilizan para cambiar las instituciones políticas; pero nada garantiza que la adaptación será rápida o perceptible. Las instituciones no necesariamente responden de manera instantánea a los pequeños cambios de las condiciones ambientales.

Los procesos de cambio tienden a generar frustración, desorientación, resistencia y conflictos cuando los reformadores que tratan de adaptar la cultura y las instituciones existentes a su concepción de las nuevas oportunidades y a la información sobre los nuevos medios ambientes desafían las identidades y las instituciones tradicionales que sirven como base de la cohesión social. El cambio es particularmente difícil cuando el comportamiento se basa, antes bien que en reglas o incentivos formales y legales, en identidades incrustadas en reglas culturales informales. Típicamente, una reforma institucio-

nal completa exige una gran capacidad de organización para estabilizar la atención, movilizar los recursos y hacer frente a la resistencia. Como resultado, lo más común es que sean las crisis de desempeño las que desencadenen el cambio y que el hacer cambios significativos en una institución importante pueda provocar fuertes sobresaltos y exigir recursos considerables.

La inestabilidad. La preocupación por una estabilidad excesiva de las instituciones políticas tiene su contrapartida en una preocupación comparable por la inestabilidad institucional. En ocasiones, las organizaciones parecen muy frágiles; y muchas de ellas no logran sobrevivir durante mucho tiempo. Los teóricos de la política y los políticos prácticos se preocupan por cómo crear cierto mínimo de estabilidad y orden, para, así, prevenir el caos social y el rumbo al azar. La estabilización del orden social no siempre es fácil y los estudios sobre las organizaciones modernas sugieren que en ocasiones puede ser difícil mantener y reproducir las instituciones (March, 1981).

La reproducción de las instituciones mediante la socialización es particularmente difícil durante los periodos de grandes trastornos (McNeil y Thompson, 1971; Lægreid y Olsen, 1978, 1984). El modo de vida de una institución o cultura —sus reglas de conducta, prácticas y modos de pensamiento— se construye socialmente, se aprende mediante la experiencia, la imitación, la educación y la adoctrinación. Las reglas deben ser transmitidas a cada nueva generación; y las instituciones cambian a medida que los individuos aprenden (o no) la cultura, la olvidan (partes de ella), se rebelan contra ella, la modifican o la desarrollan. En tales momentos, es probable que se pierdan o deformen las prácticas y compromisos que dan estabilidad a las instituciones.

*El ejercicio democrático del poder
desde el punto de vista institucional*

Desde una perspectiva institucional, el ejercicio del poder implica moldear la vida social y política: dar forma a la historia, hacer una interpretación de ésta y tener la disposición para aceptarla. Decir que el ejercicio del poder afecta a la historia es suponer que no está ni completamente determinada ni depende enteramente del azar; el control humano es posible. Decir que el ejercicio del poder afecta la inter-

pretación de la historia es suponer que las interpretaciones de esta última no son inherentes a los sucesos históricos. Decir que el ejercicio del poder afecta la disposición para aceptar la historia es suponer que ni el contento ni el descontento cívicos son determinados completamente por condiciones objetivas.

Moldeo de las restricciones

El ejercicio democrático del poder es algo más que la gestión de la formación e intercambio de coaliciones políticas eficaces. También implica influir en el proceso de establecimiento de las restricciones al intercambio político. Los procesos de creación y cambio de los actores, las identidades, el significado, los recursos, los derechos y las reglas no son exógenos al ejercicio del poder, sino parte medular de él. Así, una importante tarea del ejercicio del poder no sólo es crear un marco para que los ciudadanos con intereses propios persigan intercambios voluntarios deseables sino administrar también el proceso por el que una democracia afecta las concepciones de lo bueno y construye el medio ambiente al que responde. El que la heroica misión de modificar los procesos sociales y dar forma al futuro sea compatible con la capacidad de ejercicio democrático del poder aún está por verse; sin embargo, no se trata de una meta frívola.

Las tradiciones integrantes

Los puntos de vista institucionales sobre el ejercicio del poder pueden diferenciarse de los puntos de vista agregativos asociados con las teorías centradas en el intercambio. Pertenecen a una tradición integrativa en la que se considera que la organización política es transformativa (March y Olsen, 1986). En esa tradición, "el pueblo" es un grupo que se extiende hacia atrás en la historia y hacia delante en el futuro. Las instituciones democráticas son lugares donde los ciudadanos se reúnen para encargarse de su bienestar y abordar los problemas del vivir juntos. Los ciudadanos y gobernantes razonables que buscan el bienestar general en un contexto de valores sociales compartidos descubren la voluntad del pueblo a través de la deliberación. El orden se basa en la historia, la justicia, la obligación y la razón. El ejercicio del poder implica la administración fiduciaria de las tradiciones socia-

les y las necesidades futuras, así como una función educativa. La concertación, el intercambio y la regla de la mayoría se colocan dentro del marco de las tradiciones desarrolladas a lo largo de la historia. La participación en la política transforma a los individuos en ciudadanos; cambia la manera en que piensan, hablan y actúan. Se convierten en compatriotas, unidos por una identidad y un propósito compartidos y divididos a lo largo de líneas de separación comprensibles. Se considera que el desarrollo de una organización política con un propósito y una confianza compartidos es uno de los principales resultados de la política.

Las diferencias entre la visión agregativa y la integrativa llevan a diferencias de enfoque de algunas cuestiones fundamentales del ejercicio del poder. Considérese, por ejemplo, el problema de la agencia, la dificultad de garantizar que los funcionarios actúen en el interés del conjunto de los ciudadanos. En las teorías agregativas del intercambio racional se define el problema de la agencia como un problema de compatibilidad de incentivos. Se supone que los agentes poseen una agenda y preferencias privadas que buscan favorecer a través de su puesto oficial. Y se cree que la solución a los problemas de la agencia se encuentra en el diseño de tales incentivos y controles que un agente que actúa racionalmente en su propio interés promueva los intereses del pueblo.

Para las teorías centradas en la integración de la obligación razonada, por otra parte, el problema de la agencia es un problema de integridad oficial o profesional. La solución se encuentra en socializar a los agentes de tal manera que adquieran una identidad que implica autonomía y deberes administrativos. El burócrata weberiano actúa de manera apropiada a su posición, antes bien que de acuerdo con sus preferencias personales, y se puede confiar en que lo haga, aun cuando la tentación que enfrente sea considerable. Los funcionarios públicos y profesionales son los custodios de los valores de procedimiento; el que se mantengan normas de conducta aceptables y grados de desempeño adecuados depende de la habilidad para apelar a su ética de identidad pública y de servicio público.

La creación de ciudadanos y funcionarios

Si un orden democrático busca no sólo la agregación eficaz de los intereses sino también el darles forma, crear sentimientos, redistribuir

los recursos y capacidades y reconstituir los derechos y reglas de ciudadanía, el ejercicio del poder es diferente en muchos sentidos. Implica el mejoramiento de los procesos que sigue una sociedad para formular metas, alcanzarlas eficazmente, elaborar y derribar sus engrimientos y tejer una interpretación de la buena vida, experimentando su búsqueda; implica el examinar lo que constituye una vida valiosa, si la vida que llevan los ciudadanos es comparable con los ideales democráticos, qué recursos y acciones se requieren para hacer que su vida sea más cercana a las aspiraciones democráticas y cómo debemos entender y responder a nuestros tropiezos en la búsqueda de esos ideales; implica, en fin, la construcción de identidades cívicas apropiadas.

El ejercicio del poder ha sido ya definido en parte por Kant y Hobbes: es la construcción de una estructura de leyes e incentivos a través de los cuales se alienta a los ciudadanos, menos que perfectos, a actuar en el bien común, al tiempo que persiguen el propio. Pero los gobernantes no sólo se preguntan qué clase de estructura de incentivos se requiere sino también qué clase de ciudadanos necesita una buena sociedad y cómo puede fomentarse tal ciudadanía (Mill, 1862; MacIntyre, 1984). Aun cuando proporciona incentivos, amenazas y sanciones relativamente insensibles a la identidad o las preferencias individuales, el ejercicio del poder es responsable de proveer un medio de educación, reflexión y acción en el que los ciudadanos puedan construir identidades apropiadas y aceptar las restricciones y obligaciones autoimpuestas cuando adoptan, desafían y transforman el orden político.

El ejercicio del poder requiere, por ejemplo, hacer frente a los problemas de las aspiraciones adaptativas. Es bien sabido que las aspiraciones se adaptan a los logros: el crear ciudadanos exitosos hace que éstos aumenten sus demandas, mientras que los no exitosos las reducen; pero esa dinámica no puede ignorarla fácilmente un gobernante democrático. Amartya Sen hace la siguiente observación:

Cuando la adversidad y la privación son situaciones persistentes, las víctimas no pasan todo el tiempo quejándose y refunfuñando, y pueden incluso carecer de motivos para desear un cambio radical de las circunstancias. En realidad, desde la perspectiva de la estrategia de vida, puede tener mucho sentido el estar en buenos términos con una adversidad inextirpable, el tratar de apreciar los pequeños respiros y el resistirse a anhelar lo imposible o lo improbable [...] La magnitud de privación de

una persona puede sofocarse sustancialmente en la métrica del servicio público, aun cuando pueda carecer de la oportunidad incluso de tener una nutrición adecuada, un vestido decente, una educación mínima o un alojamiento apropiado. La naturaleza engañosa de la métrica del servicio público puede ser particularmente importante en el contexto de una diferenciación estable de clases, sexo, casta o comunidad [1992: 6-7].

Las democracias tratan de crear gobiernos y ciudadanos sensibles y responsables por medio del debate, la educación, la socialización y la práctica. Enseñan cánones de ciudadanía democrática, la importancia de la obediencia de la ley, el respeto de los derechos de los demás y la necesidad de dar prioridad (al menos algunas veces) al bien común sobre los intereses privados. No obstante, el esperar milagros gracias a la educación es esperar demasiado. No es posible garantizar santos democráticos. Cuando comprenden que la educación y la adoctrinación no son completamente efectivas, que los individuos pueden perseguir intereses privados a expensas de la comunidad, las democracias también recompensan las acciones socialmente deseables pero individualmente inatractivas y castigan las socialmente indeseables pero individualmente atractivas; la esperanza del ejercicio del poder es alentar a la gente ordinaria, con su mezcla usual de intereses comunes y egoístas, a prestar un poco más de atención a las primeras y un poco menos a las segundas.

En breve, las democracias crean y preparan a los ciudadanos, así como responden a ellos. Los gobiernos dan forma a las preferencias e identidades y, asimismo, actúan sobre ellas; distribuyen los recursos, de la misma manera que ponen atención a ellos; construyen y afinan la capacidad para la acción en las instituciones, al igual que actúan en ellas; y no sólo afectan la historia sino que hacen evaluaciones de la relación entre la acción humana y el flujo de la historia, historias creíbles en las que distribuyen los elogios y las culpas individuales y de grupo por los resultados colectivos.

La creación de significado

El ejercicio del poder implica contribuir a la elaboración de una interpretación rica en significado de la existencia política humana. Los actores políticos se forman creencias respecto a la realidad, creencias que desarrollan en la interacción con los demás y mediante la expe-

riencia que interpretan sobre la base de su interacción con los demás. Tanto los que participan en política como los historiadores de las instituciones políticas, comparan esas creencias con las interpretaciones de la “verdadera” realidad, interpretaciones cuya elaboración también es de origen social. En los complejos mundos modernos, las elaboraciones de origen social no son receptivas a un control intencional preciso, pero se puede influir en ellas.

Con todo, el hecho de que la base para adoptar las decisiones sea una interpretación socialmente elaborada de una realidad que se percibe débilmente es sólo una parte del cuadro. Cuando consideramos la política como la adopción de decisiones y esta última como producto de una definición socialmente elaborada de las opciones y expectativas de decisión, implícitamente estamos buscando el significado de los procesos políticos en la importancia de sus resultados en cuanto a la distribución. Elaboramos una teoría en la que interpretamos los procesos de decisión en función de sus resultados, en la que los responsables de adoptar las decisiones actúan con el fin de afectar los resultados y en la que el punto vital es la elección. El énfasis es instrumental; mientras que el concepto principal es la noción de la importancia de la decisión.

Por otra parte, a menudo los estudios que se hacen de las arenas de decisión parecen describir un conjunto de procesos que, desde ese punto de vista, tienen poco sentido. Los procesos políticos sólo se relacionan parcialmente (y, en ocasiones, casi incidentalmente) con la adopción de decisiones. Un proceso de elección proporciona la ocasión para definir la virtud y la verdad, para distribuir la gloria y la culpa por lo ocurrido, para ejercer, desafiar o reafirmar las relaciones de amistad o confianza, los antagonismos, las relaciones de poder o posición, para educar a los jóvenes y para pasar un buen rato (March y Olsen, 1976). Es una arena para la acción simbólica, para desarrollar y disfrutar una interpretación de la vida y de la posición de uno en ella. Los símbolos y rituales de la política dan seguridad a los ciudadanos respecto a la significación de esta última, y, a los actores políticos, respecto a la suya propia; en particular, fortalecen la idea de que los dirigentes políticos y las decisiones políticas afectan el curso de la historia.

Los rituales, símbolos e instituciones de la política vinculan los acontecimientos rutinarios con las creencias sobre la naturaleza de las cosas. Proporcionan tradiciones de razonamiento e interpretación constructiva en cuyo marco es posible evaluar los argumentos y juicios

y aceptar las razones como adecuadas. Dan significado; y el significado, incluida la comprensión de sí mismo y de la historia, es de capital importancia para la existencia humana. A través de la interacción con los demás, los individuos desarrollan sentimientos de pertenencia sociocultural que los constituyen, vínculos emocionales y un sentido de la historia. El ejercicio del poder implica ayudar a la sociedad a articular las interpretaciones que se encuentran en lo profundo de la estructura de una cultura política.

Así, nos vemos llevados a una perspectiva que desafía la primera premisa de muchas teorías modernas de la política, la de que ésta, como la vida, se refiere primordialmente a las elecciones y a los resultados de la distribución. Es posible argumentar que la política no es primordialmente elección, sino interpretación. A menudo los resultados son menos significativos —tanto desde el punto de vista del comportamiento como del de la ética— que la elaboración de significado producto del proceso político. La política da significado a la vida; y el significado es el meollo de la vida. La razón por la que la gente que participa en las instituciones políticas dedica tanto tiempo a los símbolos, mitos y rituales es que (apropiadamente) se interesan más en ellos, porque reflejan la necesidad humana fundamental de hacer que el mundo tenga sentido —moral y causalmente— y de hacer evaluaciones creíbles de las relaciones entre la acción humana y el flujo de la historia.

El desarrollo de las instituciones políticas

El centrar la atención en las instituciones proporciona un conjunto de ideas que nos permiten reflexionar sobre el ejercicio del poder de una manera diferente a lo que ocurre con las que ofrece una perspectiva enfocada en el intercambio. Nos permite reemplazar el énfasis que se hace en la concertación de intercambios entre individuos con intereses propios, a la que restringen las preferencias, recursos y derechos anteriores, por una concepción más amplia que incluye el gobierno de las restricciones.

Una perspectiva así impone cierta manera de reflexionar sobre el ejercicio del poder como un marco en el que el orden democrático de derechos, reglas e instituciones se construye y mantiene mediante una educación y una socialización activas de los ciudadanos y los funcionarios; en el que la capacidad individual y colectiva para la acción depende

de una distribución endógena de los recursos y la capacidad; en el que la acción humana se basa sustancialmente en una concepción de la identidad y en una lógica de lo apropiado; en el que el significado, incluida una interpretación de la historia y del individuo, se elabora a través de un proceso político y social; y en el que la historia adapta las instituciones, comportamientos y contextos mediante un proceso que toma tiempo y posee equilibrios múltiples que dependen de la trayectoria.

En el marco de tal concepción, el ejercicio del poder es el arte de desarrollar instituciones políticas que funcionen; y una gran parte de esa labor puede organizarse en torno a cuatro tareas:

Primera: el ejercicio del poder implica el *dar forma a la identidad* de los ciudadanos y grupos en el medio ambiente político. Las preferencias, expectativas, creencias, identidad e intereses no son exógenos a la historia política; se crean y cambian en el marco de esa historia. Los actores políticos actúan sobre la base de identidades a las que las instituciones y procesos políticos han dado forma; actúan de una manera tal que sirve de apoyo a un sistema democrático porque eso es lo que han llegado a considerar como parte de su propia identidad.

Segunda: el ejercicio del poder implica el *desarrollo de evaluaciones* de los acontecimientos políticos y de la responsabilidad por ellos, interpretaciones de la historia política. La acción política depende de la interpretación de los acontecimientos políticos y de las posibilidades políticas y contribuye a ella. Las evaluaciones forman la base para definir las situaciones en las que son pertinentes las identidades. La elaboración de los significados y las historias es de origen social. Los mitos políticos se desarrollan y transmiten. Es posible alterar tanto los procesos mediante los cuales se define una situación corriente o se entiende la historia como las posibilidades de transmisión, retención y recuperación de las lecciones de la historia.

Tercera: el ejercicio del poder implica el *desarrollo de la capacidad* para la acción política propia entre los ciudadanos, los funcionarios públicos, los grupos y las instituciones. La democracia exige que los actores políticos actúen de una manera tal que sea compatible con el sistema democrático y lo sostenga, que satisfaga las expectativas de las reglas, normas y deberes pertinentes. El actuar apropiadamente, no obstante, requiere no sólo la voluntad de hacerlo sino también la capacidad para hacerlo. Es posible influir en el grado en que los individuos y las instituciones tienen el derecho, la autoridad, los recursos, la competencia y la capacidad de organización necesarios para hacer lo que se espera de ellos.

Cuarta: el ejercicio del poder implica el *desarrollo de un sistema político adaptable*, que haga frente a las transformaciones de las demandas y el medio ambiente. La manipulación del grado en que se corren riesgos o de la importancia de la diversidad relativa a la unidad, o de la magnitud de la inercia institucional, son ejemplos claros de la manera como se puede influir en la historia cambiando el grado de variación o la efectividad con que se explotan las lecciones y oportunidades del medio ambiente.

Referencias bibliográficas

- Berman, Harold J. (1983), *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Brady, David W. (1988), *Critical Elections and Congressional Policy Making*, Stanford, Stanford University Press.
- Coleman, James S. (1966), "Foundations for a Theory of Collective Decisions", *American Journal of Sociology*, núm. 71(3), pp. 615-627.
- Cyert, Richard M. y James G. March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown & Co.
- Dworkin, Ronald (1986), *Law's Empire*, Cambridge, Mass., Belknap, Harvard University Press.
- Elster, Jon (1989), "Demokratiets verdigrunnlag og verdikonflikter", en *Vitenskap og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget, 1989, pp. 77-93.
- Feldman, Martha S. y James G. March (1981), "Information in Organizations as Signal and Symbol", *Administrative Science Quarterly*, núm. 26, pp. 171-186.
- Herzog, Don (1986), "Some Questions of Republicans", *Political Theory*, núm. 14, agosto, pp. 473-493.
- Krasner, Stephen D. (1988), "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, núm. 21, pp. 66-94.
- Lefort, Claude (1988), *Democracy and Political Theory*, Cambridge, Polity Press.
- Levitt, Barbara y James G. March (1988), "Organizational Learning", *Annual Review of Sociology*, núm. 14, pp. 319-340.
- Lipset, Seymour M. (1990), *Continental Divide*, Nueva York, Routledge.
- Lægveid, Per y Johan P. Olsen (1978), *Byråkrati og beslutninger*, Bergen, Universitetsforlaget.
- (1984), "Top Civil Servants in Norway: Key Players on Different Teams", en Ezra N. Suleiman (coord.), *Bureaucrats & Policy Making*, Nueva York, Holmes & Meier.

- MacIntyre, Alasdair (1984), *After Virtue*, 2a. ed., Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- McNeil, Kenneth y James D. Thompson (1971), "The Regeneration of Social Organizations", *American Sociological Review*, núm. 36, pp. 624-637.
- March, James G. (1970), "Politics and the City", en K. Arrow *et al.* (coords.), *Urban Processes as Viewed by the Social Sciences*, Washington, D. C., The Urban Institute Press, pp. 23-37.
- (1981), "Footnotes to Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, núm. 26, pp. 563-577.
- (1988), *Decisions in Organizations*, Oxford, Basil Blackwell.
- (1993), "The Evolution of Evolution", en Joel Baum y Jitendra Singh (coords.), *Evolutionary Dynamics of Organizations*, Nueva York, Oxford University Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, núm. 78, pp. 734-749.
- (1986), "Popular Sovereignty and the Search for Appropriate Institutions", *Journal of Public Policy*, núm. 6, pp. 341-370.
- (1989), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press.
- March, James G. y Herbert Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, Wiley.
- Meyer, John W. y Brian Rowan (1977), "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83, pp. 340-363.
- Meyer, John W. y W. Richard Scott (1983), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Beverly Hills, Cal., Sage Publications.
- Mill, John S. (1962), *Considerations on Representative Government*, South Bend, Ind., Gateway Editions (1861).
- Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Rand McNally.
- North, Douglass C. (1986), "The New Institutional Economics", *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*, núm. 142, pp. 230-237.
- (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rawls, John (1987), "The Idea of an Overlapping Consensus", *Oxford Journal of Legal Studies*, núm. 7(1), pp. 1-25.
- Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press.
- Sandel, Michael J. (1982), *Liberalism and the Limits of Justice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1984), "The Procedural Republic and the Unencumbered Self", *Political Theory*, núm. 12(1), pp. 81-96.

- Selznick, Philip (1992), *The Moral Commonwealth*, Berkeley, University of California Press.
- Sen, Amartya (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Spragens, Th. A. Jr. (1990), *Reason and Democracy*, Durham, Durham University Press.
- Stinchcombe, Arthur L. (1965), "Social Structure and Organizations", en James G. March (coord.), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally.
- Thomas, George M. *et al.* (1987), *Institutional Structure. Constituting State, Society, and the Individual*, Sage, Beverly Hills.
- Wolin, Sheldon (1960), *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*, Boston, Little, Brown & Co.
- (1989), *The Presence of the Past. Essays on the State and the Constitution*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Yack, B. (1985), "Concept of Political Community in Aristotle's Political Philosophy", *The Review of Politics*, núm. 47(1), pp. 92-115.

Gestión regional y local

Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia

Gustavo A. Merino Juárez

I. Introducción y antecedentes

En 1992, México dio el mayor paso en su historia hacia la descentralización de la educación básica. Después de un acuerdo entre las autoridades educativas federales y los gobiernos estatales, la federación transfirió a los estados la responsabilidad de dirigir y administrar el servicio de educación básica (preescolar, escuela primaria y escuela secundaria). La federación conservó la principal responsabilidad del financiamiento y diversos atributos importantes respecto a la política educativa.¹ La transferencia tuvo grandes proporciones. En un lapso de tres días, los estados recibieron 100 000 edificios escolares e inmuebles para la administración, 22 millones de bienes muebles en equipo y materiales, más de 500 000 plazas de maestros y 115 000 puestos administrativos, con todas sus prestaciones y derechos sindicales (Ornelas, 1995).

La transferencia de responsabilidades para la administración y prestación del servicio educativo ocurrió después de una serie de intentos por descentralizar que habían comenzado a mediados de la

El autor es candidato a doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Agradezco los comentarios y sugerencias de John Donahue, F.M. Scherer, Tom Loveless, Jacqueline Arzoz, Gerardo Esquivel, Gabriel Sod, Graciela Márquez, Alberto Díaz Cayeros y del dictaminador anónimo. Recibí también información y sugerencias de varios funcionarios de la SEP y de la SHCP. Todos los errores son míos. Reconozco con agradecimiento el apoyo financiero del Conacyt y la SEP. Favor de enviar todos los comentarios al autor a los Ph.D. Mailboxes, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass., 02138, o por correo electrónico a merinoj@ksg.harvard.edu. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

¹ "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", *Diario Oficial*, México, mayo de 1992.

década de los setenta. Muchos de estos esfuerzos eran despreocupados y consistían en cambios legales cosméticos más que en una transferencia real de las funciones, de modo que, en realidad, las autoridades federales habían decidido casi siempre en materia de educación y de política educativa.² Antes del acuerdo, la federación dirigía y financiaba la mayoría de las escuelas públicas del país. En casi todos los estados era baja la proporción de gastos estatales con gastos federales para la educación básica. Los esfuerzos en este sentido se dirigían, en la mayoría de los casos, a la educación superior. Sólo unos pocos estados, como Nuevo León y el Estado de México, tenían un sistema propio de educación básica paralelo al de la federación y en varios casos la contribución de los estados a la educación básica era insignificante o inexistente.³

La descentralización de 1992 coincidió con la realización de importantes esfuerzos económicos y, en menor medida, con cierta liberalización política, incluidos los esfuerzos por descentralizar otros sectores. Si se observa el proceso de descentralización en sí y las responsabilidades y los atributos que la federación mantuvo para sí con el sistema descentralizado, parecería que el método que se siguió fue “de arriba abajo”, es decir, buscaba promover las metas del gobierno central, y no “de abajo arriba”.⁴ Entre las pruebas de que el enfoque que se utilizó era “de arriba abajo” se encuentra el hecho de que la federación mantuvo para sí importantes facultades, incluida la determinación de los planes y los programas de estudio en todo el país, el establecimiento de lineamientos respecto al uso del material didáctico, la provisión de la mayor parte del financiamiento educativo y la regulación de la capacitación de los maestros.⁵ Además, de acuerdo con Ornelas, no existen pruebas de que los estados hubieran exigido una mayor descentralización o de que siquiera hubieran estado preparados para asumir mayores responsabilidades educativas, lo cual apoya la posición de que los estados no buscaron la descentralización para tener

² Para un análisis de estos esfuerzos, véase Ornelas (1995) y Trejo (1992).

³ Todavía en 1994, sólo seis estados tenían un gasto en educación de 50% o más del gasto total (el gasto estatal en educación básica más las transferencias educativas federales). Estos estados eran: Baja California, Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora.

⁴ La distinción entre los enfoques “de arriba abajo” y “de abajo arriba” proviene de Bird (1993).

⁵ Las facultades que mantuvo exclusivamente para sí la federación están incluidas en el artículo 12 de la Ley General de Educación publicada en 1992. La ley especifica también las facultades que comparten los estados y la federación, así como las que son exclusivas de los estados.

mayor autonomía, como sugeriría el enfoque “de abajo arriba”. La gran diferencia entre los estados respecto a los gastos previos en educación indica que, aun antes de que se firmara el acuerdo, los estados deseaban participar en la educación en distintas medidas.

¿Cuáles podrían haber sido las metas de la federación para promover la descentralización de la educación básica? Cualquiera que sea la respuesta, ésta contiene elementos especulativos. Es común afirmar que un motivo importante fue reducir la fuerza del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), obligándolo a realizar negociaciones por separado con cada gobierno estatal en lugar de sostener sólo negociaciones con el centro, o al menos desplazar las presiones de la negociación, y de la demanda ciudadana por educación, a los gobiernos estatales.⁶ Otro objetivo podría haber sido promover el “federalismo” y la democracia otorgándoles a los estados un papel de mayor peso en políticas importantes. Un objetivo más podría ser reducir la carga del gasto educativo del presupuesto federal en el largo plazo, pues los estados comenzarían a utilizar más fondos propios para este servicio.

Además de cualesquiera objetivos políticos, la descentralización de la educación básica podría verse como una manera en que el gobierno federal lograría una mayor eficacia en sus metas distributivas. Los gobiernos estatales pueden mostrar una capacidad de respuesta a las demandas y necesidades locales mayor que la de la federación, por estar más cerca de los gobiernos municipales y de los ciudadanos. En este sentido, pueden canalizar mejor los insumos escolares, produciendo mejoras cuantitativas y cualitativas. Al haber delegado la dirección de las escuelas a los estados, la federación puede perseguir metas redistributivas entre los estados y promover otras políticas educativas acordes con lo que considera nivel óptimo y calidad de la educación. A este respecto, la intervención federal es de particular importancia por dos razones.

En primer lugar, es probable que los estados solos no reconozcan las posibles externalidades de la educación e inviertan muy poco en relación con el nivel que maximiza el bienestar nacional. En segundo lugar, los estados difieren mucho respecto a los niveles de logro educativo existentes, así como en cuanto a su capacidad para prestar por sí mismos el nivel requerido de servicios educativos, tanto por

⁶ Si éste fue, en efecto, uno de los objetivos, aún no está claro si tuvo éxito, porque hasta la fecha muchas de las decisiones y negociaciones con el SNTE son de carácter nacional.

razones financieras como por razones institucionales.⁷ Si bien el acceso a la educación ha mejorado a un paso sostenido, los indicadores educativos relacionados con el desempeño muestran que existe una gran desigualdad. Por ejemplo, los residentes del Distrito Federal tienen, en promedio, nueve años de escolaridad (la tasa más alta del país), más de dos veces superior a la de los habitantes de Chiapas. De igual modo, la tasa de eficiencia terminal varía de 33.7 a 85.1%. La historia se repite cuando observamos otros indicadores. Junto con la desigualdad en el desempeño educativo entre los estados, existen también grandes disparidades en el gasto por alumno tanto en el ámbito federal como en el estatal. Los estados tienen, asimismo, niveles de ingreso per cápita muy distintos y su grado de desarrollo, tanto económico como institucional, es muy diferente.

La Ley General de Educación, también publicada en 1992, ordena de manera explícita que las autoridades educativas tomen medidas para mejorar la equidad en el acceso y la igualdad en la educación, y establece que los indicadores educativos y socioeconómicos deberían ser los criterios compensatorios. Desde la descentralización, se transfirieron a los estados fondos educativos bajo la forma de una transferencia total que sólo puede ser utilizada para la educación, pero se dejó a los estados la decisión de cómo utilizarlos mejor. A través de la magnitud y el diseño de estas transferencias, la federación puede, en principio, generar incentivos para los niveles adecuados de inversión en la educación y para cumplir el mandato redistributivo de la Ley General de Educación mediante la compensación.

El objetivo de este artículo es analizar si la asignación de las transferencias educativas federales en realidad sigue los criterios compensatorios que establece la ley, y si genera el conjunto de incentivos adecuados para lograr los beneficios de eficiencia distributiva prometidos por la descentralización. Sería demasiado ambicioso querer cubrir aquí todo este tema, ya que la ley es nueva y muy amplia, lo cual limita un análisis empírico. Más bien, este documento es una exploración inicial, ofrece una metodología que podrá utilizarse en la medida en que se disponga de nuevos datos y también sugiere algunos caminos para la investigación en el futuro. El análisis hace

⁷ La federación también puede mejorar la calidad de la educación fijando las normas mínimas que se buscan en cada nivel educativo, ofreciendo asesoría técnica y estableciendo programas para ayudar a los que están en situación de desventaja, entre otros. Aquí no se tratarán estos puntos.

uso de la literatura sobre economía pública local y sobre financiamiento educativo.

De este modo, el artículo contribuye también a ampliar la escasa bibliografía sobre el financiamiento educativo y sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados en México. Existen pocos estudios que abordan los temas que aquí se esbozan. La mayoría de los que incluyen un tratamiento del gasto educativo en México se basan en datos agregados para todo el país y no analizan las diferencias entre los estados respecto a las transferencias recibidas.⁸

Este documento se estructura de la siguiente manera: en la sección II considero a las transferencias educativas como una herramienta para promover la equidad en la provisión de la educación y analizo el componente compensatorio de las transferencias actuales utilizando técnicas estadísticas y econométricas. La sección III se centra en el uso de las transferencias educativas como una herramienta del gobierno federal para lograr los objetivos en materia de política educativa y en si el sistema actual es congruente con dichos objetivos. La sección IV presenta las conclusiones.

II. Las transferencias educativas y los objetivos redistributivos en la educación

Desigualdad en el logro educativo

El logro educativo en los estados de México presenta una marcada desigualdad. El cuadro 1 ofrece algunos indicadores educativos al respecto. Entre la entidad federal con el promedio más alto de escolaridad y la que presenta el menor existe una diferencia de casi cinco años. Más impresionante aún es el hecho de que en 12 estados el nivel de escolaridad promedio es menor a la educación primaria obligatoria de seis años.⁹ Medir los años de escolaridad promedio ofrece un

⁸ Ejemplos de los estudios que analizan el gasto para el país en su conjunto se encuentran en Fuller, 1985; Banco Mundial, 1991; Trejo *et al.*, 1992; Merino Juárez, 1995. Desde que se escribió este artículo, ha llamado mi atención el hecho de que el doctor Pablo Latapí, de la UNAM, esté dirigiendo un gran proyecto de investigación sobre el financiamiento educativo que analiza las diferencias entre los estados en cuanto a las transferencias educativas. Todavía no he tenido la oportunidad de ver sus resultados, pero con base en notas periodísticas y conversaciones con él, parece que algunas de sus conclusiones son congruentes con las mías.

⁹ Esta medida se calcula para toda la población en un estado determinado y se presenta en el censo.

Cuadro 1. Indicadores educativos selectos, clasificados de acuerdo con la eficiencia terminal

	<i>Años de escolaridad promedio 1990</i>	<i>Eficiencia terminal 1994</i>	<i>Porcentaje de niños matriculados en la escuela 1990</i>	<i>Coefficiente de variación de la distribución de credenciales 1990</i>
Distrito Federal	8.9	85.1	95.1	34.4
Baja California Sur	7.1	80.8	90.7	39.1
Morelos	6.9	79.6	88.9	40.2
Tlaxcala	6.4	78.7	91.2	41.5
Aguascalientes	6.3	76.5	86.8	44.7
Baja California	7.7	76.4	88.9	37.3
Coahuila	7.2	75.4	89.8	40.9
Nuevo León	8.0	75.2	92.7	36.8
Estado de México	6.9	74.8	90.8	40.4
Tamaulipas	7.0	74.0	88.8	42.2
Querétaro	5.4	73.4	84.5	46.8
Hidalgo	5.6	69.5	86.7	47.1
Colima	6.5	67.8	86.7	44.4
Quintana Roo	5.6	66.5	85.8	47.6
Sonora	7.1	63.5	91.5	38.4
Guanajuato	5.3	61.9	81.6	50.3
San Luis Potosí	5.7	60.9	86.8	48.7
Puebla	5.7	60.7	82.4	50.1
Nayarit	6.0	60.6	86.5	44.8
Jalisco	6.8	60.4	86.5	44.9
Chihuahua	6.8	60.0	87.3	42.6
Zacatecas	5.1	59.4	82.7	50.8
Sinaloa	6.5	59.2	86.2	44.0
Tabasco	5.6	57.5	86.0	51.1
Durango	6.3	56.7	85.4	45.8
Michoacán	5.6	54.4	78.0	50.9
Campeche	6.1	51.9	83.4	49.3
Oaxaca	4.7	49.7	81.1	51.2
Yucatán	6.1	49.7	84.2	50.4
Veracruz	5.6	46.9	82.3	50.8
Guerrero	5.3	41.2	80.0	47.6
Chiapas	4.1	33.7	71.3	58.0
<i>Promedio nacional</i>	<i>6.6</i>	<i>61.1</i>	<i>86.0</i>	<i>44.9</i>

Fuente: Coeficiente de variación de la distribución de credenciales, reproducido de Bracho. Los otros indicadores se tomaron de la SEP.

buen discernimiento del nivel general de educación en el estado, pero resta importancia a las diferencias recientes en cuanto al logro educativo entre los estados. Es decir, los estados cuyas poblaciones de mayor edad tienen niveles muy bajos de escolaridad pueden tener aún un indicador bajo, incluso si las generaciones más jóvenes han alcanzado niveles de escolaridad superiores en relación con otros estados. Puesto que la descentralización se refiere principalmente a la educación básica (la educación de adultos se considera un nivel distinto), se puede suponer que las autoridades federales utilizaron los indicadores que reflejaran el desempeño más reciente para decidir la asignación de transferencias. Una de las medidas disponibles es la eficiencia terminal.

La eficiencia terminal para la escuela primaria se define como la relación entre los que se matricularon en primer grado y los que se graduaron seis años después. Este indicador guía mejor a los encargados de elaborar las políticas que los “años de escolaridad promedio”, ya que refleja el desempeño educativo más reciente respecto a los niños en edad escolar y también ofrece una indicación de la tasas de repetición y deserción.¹⁰ A diferencia de una medida longitudinal que sigue a un grupo nuevo durante los seis años de educación primaria, la relación de eficiencia terminal sufre de sesgos causados por factores como las distintas tasas de repetición y los cambios en el crecimiento o la inmigración de la población, tanto entre los estados como a lo largo del tiempo. De igual manera, si se han dado cambios sustanciales en el crecimiento de la población de un estado (o en sus patrones de inmigración), habrá un sesgo en la tasa de eficiencia terminal. A pesar de estos problemas, la tasa de eficiencia terminal es una medida útil y se utilizará en este estudio en vista de que se carece de datos longitudinales. En el cuadro 1 se puede apreciar que existen también grandes disparidades en las relaciones de eficiencia terminal. En dos estados, Chiapas y Guerrero, la relación de los que se matriculan en primer grado y los que se gradúan seis años después es menor a 15%. Sólo en nueve estados la relación de eficiencia terminal es de 75% o mayor.

El indicador de cobertura educativa muestra un panorama más optimista con inscripciones relativamente altas de niños en el grupo

¹⁰ El indicador de eficiencia terminal también presenta algunos sesgos ocasionados por el logro educativo de las generaciones previas. Sin embargo, este efecto es considerablemente menor que el que presenta el indicador de “años de escolaridad promedio”, ya que éste toma en cuenta la población de todas las edades, mientras que el primero se enfoca a los estudiantes que han ingresado a la escuela en fechas más recientes.

de 6 a 14 años en muchos estados. Las altas tasas de cobertura reflejan que el principal objetivo de la política educativa en el pasado había sido mejorar el acceso a la escuela. Sin embargo, existen aún algunas disparidades entre los estados. El hecho de que menos de 100% de los niños en edad escolar estén en la escuela no implica necesariamente que el acceso a la escuela sea insuficiente. Podría reflejar también que muchos niños se ven forzados a abandonar la escuela por razones económicas o familiares. El último indicador presentado es el coeficiente de variación de las credenciales educativas en el grupo de 20 a 29 años, reproducido de Bracho (1995). Se puede observar que la variación en el logro educativo es bastante alta tanto *entre* los estados como *dentro* del estado. Bracho encontró que los estados con menores niveles de escolaridad y mayores tasas de analfabetismo tendían a mostrar un coeficiente de variación más alto.¹¹

El objetivo redistributivo

La Ley General de Educación y otros documentos oficiales hacen hincapié en el objetivo compensatorio de la política educativa. Por ejemplo, la ley establece que las autoridades educativas deben tomar medidas para asegurar que todos los individuos puedan ejercer su derecho a la educación, a una mayor equidad educativa y al logro de igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en la educación. Además, dichas medidas se dirigirían preferentemente hacia las regiones o grupos en situación más desventajosa en términos de los indicadores educativos o socioeconómicos. Asimismo, la ley indica que deben establecerse programas “compensatorios”, por medio de los cuales el gobierno federal proporcione recursos específicos a aquellos estados con mayores brechas educativas. Puesto que ni la ley ni la Constitución presentan otros objetivos principales respecto al financiamiento educativo, asumiré que éstos son los que debe seguir la Secretaría de Educación Pública.

La ley no contiene una definición explícita de equidad. Sin embargo, parece que subraya especialmente la “equidad vertical” y los

¹¹ El punto principal aquí es ilustrar que existe una amplia variación en el logro educativo también dentro de los estados. Las comparaciones entre los estados deben realizarse con cuidado, ya que distribuciones más igualitarias podrían reflejar que más gente tiene pocas credenciales educativas o que han alcanzado credenciales de más alto nivel.

criterios de "igualdad de oportunidades". Por lo común, la equidad vertical se refiere al "tratamiento adecuadamente desigual de los desiguales" (Berne y Stiefel, 1984), esto es, reconoce que no todos los individuos son iguales y, por lo tanto, no deben recibir la misma educación. Por ejemplo, los niños de zonas muy pobres pueden necesitar insumos educativos especiales que compensen las condiciones sociales o económicas que obstaculizan su capacidad para obtener un nivel de educación dado.

Según lo indican Berne y Stiefel, en general la igualdad de oportunidades se formula de una manera negativa: no debería haber diferencias en el tratamiento ocasionadas por características "consideradas ilegítimas, como la propiedad de riqueza por alumno, el ingreso familiar, la capacidad tributaria o el sexo". Es decir, no debería haber una relación entre esas variables y el gasto en programas educativos. Esta situación no debería impedir que un niño de una zona rural pobre que contribuye poco al ingreso tenga acceso a una calidad educativa. En cambio, la equidad horizontal sigue el principio de que los iguales deben ser tratados de manera igual. Si se considera que todos los alumnos son iguales, el gasto por alumno debería ser igual.

Las definiciones anteriores sugieren una pregunta: ¿igualdad para quién? Si buscamos una redistribución entre los alumnos, redistribuir los fondos educativos entre regiones con niveles educativos y socioeconómicos de los estudiantes heterogéneos puede alejarnos del objetivo inicial de asegurar que los individuos "en mejor situación", en términos económicos y educativos, compensen a los menos afortunados. Transferir fondos de un estado rico a un estado más pobre (o de uno con niveles educativos altos a otro con niveles bajos) parece en primera instancia promover la equidad vertical. Sin embargo, cuando existen grandes disparidades entre los estados, como es el caso en México, existe también una redistribución regresiva de los pobres y menos educados en el estado rico a los ricos y bien educados en el estado pobre. En este sentido, incluso si las transferencias educativas federales se diseñaran y asignaran con cuidado, no podrían asegurar por completo que se alcanzaran los objetivos de equidad, desde el punto de vista del estudiante individual. A pesar de este problema, todavía puede ser deseable que la federación redistribuya entre los estados, ya que existen estados que son, sin lugar a dudas, más pobres y están en mayor desventaja, educativamente hablando, en relación con los demás. En principio, la federación puede afinar la redistribución mediante programas educativos específicos o programas de alivio de la pobre-

za que incluyeran un componente educativo, como el programa de Escuela digna o el programa de desayunos escolares.

Las políticas compensatorias pueden promoverse mediante las facultades legales que posee la federación o asignando fondos de manera tal que la calidad y el acceso a la educación se eleven en general y, en particular, en aquellos estados que están más rezagados en términos de logros educativos. Obsérvese que si se buscara aumentar en todos los estados el financiamiento educativo propio del estado, todavía habría bases para la redistribución. Como veremos con más detalle en la sección III, los estados más ricos están en condiciones de ofrecer un nivel de educación dado con un menor esfuerzo fiscal, ya que tienen una base tributaria mayor. Por tanto, la ayuda federal puede contribuir a que los estados con una base tributaria menor alcancen el nivel de educación que de otra manera no podrían lograr.

El cuadro 2 muestra que existen también grandes disparidades entre los estados en términos de ingreso per cápita y acceso a los fondos educativos federales. En la cuarta columna del cuadro se puede ver que sólo 11 estados tienen un ingreso per cápita superior al promedio, y que representan sólo 32% de la población. El Distrito Federal tiene un ingreso per cápita 154% superior al promedio, mientras que el ingreso de Oaxaca y de Chiapas es más de 50% inferior al promedio. El acceso a los fondos educativos federales también varía de manera importante, si bien en menor medida que el ingreso per cápita. Un rápido vistazo a los datos muestra también que los estados más ricos en términos per cápita son los que reciben fondos federales por alumno que también están por encima del promedio (el Distrito Federal, que no tiene un sistema propio de educación básica, Campeche, Querétaro, Colima y Baja California Sur), lo que indica que los fondos no se asignan necesariamente de manera compensatoria, un tema que volveremos a explorar más adelante.

¿Son compensatorias las transferencias?

Si, como se analizó antes, el gasto educativo federal tiene un objetivo compensatorio, sería de esperar que los principales factores que determinarían las transferencias educativas federales a cada estado fueran la brecha o el atraso educativo en ese estado, una medida del bienestar económico y una medida de las condiciones sociales en desventaja. Cuanto más bajos sean los indicadores educativos, el ingreso o las

Cuadro 2. Población, ingreso per cápita, gasto federal y estatal en educación básica y esfuerzo financiero educativo, 1994, clasificados de acuerdo con el PEB per cápita

	Población 1993 ¹	PEB per cápita 1993 ²	Gasto		Porcentaje de diferencia del promedio	Gasto		Porcentaje de diferencia del promedio	Esfuerzo en educación básica ³
			federal (miles de nuevos pesos)	estatal (miles de nuevos pesos)		federal (miles de nuevos pesos)	estatal (miles de nuevos pesos)		
Distrito Federal	8 390 913	34.6	154%	1.79	6%	0.11	-73%	0.3%	
Campeche	596 975	33.1	143%	2.24	33%	0.32	-21%	1.0%	
Quintana Roo	610 342	26.6	95%	1.92	14%	0.12	-71%	0.4%	
Nuevo León	3 361 689	23.2	70%	1.60	-5%	1.11	176%	4.8%	
Colima	462 887	16.4	20%	2.14	27%	0.24	-40%	1.5%	
Sonora	1 975 444	16.1	18%	1.65	-2%	0.89	121%	5.5%	
Coahuila	2 089 897	16.0	17%	1.92	14%	0.44	9%	2.7%	
Baja California Sur	351 215	16.0	17%	2.88	71%	0.15	-63%	0.9%	
Baja California	1 916 327	15.4	13%	1.78	6%	1.44	258%	9.4%	
Querétaro	1 615 695	14.6	7%	1.41	-16%	0.08	-81%	0.5%	
Morelos	1 337 953	14.5	6%	1.80	7%	0.07	-83%	0.5%	
Jalisco	5 705 017	13.9	2%	0.84	-50%	0.53	32%	3.8%	
Chihuahua	2 646 859	13.4	-2%	1.40	-17%	0.78	94%	5.9%	
Aguascalientes	802 151	13.2	-3%	1.80	7%	0.05	-87%	0.4%	
Tamaulipas	2 411 759	12.8	-6%	2.05	22%	0.29	-28%	2.3%	
Estado de México	10 909 167	11.6	-15%	0.98	-42%	0.53	32%	4.6%	
Sinaloa	2 333 934	11.4	-16%	1.43	-1%	0.70	73%	6.1%	
Tabasco	1 645 365	10.8	-21%	1.39	-17%	0.53	32%	4.9%	
Durango	1 397 754	10.4	-24%	2.03	21%	0.55	36%	5.3%	
Yucatán	1 475 543	10.3	-24%	1.50	-11%	0.63	57%	6.1%	
Nayarit	866 730	10.1	-26%	2.26	34%	0.26	-35%	2.6%	
San Luis Potosí	2 114 261	10.1	-26%	1.74	4%	0.18	-57%	1.7%	
Guanajuato	4 222 084	9.9	-27%	1.00	-41%	0.34	-14%	3.5%	
Hidalgo	2 019 407	9.5	-30%	1.78	6%	0.00	-100%	0.0%	
Veracruz	6 527 262	9.1	-33%	1.45	-14%	0.50	25%	5.5%	
Puebla	4 418 146	8.8	-36%	1.10	-35%	0.28	-30%	3.2%	
Guerrero	2 793 768	8.5	-37%	1.63	-3%	0.15	-63%	1.7%	
Tlaxcala	832 491	8.1	-41%	1.81	7%	0.28	-31%	3.5%	
Zacatecas	1 312 006	7.4	-46%	1.78	6%	0.56	38%	7.5%	
Michoacán	3 737 416	7.4	-46%	1.50	-11%	0.29	-28%	3.9%	
Oaxaca	3 140 771	6.6	-52%	1.57	-7%	0.04	-90%	0.6%	
Chiapas	3 442 739	6.4	-53%	1.69	0%	0.45	13%	7.1%	
<i>Promedio nacional</i>		<i>13.6</i>		<i>1.68</i>		<i>0.40</i>		<i>3.4%</i>	

Fuente: Población y PEB basados en datos del INEGI; el gasto educativo por alumno proviene de la SEP, y el esfuerzo educativo es elaboración propia.

¹ Aproximado utilizando el Censo de 1990 y estimados de la población para 1995 del INEGI.

² Cifras del PEB a precios de 1994. Miles de nuevos pesos.

³ El esfuerzo educativo mide la relación (gasto estatal por alumno)/(PEB per cápita).

condiciones sociales, mayor sería la transferencia. Para investigar este punto, primero calculé los coeficientes de correlación por clasificaciones de Spearman entre las transferencias educativas federales por alumno y los indicadores educativos y económicos. Después, puesto que las correlaciones por clasificaciones sólo observan la relación entre dos variables, utilicé un esquema de regresión para estimar cuál fue el efecto combinado de las medidas educativas y económicas sobre los fondos federales por alumno.

Los coeficientes de correlación por clasificaciones de Spearman muestran si existe una relación entre dos variables que representan la clasificación entre los estados de las transferencias educativas federales y cualquier otra variable educativa o socioeconómica. En el estudio se utilizaron las clasificaciones de acuerdo con las variables en cuestión, más que los valores numéricos reales, ya que, según el argumento compensatorio, las autoridades supuestamente tomarían en cuenta la posición de cada estado en relación con los demás a la hora de distribuir los fondos federales entre ellos. Un coeficiente cercano a 1 (-1) indica una correlación positiva (negativa) fuerte en las clasificaciones, y uno cercano a cero indica que no existe relación.

Los coeficientes por clasificaciones se calcularon para cada indicador educativo o socioeconómico respecto a: 1) los fondos educativos federales para educación básica por matrícula en ese nivel; 2) los fondos educativos federales para educación básica por alumno, deflacionado por el salario inicial del profesor en el estado, *i*, en relación con el del Distrito Federal, y 3) los fondos federales para educación en todos los niveles por matrícula total.¹² El deflacionador calculado es una aproximación de las diferencias en el costo de la educación entre los estados. Es sólo una aproximación, ya que las diferencias en el salario inicial del profesor no reflejan la compleja combinación de salarios y prestaciones que pueden recibir los profesores, ni son necesariamente iguales a los salarios de los profesores en aquellos estados que tienen su propio sistema educativo.¹³ Es importante observar la diferencia entre fondos federales para la educación básica y fondos federales para

¹² Los distintos niveles de la educación básica incluyen la escuela secundaria, las escuelas vocacionales, las universidades públicas y las escuelas normales.

¹³ Los salarios y las prestaciones varían sustancialmente de acuerdo con la antigüedad y otros factores. Una mayor antigüedad aumenta la posibilidad de que los profesores elijan la región en la que quieren trabajar. Por ejemplo, las regiones más populares pueden tener un número desproporcionado de profesores "antiguos", lo cual afectará el costo de la educación en esa región.

todos los niveles de educación. En primer lugar, la transferencia de responsabilidades educativas se refiere a la educación básica y, por tanto, es relevante considerar la distribución de fondos para este nivel de educación por separado del resto. En segundo lugar, las grandes diferencias en los coeficientes pueden implicar que el financiamiento educativo no sigue criterios de inversión óptimos, ya que el rendimiento social a la inversión educativa no es el mismo para todos los niveles. En este artículo nos ocuparemos del primer punto; las correlaciones que utilizan todos los niveles educativos se usan sólo con fines ilustrativos. Los resultados en cualquiera de los casos conducen a las mismas conclusiones que se presentan más adelante.¹⁴

El signo esperado de cada coeficiente, así como los coeficientes de correlación por clasificaciones, se presentan en el cuadro 3. Al ver los coeficientes sólo para la educación básica, se puede apreciar que su magnitud en valor absoluto no es nunca muy alta, y que la mayor se da respecto a la eficiencia terminal y el producto estatal bruto (PEB) per cápita. Si el objetivo de las autoridades fuera igualitario antes que compensatorio, de modo que la distribución de fondos no reflejara diferencias en el ingreso u otras variables, entonces el bajo valor absoluto de los coeficientes no sería preocupante, pues indicaría que el financiamiento educativo es congruente con el principio igualitario. Sin embargo, en México el criterio compensatorio que establece la ley implicaría que la magnitud del coeficiente debe ser más alta en valor absoluto y tener el signo de la segunda columna del cuadro 3. No obstante, se encontró que en todos los casos el signo del coeficiente es exactamente el opuesto al que se esperaba. Un panorama similar surge cuando se observa la relación entre los indicadores educativos y socioeconómicos y los fondos federales deflacionados por las diferencias en los salarios de los profesores, y los fondos federales para todos los niveles de educación, respectivamente. En lo que respecta a los primeros, los coeficientes también tienen un tamaño semejante al de los valores originales, con excepción del PEB per cápita y el porcentaje de la población que vive en zonas rurales. Sin embargo, en todos los casos, el signo del coeficiente es el opuesto al esperado.

¹⁴ La asignación de fondos entre los niveles educativos puede tener un efecto importante en el logro educativo. Algunos estados proporcionan fondos educativos a los niveles altos de educación, dejando de lado la educación básica, aunque los rendimientos sociales tienden a ser mayores para la educación básica cuando los niveles educativos en general son bajos. Esto puede ser muy regresivo, ya que los que pueden asistir a niveles más altos de educación podrían ser los ricos. En este artículo no se pretende analizar este tema, pero pueden encontrarse mayores detalles en Merino Juárez (1995).

Cuadro 3. Coeficientes de correlación por clasificaciones respecto a los fondos educativos federales por alumno en educación básica y para todos los niveles de educación, valores reales y valores deflacionados para diferencias en los salarios de los profesores

Indicador	Signo esperado	Coeficientes de correlación por clasificaciones		
		Educación básica	Educación básica deflacionada por los salarios de los profesores	Todos los niveles de educación
Años de escolaridad promedio	-	0.21	0.19	0.20
Eficiencia terminal (escuela primaria)	-	0.36	0.29	0.29
Porcentaje de niños en edad escolar matriculados	-	0.27	0.30	0.25
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)	+	-0.28	-0.17	-0.32
PEB per cápita	-	0.32	0.16	0.39
Porcentaje de la población que vive en zonas rurales	+	-0.17	-0.05	-0.19

En suma, hasta el momento las pruebas sugieren que las transferencias federales no se apegan a los criterios compensatorios. En los siguientes párrafos uso un esquema de regresión para explorar más a fondo si existe dicha relación. Se hacen algunas especulaciones respecto a las posibles razones para esta aparente falta de criterios compensatorios en la asignación de transferencias federales.

Utilizando un análisis de regresión, puede verse la relación entre las transferencias educativas federales por alumno y la combinación de los indicadores educativos y socioeconómicos. La ecuación siguiente expresa dicha relación. TF/al son las transferencias federales por alumno, Ed es una medida del atraso educativo, Y/N es una medida del ingreso y Soc es un vector de indicadores sociales y económicos. Presumiblemente, otros factores deberían afectar también la magnitud de la transferencia, como los altos costos de proporcionar educación en zonas alejadas y escasamente pobladas en donde no se logran economías a escala, o una necesidad superior a la usual de servicios de educación especial en algunas regiones a causa del gran atraso. El subíndice i representa a cada estado.

$$\left(\frac{TF}{al}\right)_i = \alpha_1 + \alpha_2 Ed_i + \alpha_3 \left(\frac{Y}{N}\right)_i + \alpha_4 Soc + \alpha_5 Otro + u_i$$

Corrí una serie de regresiones de acuerdo con este modelo, en donde la variable dependiente era la transferencia de educación federal para la educación básica de 1994 por alumno en ese nivel, y las variables independientes eran un conjunto de indicadores educativos y socioeconómicos para cada estado, omitiendo de manera deliberada otras variables que podrían afectar el monto de la transferencia (sus consecuencias se analizarán más adelante).¹⁵ Es muy importante tener en mente que yo buscaba evaluar la relación entre las variables, dadas las disposiciones compensatorias de la ley, y no encontrar la especificación que estime de mejor manera la magnitud de las transferencias federales por alumno. No presento regresiones en donde la variable dependiente es "las transferencias educativas federales para todos los niveles de educación, por alumno" o "las transferencias educativas federales para la educación básica deflacionada por los salarios de los

¹⁵ Las ecuaciones pueden correrse con transferencias federales y no federales por alumno en educación básica. Sin embargo, utilizar las últimas evita el problema de la heterocedasticidad.

profesores". En el primer caso, porque la descentralización se hizo respecto a la educación básica y, por tanto, es más exacto utilizar dicha medida. En el segundo caso, porque, como se mencionó antes, el deflacionador utilizado es sólo una aproximación sujeta a sesgos.

Las variables explicativas utilizadas fueron:

- Indicadores educativos:
 - ◆ Eficiencia terminal para la escuela primaria, 1994.
 - ◆ Nivel de escolaridad promedio en cada estado.
- Indicadores socioeconómicos:
 - ◆ Producto estatal bruto en 1993 (a precios de 1994).¹⁶
 - ◆ Porcentaje de la población que vive en zonas rurales.
 - ◆ Niveles de inmigración netos en cada estado como porcentaje de los residentes locales (un número negativo implica que la emigración superó a la inmigración).

En el cuadro 4 se presentan los coeficientes que resultaron de cuatro especificaciones distintas. Puesto que sólo hay 32 observaciones (México tiene 31 estados y el Distrito Federal), fue importante no utilizar demasiadas variables independientes. Por un lado, el problema de tener pocas observaciones se ve atenuado por el hecho de que existe una gran variación en todas las variables utilizadas. Además, los indicadores educativos disponibles tienden a correlacionarse mucho y, por tanto, tiene sentido incluir sólo unas cuantas variables. También podría presentarse un problema de multicolinealidad entre los indicadores educativos y las variables socioeconómicas. Aunque la multicolinealidad produce estimadores no sesgados, es importante tener cuidado en la interpretación de los resultados (Pyndick y Rubinfield, 1981).

La especificación I incluye la eficiencia terminal, el nivel de educación promedio, el producto estatal bruto per cápita y el porcentaje de población rural. Casi todas las variables se explican por sí solas, con excepción de la última. Ésta indica una mayor pobreza y bajos niveles educativos que por lo general prevalecen en las zonas rurales. En algunos casos, los costos de prestar servicios educativos también suelen ser más altos en las zonas rurales porque existen pocas economías a escala y los alumnos carecen de las ventajas de sus semejantes en las ciudades. Tiene el signo esperado, pero no es muy significativo.

¹⁶ No todos los años se calculan los productos estatales brutos. El último cálculo es para 1993 y el anterior para 1988.

Dejé esta variable fuera de otras especificaciones principalmente en vista del problema de su correlación multilínea respecto a cualquier indicador socioeconómico o educativo.

En la especificación II agregué una variable que mide la inmigración neta de un estado como proporción de los residentes locales (valores positivos indican que hay más personas que llegan al estado que gente que lo abandona). La inclusión de esta variable se debe al hecho de que una inmigración o una emigración a gran escala tiene un efecto fuerte sobre la capacidad de un estado para dirigir su sistema educativo. Si la inmigración es alta, los costos educativos aumentarán, colocando una pesada carga sobre el estado en cuestión, en particular si se necesitan nuevas escuelas o instalaciones educativas.¹⁷ Entonces, se presumiría que la federación podría incrementar su financiamiento de modo que los estados con relaciones de inmigración netas positivas fueran capaces de prestar servicio educativo a sus nuevos habitantes. Un argumento en contra sería que la emigración de un estado surge parcialmente de las condiciones sociales y económicas adversas en ese estado y, en consecuencia, dicho estado debería recibir fondos educativos compensatorios. De igual modo, cuando existe una inmigración neta negativa, los estados tendrán incentivos para invertir muy poco en educación (porque los ciudadanos educados se van a vivir a otro lado). En este caso, el gobierno federal podría ayudar a "internalizar" los derrames por medio de mayores transferencias educativas. Por tanto, está claro cuál signo esperar, aunque creo que el efecto del costo más alto es el más fuerte. En todo caso, esta variable no se utilizó en las ecuaciones III y IV porque su coeficiente y su nivel de significación son muy bajos.

En la especificación III incluí dos variables educativas y también el ingreso per cápita como variable explicativa. El coeficiente para el nivel de escolaridad promedio tiene el signo adecuado, pero su significación es muy baja. No utilicé esta variable en la ecuación IV —la especificación preferida—, porque podría correlacionarse tanto con la eficiencia terminal como con el ingreso per cápita, y también porque podría no reflejar mejoras recientes en el logro educativo.

Teniendo en cuenta las advertencias anteriores, se puede ver que

¹⁷ Plausiblemente, si los inmigrantes están mejor educados que los residentes existentes o están más motivados para estudiar, el logro educativo del estado podría elevarse y se atenuaría el aumento en los costos de prestar el servicio educativo (por ejemplo, a través de menores tasas de repetición). Sin embargo, los estados que tienen relaciones de inmigración netas positivas en general verán un aumento en sus costos educativos.

Cuadro 4. Coeficientes de regresión

Variable dependiente	Transferencias federales para la educación básica por alumno en el estado ⁱ			
	I	II	III	IV
Constante	-0.103 (-0.076)	1.3995 (2.831)	1.3999 (2.886)	1.162 (3.057)
Eficiencia terminal	0.0119 (1.365)	0.0097 (0.991)	0.0096 (1.126)	0.0052 (0.805)
Nivel de educación promedio	0.0552 (0.327)	-0.0932 (-0.739)	-0.0924 (-0.798)	
Ingreso estatal bruto per cápita	0.0216 (1.646)	0.0181 (1.352)	0.01801 (1.401)	0.0137 (1.182)
Porcentaje de población rural	0.0127 (1.195)			
Inmigración neta como porcentaje de los residentes en el estado (1990)		-0.000336 (-0.020)		
R^2	0.17	0.13	0.13	0.11

Nota: estadísticos t entre paréntesis. 32 observaciones.

el esquema de la regresión también muestra que la distribución de fondos educativos no se apega a los criterios compensatorios. En todas las ecuaciones el ajuste no es muy bueno, lo cual refuerza las conclusiones, aunque se recomienda cierta prudencia, ya que los problemas de estimación esbozados antes pueden contribuir a tener R^2 bajas. Sin embargo, lo que es todavía más importante, en la mayoría de los casos el signo de los coeficientes es el opuesto al esperado. Los coeficientes para las variables explicativas mantenidas en la ecuación IV —la eficiencia terminal y el PEB per cápita— padecen este problema. Ninguno de éstos es altamente significativo y su valor baja cuando dejan de utilizarse los “años de escolaridad promedio”. En suma, la combinación de estos indicadores educativos y socioeconómicos no parece sostener una relación fuerte con la magnitud de las transferencias educativas federales transferidas a cada estado.

Presumiblemente, las autoridades educativas podrían estar utilizando indicadores educativos y socioeconómicos diferentes a partir de los cuales fundamentar sus decisiones de distribución. Sin embargo, dudo que éste sea el caso. Por lo general, no existen muchos indicadores disponibles (al menos para el público) distintos de los que utilicé. Además, es probable que cualesquiera otros indicadores estén correlacionados con los aquí utilizados. Aun así, puede ser que las variables usadas no sean las ideales. Por ejemplo, en lo que respecta a la desventaja educativa, sería preferible una variable que midiera efectivamente el desempeño y el logro educativos, como sería el resultado de pruebas estandarizadas aplicadas en todo el país. Dichos datos no están disponibles, al menos al público. La elección de los indicadores educativos disponibles está limitada porque no se puede distinguir directamente un componente educativo de uno socioeconómico.

Podría argüirse que este modelo padece por los sesgos de las variables omitidas. Otras variables independientes no incluidas podrían tener un efecto sobre la magnitud de la transferencia federal. Por ejemplo, se podría esperar que la inercia de las transferencias anteriores fuera importante, como sería una medición de los costos. El coeficiente de correlación entre los gastos federales antes y después de la descentralización es muy alto; esto indica que, en lugar de centrarse en los criterios compensatorios, las autoridades resolvieron la distribución de ese año de acuerdo con la de los años anteriores.¹⁸ Ésta

¹⁸ Podría tratarse también de que en algún momento en el pasado, los fondos educativos federales siguieron criterios de equidad, pero que éstos no se reajustaron de acuerdo con el

es una explicación probable para México, ya que la mayor parte de las transferencias se utilizó para pagar salarios de trabajadores de la educación, cuyo número no cambia tan rápido con el tiempo. Sin embargo, como se afirmó antes, aquí no se trata de estimar la magnitud de la transferencia federal, sino de ver si las variables relacionadas con la equidad son importantes para determinarla. Por esta razón, decidí no incluir otras variables presuntamente explicativas. Además, puesto que el sistema de transferencias actual data de 1993 y sólo cuento con indicadores educativos para 1994, fue imposible hacer comparaciones de un año a otro. En todo caso, puesto que el desempeño educativo cambia lentamente, es probable que los resultados no hubieran diferido mucho.

¿Las pruebas anteriores implican que, en general, la política educativa federal no tiene en cuenta los criterios de equidad? La respuesta es un rotundo sí. Por una parte, el análisis indica que las variables que deberían mostrar una relación importante con las transferencias federales —la eficiencia terminal y el ingreso per cápita— no lo hacen. Por otra, la transferencia de la administración del sistema escolar a los estados es todavía muy reciente para extraer conclusiones definitivas. Los datos utilizados corresponden a 1994 y es razonable esperar que compromisos anteriores —como los salarios de los profesores y el número de profesores contratados, las construcciones en proceso y las compras de equipo— no cambiarían en un par de años. En otras palabras, probablemente las autoridades educativas no hayan podido centrarse en los aspectos de equidad después de un periodo tan corto. Está garantizado extender el análisis a 1995 y 1996. Sin embargo, si la distribución relativa de los fondos a los estados no ha cambiado de manera importante, entonces es probable que se sostengan los resultados presentados aquí. A pesar de los problemas de la estimación empírica, el estudio al menos sugiere que las autoridades educativas deberían volver a evaluar la distribución y la magnitud de las transferencias educativas federales.

Podría argumentarse que se puede promover la equidad de otras maneras que no reflejen necesariamente el monto de los fondos proporcionados a cada estado. Por ejemplo, el gobierno federal puede otorgar fondos para programas especiales a los estados o a los muni-

tiempo. Más bien, el presupuesto siguió incrementándose año con año, pero siguiendo el mismo patrón de gastos por estado. Ignoro (y dudo) si existieron dichos criterios compensatorios iniciales.

cipios, algunos de los cuales no tendrían que aparecer en el presupuesto educativo (por ejemplo, el programa de desayunos escolares o el programa de Escuela digna). Sin embargo, dudo que compensen las desigualdades del sistema actual. Una razón para esto es que tienden a ser pequeños en relación con los presupuestos educativos.¹⁹ Segundo, existen pruebas de que en sí mismos no son compensatorios.²⁰

Hasta aquí, el análisis se ha enfocado principalmente en el objetivo compensatorio respecto a las medidas educativas y socioeconómicas. Un tema muy relacionado es de qué manera el diseño de la transferencia en sí tiene efectos de equidad y eficiencia y, a la vez, cuál es el efecto de la transferencia sobre las finanzas de los estados. Éste será el tema de la siguiente sección.

III. Las transferencias educativas federales, las finanzas de los estados y la descentralización de la educación

Antes del acuerdo de descentralización, la federación podía perseguir directamente la política educativa diseñada en el centro, ya que dirigía las escuelas. Hoy en día, cuenta con dos importantes instrumentos para influir en la manera en que se dirige la educación pública: 1) los atributos que conserva legalmente respecto a la política educativa en general, como el diseño de los planes educativos, así como otras facultades extralegales que puede ejercer, que van desde la presión sobre el presupuesto hasta la regulación del patrocinio político,²¹ y 2) el

¹⁹ Por ejemplo, la suma de la inversión federal en los programas de "Niños en solidaridad", "Escuela digna", "Apoyo a la educación básica" e "Infraestructura educativa" (todos del Programa Nacional de Solidaridad) representa 2.2% de las transferencias educativas federales en México para 1994. Fuente: cálculos propios con base en datos de la SEP respecto a las transferencias educativas y del Programa Nacional de Solidaridad. *Información básica sobre la ejecución y desarrollo del programa del primero de diciembre de 1988 al treinta y uno de agosto de 1994*, México, Porrúa, 1994.

²⁰ De acuerdo con una presentación que hizo María Fernanda Merino acerca de los desayunos escolares en México en la Harvard School of Public Health (enero de 1997), la proporción de niños elegibles para recibir los desayunos escolares en estados pobres no refleja el gran número de niños necesitados en relación con la proporción de niños elegibles para recibir desayunos escolares en estados ricos.

²¹ México es un país muy centralizado, de modo que el poder *de facto* de la federación con frecuencia excede el que permite la Constitución, pues es capaz de esgrimir un poder muy grande mediante la tradición política, el patrocinio y el control financiero. No obstante, su capacidad para influir en la política educativa en el ámbito estatal se ve reducida en relación con la situación no descentralizada. Puede esperarse que esto continúe a medida que el país se acerque a un sistema más federalista y democrático.

diseño y la magnitud de las transferencias educativas federales. Se abandona el poder directo porque se percibe que una estructura descentralizada sería mucho más eficiente, de modo que la federación se podría dedicar a otros objetivos de la política pública. Esta sección se centra en el segundo instrumento y en sus efectos sobre las finanzas de los estados. No obstante, es útil considerar el fundamento de la descentralización.

Hay en todo el mundo un gran interés por la descentralización de algunos sectores de la economía, tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados. Desde el punto de vista económico, el atractivo del gobierno descentralizado reside en mejorar la distribución de recursos de los productos públicos provenientes de una diversificación de acuerdo con los gustos y las demandas locales (Oates, 1972; Tiebout, 1956). Además, la competencia entre las jurisdicciones puede promover la innovación y las mejoras generales en la prestación de servicios.

Como es natural, la descentralización no necesariamente implica la completa separación del gobierno central y, como se dijo en la introducción, puede ayudar a que la federación logre sus metas, incluida la redistribución. En su estudio clásico, Oates (1972) considera a la descentralización una parte integral del federalismo, el cual "representa [...] un punto medio entre el gobierno unitario y la descentralización extrema". Para Oates, la definición económica del federalismo no necesita ser la misma que la política, por lo cual los países pueden ser constitucionalmente federalistas y mantener un gobierno central muy fuerte, como sucede en México. Para Oates, el problema medular del federalismo es determinar la estructura óptima del sector público en términos de las capacidades de toma de decisiones para funciones específicas. De este modo, ha propuesto el "teorema de la descentralización", el cual muestra que para un bien público cuya demanda varía geográficamente, y cuya prestación es igualmente costosa para el gobierno central y para el local de cada jurisdicción, "el hecho de que los gobiernos locales ofrezcan niveles de producción eficientes en el sentido de Pareto para su jurisdicción respectiva" sería al menos igual de eficiente que si el gobierno central prestara un nivel uniforme del servicio.

Como sucede con otros bienes públicos, cuando se estudia la descentralización educativa, debemos observar si se pueden lograr las eficiencias distributivas y, de ser así, si éstas pesan más que las eficiencias productivas (por ejemplo, de las economías a escala) y otras metas

educativas (incluida la redistribución), que podrían exigir una prestación centralizada de los servicios educativos.²² Asimismo, si se opta por la descentralización, es preciso generar las medidas y los incentivos apropiados para lograr las eficiencias prometidas. En la bibliografía económica, por lo común se utilizan dos modelos analíticos para examinar esta cuestión: el modelo de la "elección fiscal" y el "modelo del agente principal".

La principal diferencia entre estos modelos es el grado de autonomía y rendición de cuentas que los gobiernos locales tienen respecto a la recaudación de ingresos, la planificación, el gasto y la toma de decisiones (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991). El modelo de la elección fiscal local supone que la rendición de cuentas será forzada a través de las urnas, tanto respecto a la prestación del servicio de acuerdo con las demandas locales, como respecto a decisiones en lo tocante al ingreso y el gasto hechas para este fin. Si se conocen las preferencias de los votantes, se puede producir el conjunto óptimo de bienes públicos. Este modelo tiene cierta aplicación en los sistemas realmente federados de los países desarrollados. Con frecuencia, el gasto y el ingreso están estrechamente vinculados y el electorado los vigila de modo constante. De hecho, como han señalado Campbell *et al.*, en algunos países esto conduce a que se realicen referendos sobre paquetes fiscales y de servicios completos. Este modelo es la base de gran parte del material publicado sobre el federalismo y la descentralización en los países desarrollados.

En los modelos de la agencia, el principal (que en este caso podría ser el gobierno central) establecería las prioridades, de acuerdo con lo que los funcionarios federales creen que son las preferencias o las necesidades de la población.²³ Con medidas *ex ante*, el principal puede crear un conjunto de incentivos para los agentes (los estados), los cuales, frente a estos incentivos, se comportarán de manera congruente con el objetivo del principal. En dichos modelos aplicados a la descentralización, la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales se da hacia el gobierno central y no tanto hacia los votantes locales. Por lo tanto, la bibliografía respectiva se dedica más a cómo

²² Por ejemplo, se me ha sugerido que una razón importante para la prestación centralizada de la educación, aun si la demanda local no está completamente satisfecha, es el deseo de proteger la cultura mexicana y de mantener la cohesión nacional, al exigir que todos los alumnos del país sigan el mismo currículum.

²³ Aquí, los funcionarios son representantes de los ciudadanos en general, los cuales, en una democracia, deberían ser los verdaderos principales.

diseñar el conjunto adecuado de incentivos. Muchos de los países unitarios o centralizados de América Latina, incluidos los que constitucionalmente son una “federación”, pueden estudiarse utilizando los modelos de la agencia. En vista de la estructura política de México, el marco analítico del agente-principal parece apropiado, más aún dado el enfoque “de arriba abajo” que parece haber seguido la descentralización educativa. Con el tiempo, a medida de que se construyan mejores instituciones democráticas, es posible que la rendición de cuentas se dirija hacia el electorado antes que hacia el gobierno central.²⁴

Ambos modelos tienen fallas importantes que limitan su aplicación en algunos casos. El primero depende demasiado de la capacidad de respuesta de los votantes a las decisiones en materia de políticas públicas y de la respuesta de los encargados de elaborar las políticas públicas a las preferencias locales. El electorado de Tiebout, que “vota con los pies”, ofrece un ejemplo de las suposiciones restrictivas en este tipo de modelo. En cambio, los modelos del agente-principal confían demasiado en la capacidad de las partes para encontrar el conjunto correcto de incentivos *ex ante*. Por ejemplo, los funcionarios de los estados pueden tener un conjunto de metas que entran en conflicto con las de la federación y en donde las relaciones agente-principal se establecen también respecto a los intereses políticos locales, al electorado o incluso a la federación misma en diferentes ámbitos políticos. Además, incluso si se diseña el conjunto correcto de incentivos en una relación de intercambio, podría suceder que las instituciones adecuadas para el comportamiento deseado no estén en el lugar adecuado. Esto podría ser especialmente agudo en el caso de México, ya que algunos estados no tenían ningún tipo de instituciones que se dedicaran a la educación básica antes de la descentralización.

No obstante, estos modelos ofrecen un marco inicial muy útil para analizar la relación del diseño de las transferencias federales y las decisiones presupuestarias, cuyos elementos se pueden combinar cuando sea conveniente. Más adelante analizaré otros aspectos de las transferencias educativas que repercuten de modo considerable en la educación, pero que los análisis teóricos niegan con base en la teoría de la agencia y los modelos de la elección fiscal local.

²⁴ Naturalmente, existen otros modelos que podrían ser útiles en la bibliografía económica así como de la ciencia política y la administración pública. Por ejemplo, los estudios sobre la tradición del “nuevo institucionalismo” podrían ser útiles y deberían formar parte de futuras investigaciones.

El diseño de las transferencias educativas

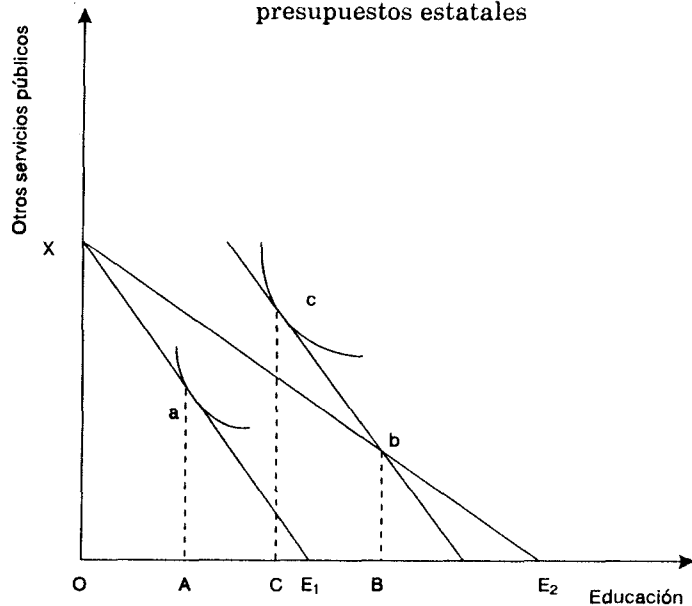
La federación puede utilizar transferencias para: 1) cumplir el requisito de equidad que establece la ley, como se analizó en la sección anterior; 2) promover, mediante su diseño, la eficiencia distributiva en la producción del servicio educativo en el ámbito estatal, y 3) recompensar (o castigar) a los estados por su esfuerzo educativo. La manera en que se distribuyen los fondos educativos federales afectará naturalmente su efectividad.

Según la teoría económica, la eficiencia distributiva se ve afectada por los “precios” que enfrentan los gobiernos subnacionales al proveer la educación. La forma de la transferencia produce la respuesta deseada, en parte dependiendo de su efecto sobre la estructura de precios. *Ceteris paribus*, una “transferencia igualitaria” para la educación hace que la provisión de este bien sea más barata en relación con otros bienes. Esto puede observarse en la figura 1 como un cambio en la pendiente de la curva de presupuesto (de XE_1 a XE_2). Supongamos que la federación, gracias a los derrames de la educación, quisiera que el estado *i* aumentara la provisión de dicho bien de *OA* a *OB*. Si conoce las preferencias del estado, podría ofrecer una transferencia igualitaria tal que el estado elige el punto *b* (no se presenta la curva de indiferencia para evitar obstrucciones), maximizando así su utilidad y conduciendo al nivel deseado de prestación de servicios educativos.²⁵

En cambio, una transferencia total sólo tiene un efecto sobre el ingreso. En la figura 1 esto se observa como un desplazamiento paralelo de la línea de presupuesto original (XE_1), ya que no cambian los precios relativos entre la educación y otros servicios públicos, en la distancia horizontal entre las líneas de presupuesto que miden el monto de la transferencia. En estas nuevas condiciones, el estado maximiza su propio bienestar en el punto *c*, lo que produce una prestación de servicio educativo de *OC*. La producción de la educación se eleva simplemente porque la transferencia ha ocasionado que el estado sea más rico, suponiendo que en México, como sucede en otros países, la educación es un bien normal. Sin embargo, como no se logró que el bien público en cuestión fuera más barato en relación con otros bienes, el ingreso adicional se utiliza para comprar también otros bienes, y el nuevo nivel de producción por lo general no será el que

²⁵ La manera en que está dibujada la figura supone implícitamente que la elasticidad del gasto en educación con la concesión es mayor que la unidad.

Figura 1. Efecto de transferencias igualitarias y totales sobre los presupuestos estatales



maximiza el bienestar nacional (*OB*). Para que esto suceda, la transferencia debería ser muy grande.²⁶

El simple hecho de condicionar que la transferencia se utilice para la educación acaso no conduzca a mejores resultados que una situación en donde la transferencia es incondicional y el gobierno estatal es capaz de redirigir el gasto educativo hacia la compra de otros servicios. Este argumento calificaría cuando el gobierno subnacional no hubiera usado sus propios recursos para la educación antes de la transferencia (Fisher, 1996). Este caso podría aplicarse a los estados de México cuyo gasto propio en educación básica haya sido pequeño o inexistente antes de 1992.

En México, las transferencias federales a la educación estipuladas en el acuerdo de descentralización no representan tan sólo un ingreso adicional para los estados, como sugiere el análisis teórico usual. Más bien, se supone que ayuden al estado a cubrir esa parte del servicio educativo que la federación administraba y dirigía directamente antes de que se transfiriera a los estados. Al menos en el corto plazo, como

se mencionó en la sección I, podrían existir una serie de compromisos difíciles de cambiar en la “nueva administración”, como podrían ser algunos pagos a los educadores, las construcciones en proceso, etc. Con estos compromisos hechos, un estado puede redirigir su propio ingreso hacia otras compras tornándose más eficiente (por ejemplo, recortando costos innecesarios). Desde luego, el lado opuesto está en que redujo el gasto “no comprometido”, lo que podría llevar a una reducción en la calidad o en la cobertura de la educación.

Plausiblemente, se podría evitar la fuga de fondos educativos a gastos no educativos si la transferencia total se otorgara a condición de que el gobierno subnacional *no redujera* su propio gasto (junto con la condición de este tipo de que la transferencia se utilice para un propósito específico). Sin embargo, este tipo de transferencias no promueve la eficiencia, ya que no logra proporcionar los incentivos para recortar costos. De hecho, una condición de este tipo penaliza a los estados que ya antes hacían un esfuerzo para financiar la educación a partir de fondos propios. Asimismo, reduce los incentivos para que los estados dediquen cada vez más recursos a la educación ya que después no podrían cambiar su decisión.

Al comparar el gasto promedio estatal en educación como proporción del total entre 1989-1991 y 1993-1994, se encuentra que de los siete estados que mostraban una reducción en el gasto en el periodo 1993-1994, en cuatro de ellos su propio gasto excedía, en ocasiones mucho, al gasto promedio por estado en educación para ambos periodos (dos estaban por debajo del promedio y uno apenas por arriba para 1989-1991 y por debajo en el periodo 1993-1994, como se presenta en el cuadro 5).²⁷ En todos los casos, la tasa de cambio del gasto federal en educación excedió la del gasto propio del estado. Esto podría indicar que los estados en cuestión deberían tener ganancias en eficiencia para ser capaces de redirigir sus propios fondos hacia la provisión de otros bienes. No obstante, se garantiza que en futuros trabajos se investigará acerca de si esto representa ganancias reales en eficiencia.²⁸

Chile ha usado una transferencia total por alumno (Winkler). Dichas transferencias por capitación son comunes cuando es muy fácil medir la población objetivo (como es el caso de los alumnos). Las

²⁷ Lo anterior se calculó utilizando el gasto educativo para todos los niveles, ya que no fue posible separar los valores correspondientes a educación básica en el periodo 1990-1991.

²⁸ Para investigar este tema, deben observarse los cambios en los costos provocados, por ejemplo, por cambios en las prácticas administrativas.

²⁶ Este análisis se basa en Oates (1972) y Gramlich (1977).

Cuadro 5. Estados que redujeron sus propios niveles de participación en educación

<i>Estado</i>	<i>Relación del gasto propio con el gasto federal 1989-1991</i>	<i>Relación del gasto propio con el gasto federal 1993-1994 (en porcentaje)</i>	<i>Diferencia de las relaciones (II - I)</i>
Baja California	45.4	44.5	-1.0
Distrito Federal	10.7	8.0	-2.7
Hidalgo	4.1	3.6	-0.05
Estado de México	44.7	39.3	-5.4
Nuevo León	47.6	40.2	-7.4
Sinaloa	32.8	32.4	-0.4
Tamaulipas	24.4	18.1	-6.3
<i>Promedio nacional</i>	<i>19.0</i>	<i>22.9</i>	

Nota: Cálculos propios a partir de datos de la SEP.

transferencias pueden referirse al financiamiento educativo en general o a programas específicos. En Chile, la transferencia por capitación para las primarias y secundarias transfiere fondos a los municipios y, algo muy interesante, a proveedores privados sobre una base por alumno. El monto de la transferencia es fijo de acuerdo con una fórmula transparente, la cual garantiza un nivel mínimo relativamente alto de gasto por alumno, pero no asegura la igualdad en el gasto, ya que los municipios están en libertad de agregar al monto de la transferencia lo que les permita su propia capacidad fiscal, manteniendo así los diferenciales del gasto. El sistema chileno de transferencias a la educación muestra también que crear incentivos para las transferencias (en cualquier dirección) puede producir cambios en el comportamiento de las autoridades del estado. De acuerdo con Winkler, hay pruebas de que en Chile, si el gobierno central elevara las transferencias, los municipios responderían con una disminución en su propio gasto, aunque no por un gran monto. Se confirma así la hipótesis de la "fuga" mencionada antes. Además, puesto que la transferencia se paga como un subsidio por alumno, los municipios y los proveedores privados han tomado medidas con mucho éxito para aumentar la matrícula. Asimismo, la transferencia ha producido una mayor disponibilidad de escuelas y ha promovido la participación de la comunidad (Castañeda, 1992).

En Australia y Nueva Zelanda se utiliza un tipo similar de transferencias (Banco Mundial, 1995). En Australia la escuela primaria es responsabilidad de los estados, pero los fondos del gobierno central se distribuyen de manera redistributiva por alumno en proporción con la pobreza relativa. En Nueva Zelanda la transferencia va directamente a las escuelas de acuerdo con la siguiente fórmula: 80% corresponde al número de alumnos y 20% a su *status* socioeconómico. Luego, una junta directiva elegida localmente administra los fondos.

Cualquier tipo de transferencia tendrá efectos redistributivos entre los estados. El efecto redistributivo no sólo se ve afectado por la magnitud y la distribución de la transferencia, sino también por la manera en que se recolecta el ingreso para pagarla. Por ejemplo, si las transferencias se financian con impuestos sobre la renta progresivos y se redistribuyen per cápita, habrá efectos compensatorios siempre que las comunidades más ricas reciban menos de lo que aportan.

La relación entre la magnitud y el tipo de transferencia y el ingreso local es muy importante. Si la educación se basara sólo en los ingresos locales (o estatales), las desigualdades podrían perpetuarse con cierta facilidad. En particular, algunos estados son viables políticamente

camente pero no tanto en el campo económico, por lo que podrían ser incapaces por sí solos incluso de prestar niveles mínimos de servicio. La redistribución nacional se realiza mejor si la federación asigna participaciones de los ingresos.

En el cuadro 2 se mostró que en México el ingreso per cápita varía sustancialmente entre los estados, lo que crea fuertes disparidades en la base tributaria de cada entidad.²⁹ Además de las transferencias educativas, la federación ofrece “participaciones federales” que son parte de los acuerdos de participación general del ingreso. La proporción del ingreso local recolectado, que no sea parte de la utilizada para la participación general del ingreso, respecto al monto de las “participaciones” es una medida de la capacidad del estado para obtener ingresos de manera local. Para 1994, sólo en el Distrito Federal la proporción de ingresos locales fue mayor que la de las participaciones federales (138%).³⁰ En todos los demás estados, los ingresos locales fueron menores a 50% de la “participación federal”, desde 46% en Jalisco hasta 3.5 y 3.3% en Hidalgo y Oaxaca, respectivamente.

Académicos y políticos de varios países han participado en debates respecto a cuál es la mejor manera de tomar en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscales de niveles subnacionales de gobierno. Alemania, Canadá y Australia tienen sistemas que conducen a la compensación de fondos entre las regiones (no sólo en educación) al tiempo que mantienen incentivos de eficiencia. En los Estados Unidos, durante más de dos décadas se ha estado debatiendo acerca de la compensación fiscal respecto a la ayuda federal a los estados y a la ayuda estatal a los distritos educativos (véanse, por ejemplo, Wyckoff, 1992; Reschovsky, 1994; Ladd y Yinger, 1994; Moynihan y Taubman Center for State and Local Government, Kennedy School, 1996). El debate se tornó más acalorado cuando las órdenes judiciales de varios estados (por ejemplo, California y Texas) declararon inconstitucionales los sistemas de financiamiento educativo de dichos estados, que se basaban en gastos locales recaudados de los impuestos locales sobre bienes.

²⁹ En general, cuanto mayor sea el ingreso per cápita (medido como producto estatal bruto per cápita), mayor será la base tributaria para los impuestos federales o locales.

³⁰ El Distrito Federal no es propiamente un estado; más bien, está gobernado por autoridades federales. Su relación fiscal es un tanto diferente de la de los estados. Discutiblemente, tiene una restricción presupuestaria “más suave” y varios de sus servicios públicos los paga directamente la federación, por lo que no tiene que usar sus propios fondos o sus “participaciones federales” como lo hacen los estados. En especial, la federación ha pagado tradicionalmente los servicios educativos. Sin embargo, no existe ningún impedimento legal para que el Distrito Federal no realice un mayor esfuerzo con sus fondos propios.

El argumento fue que dicho tipo de sistemas perpetúa las desigualdades en educación, ya que los distritos más ricos pueden comprar mejores servicios educativos. La pregunta se convierte, más bien, en cuál es la mejor manera de eliminar esta desigualdad sin castigar indebidamente a los que hacen un mayor esfuerzo ni causar otras distorsiones en lugar de mantener la “neutralidad”.

Bird (1993) afirma que el caso básico para una transferencia compensatoria es 1) generar el “nivel correcto de externalidad” (en cuyo caso una transferencia igualitaria parece funcionar mejor) y 2) hacer posible que los gobiernos locales presten un mínimo adecuado de servicios públicos.³¹ Una pregunta importante es la siguiente: ¿qué debe compensarse? Tan sólo otorgarle a todas las jurisdicciones el mismo monto por alumno no tiene en cuenta las condiciones fiscales de la localidad, los costos y las preferencias locales. Según Bird, en todos los países que tienen sistemas formales de transferencias compensatorias, el objetivo es compensar la capacidad de los gobiernos subnacionales para que presten cierto nivel de servicio, o bien, compensar el desempeño de este nivel de servicio. Agrega que el criterio del desempeño plantea un problema ya que si no se ajusta a las diferencias en la capacidad fiscal, el gobierno que hace menos ganará más. En cambio, si las transferencias se basan en el ingreso potencial —en la capacidad de recaudación, no en los ingresos reales—, no se desalienta el esfuerzo fiscal al seguir el “criterio de capacidad igual”. En todo caso, es importante que haya un vínculo claro entre el ingreso y la asignación del gasto para un servicio particular.³²

La creación de un vínculo entre las transferencias y los ingresos locales va más allá de “obtener precios correctos”. Tiene también un efecto sobre la autonomía en la prestación local de servicios, lo cual sería necesario para lograr algunas de las eficiencias distributivas que promete la estrategia descentralizadora.³³ Sin embargo, esto no siem-

³¹ En este mismo sentido, Ladd y Yinger (1994) sugieren que el argumento fundamental para la ayuda compensatoria es la “equidad categórica, que existe cuando todos los ciudadanos tienen un acceso justo a los servicios públicos considerados de particular importancia para sus oportunidades en la vida”.

³² La bibliografía sobre la compensación fiscal es amplia y muy conocida. Un análisis concienzudo de este material y su aplicación al caso mexicano sería un buen tema para una investigación futura. El punto principal aquí es captar la importancia de tener un vínculo entre la capacidad fiscal, el esfuerzo fiscal y la magnitud de las transferencias para obtener precios correctos y generar el conjunto adecuado de incentivos.

³³ Recaudar impuestos locales para financiar la educación también podría hacer que el electorado vigile más las acciones de las autoridades educativas locales y, así, logre que rindan cuentas.

pre ocurre. En los países de la OCDE que comenzaron un proceso de descentralización educativa entre 1970 y 1988 (Francia, Grecia, Portugal y España), el nivel de ingreso recaudado localmente aumentó, pero no se alcanzó una mejora correspondiente en el control local de la educación (OCDE, 1992).

En México, la descentralización de la educación básica no sirvió de mucho para darles autonomía a los gobiernos estatales en este respecto, lo que de por sí hizo difícil aumentar la eficiencia en la prestación de este servicio, según se dijo. Este problema se ve exacerbado por el hecho de que el vínculo entre las transferencias y los ingresos locales es, cuando mucho, tenue y que los estados tienen una capacidad muy limitada para obtener recursos dada su actual base tributaria.³⁴ Un problema que presenta el financiamiento del gobierno central con este tipo de sistemas es que los fondos centrales a menudo vienen amarrados, y depender de las transferencias puede destruir los incentivos para tomar decisiones locales responsables (Oates, 1993). Obsérvese que la necesidad de fuentes de ingreso más independientes no implica que la educación debería financiarse tan sólo localmente. Como se mencionó antes, hay beneficios de la recolección central de ingresos. Si las transferencias se distribuyeran de acuerdo con fórmulas transparentes que tuvieran en cuenta los temas ya analizados, de todas maneras se seguiría promoviendo la autonomía local.

Las fórmulas con las que se asignan las transferencias deberían incluir componentes de la capacidad fiscal además de criterios compensatorios basados en los indicadores educativos. También es crucial que sean transparentes, en el sentido de que los criterios considerados sean medibles y todas las partes interesadas puedan conocer con certeza la magnitud de la transferencia relevante. Si los fondos se asignan mediante una negociación caso por caso, podrían darse efectos redistributivos adversos, y podría ser menos probable que se generara el conjunto adecuado de incentivos. Los funcionarios estatales podrían exhibir un comportamiento egoísta, o la federación podría utilizar esos fondos como recompensa o castigo político. Incluso cuando el patrón general de las transferencias federales (educativas o no) promueva la redistribución progresiva, si el proceso no es transparente y objetivo, podrían darse pérdidas en el bienestar como producto de los costos del

³⁴ Según el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados han transferido gran parte de la base tributaria estable y amplia al gobierno federal quien, en cambio, devuelve parte del ingreso en forma de transferencias.

proceso de negociación. Asimismo, asignar mediante negociaciones crearía incertidumbre y obstaculizaría la planificación educativa a largo plazo, además de que podría alejar a las autoridades estatales de las preferencias locales y reducir la rendición de cuentas de los funcionarios estatales (los cuales pueden culpar a la federación del financiamiento inadecuado).

De acuerdo con algunos funcionarios de la Secretaría de Educación Pública y de las secretarías de Finanzas de algunos estados, actualmente no se utiliza una fórmula transparente y objetiva.³⁵ Sin ella, es probable que la distribución refleje las posiciones de negociación y no preocupaciones educativas genuinas. Además, será más fácil mezclar y confundir las transferencias educativas con otras transferencias federales como parte de una estrategia de negociación (por ejemplo, reduciendo las "participaciones" federales si crecen las transferencias educativas a un estado determinado), lo que produce ineficiencias debidas a la naturaleza y las condiciones distintas de las transferencias.

En México las transferencias educativas provienen de los ingresos generales de la federación, no de impuestos particulares, como serían los impuestos sobre bienes en los Estados Unidos.³⁶ Por tanto, los funcionarios estatales no estarían en condiciones de percibir una relación entre la capacidad fiscal del estado o su esfuerzo fiscal y los fondos recibidos a través de las transferencias. Puesto que algunos estados que hacen un esfuerzo relativamente mayor para contribuir a la educación de sus ciudadanos podrían ser penalizados, mientras otros que contribuyen relativamente poco, en términos de su capacidad fiscal, podrían ser recompensados, se crean incentivos aviesos.

Un examen del cuadro 2 mostró que entre los estados más ricos en términos per cápita se encuentran los que reciben los mayores fondos educativos por alumno en educación básica. El mismo cuadro muestra también que el financiamiento de la educación con recursos propios por alumno varía ampliamente de un estado a otro. Para descubrir si el sistema de transferencias actual recompensa la inversión estatal en la educación, se calcularon correlaciones por clasificaciones entre las transferencias educativas estatales por alumno (para

³⁵ Recibí estos comentarios en varias conversaciones informales a lo largo del año. Dicho sea a su favor, los funcionarios de la Secretaría de Educación Pública están tratando de llegar a dichas fórmulas. Ignoro sus componentes e importancia.

³⁶ Algunos estados, como el Estado de México, tenían un impuesto especial para la educación. Sin embargo, esto no es generalizado y en el ámbito nacional no existe un impuesto semejante.

la educación básica y para todos los niveles de educación) y dos medidas diferentes. Primero, el gasto estatal por alumno (en educación básica y para todos los niveles de educación) y, segundo, la relación del gasto propio en educación por alumno y el PEB per cápita (titulado "esfuerzo" en el cuadro 2). Se considera que éste mide mejor el esfuerzo educativo y por lo común se utiliza en comparaciones internacionales. Los estados difieren mucho de acuerdo con esta medida, que va desde 0% en Hidalgo y 0.32% en el Distrito Federal, hasta 9.35% en Baja California. Los rangos de las correlaciones se presentan en el cuadro 6.

Como puede verse en el cuadro 6, todos los rangos de los coeficientes de correlaciones son negativos, lo cual podría indicar que los estados que invierten más en educación a partir de sus propios fondos (es decir, que realizan un mayor esfuerzo educativo) son penalizados con transferencias relativas menores, y que el sistema actual no los recompensa por ello. Una interpretación más podría ser que el gasto estatal y las transferencias federales se establecen simultáneamente: mientras mayor es el primero, menores son las segundas. Una explicación tal podría describir el proceso de decisión, pero no explica la posibilidad de que algunos estados sean penalizados. Algunos de los coeficientes son relativamente modestos, lo que podría indicar que, de existir, la "penalización" por el esfuerzo no sería muy grande. Sin embargo, es importante señalar que el mayor coeficiente (en términos absolutos) corresponde a la correlación entre el gasto federal para la educación básica por alumno y la medida del esfuerzo, también para la educación básica (-0.35), donde el servicio descentralizado es la educación básica.

La economía política de las transferencias

Cada vez existe más bibliografía sobre la economía política de las transferencias. Comprender el aspecto político de las transferencias y la descentralización es importante para evaluar su efectividad, ya que su éxito dependerá mucho de las instituciones existentes, la habilidad para acumular apoyo político, etc. Por ejemplo, si el gobierno local no da respuesta a las preferencias locales, como suponen dichos modelos, entonces gran parte de la causa económica para la descentralización está perdida, ya que no podrían realizarse las eficiencias distributivas (Oates, 1993). De igual modo, el atractivo de la descentralización podría reducirse si el funcionario estatal es el agente, pero tiene varios

Cuadro 6. Coeficientes obtenidos de la aplicación de la correlación de Spearman entre las transferencias federales y la inversión educativa estatal

Transferencias federales para la educación básica por alumno	Gasto estatal en educación básica por alumno	-0.32
	Gasto estatal para todos los niveles de educación por alumno	-0.18
	"Esfuerzo" educativo estatal para la educación básica	-0.35
Transferencias federales para todos los niveles de educación por alumno	Gasto estatal para todos los niveles de educación por alumno	-0.12
	"Esfuerzo" educativo estatal para todos los niveles de educación	-0.25

Nota: Esfuerzo = (gasto estatal por alumno)/PEB per cápita.

“principales” además de la federación (tales como la legislatura estatal, el electorado, intereses especiales, etc.). En este caso, la rendición de cuentas hacia el gobierno central será difusa y será difícil crear un conjunto de incentivos que maximice el bienestar nacional, según lo percibe la federación.

Los intentos por descentralizar, no sólo la educación, también han renovado el interés en este tema en México. Muchos estudios abordan aspectos puramente administrativos o legales, pero un número cada vez mayor está buscando comprender también las implicaciones en términos de la economía política. Respecto a las transferencias educativas, sobresalen dos puntos: primero, la relación entre las autoridades educativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y, segundo, la existencia y el desarrollo de instituciones y autoridades educativas en los estados. Un análisis detallado de estos dos puntos está más allá de la intención de este artículo, pero se garantiza hacer una breve descripción en investigaciones futuras.

El SNTE ha tenido un largo y a veces conflictivo matrimonio con el Estado. Es el sindicato más grande de América Latina, lo que le da un gran poder de negociación, en vista de su capacidad de movilización popular y de ofrecer votos al partido dominante (PRI). Por lo tanto, su influencia sobre las políticas educativas ha sido muy grande, hasta el punto en que el debate sobre la descentralización se centró más en si ésta reduciría el poder del sindicato que en sus efectos en la educación.³⁷ Supuestamente, la reducción del poder del SNTE provendría de la necesidad de negociar por separado con cada estado, no únicamente con el centro. Los estados también podrían aumentar su posición de negociación ya que los que tienen necesidades educativas semejantes (o gobernadores que piensen igual) podrían formar coaliciones, así como el hecho de que ahora supuestamente enfrentan restricciones presupuestarias “más duras”.³⁸

³⁷ La relación entre el SNTE y el gobierno y la naturaleza de la influencia del sindicato en las políticas educativas es naturalmente mucho más compleja de lo que aquí se expresa. Un análisis más detallado rebasa el ámbito de este trabajo, ya que la discusión ha abordado principalmente la manera en que el gobierno federal distribuye las transferencias educativas. En esta sección quiero tan sólo sugerir temas para futuras investigaciones.

³⁸ Los estados no podrán cambiar los fondos disponibles tan fácilmente como la federación, lo cual limitará las concesiones que pueden ofrecer a los sindicatos. Los funcionarios estatales también podrían rendir mayores cuentas a la población local que un burócrata lejano en la ciudad de México y, por lo tanto, estarían menos dispuestos a ofrecer muchas concesiones. Por último, los estados que tienen gobiernos que no son del PRI no tienen una relación política estrecha con el sindicato. Un argumento en contra es que algunos estados tendrán una posición de negociación más débil que la del sindicato. El tiempo dirá cuál posición es la correcta.

Es probable que la descentralización no haya traído la reducción esperada en el poder del sindicato e incluso haya dejado a algunos estados en una posición de negociación desventajosa, ya que la negociación sobre salarios y otras prestaciones en el sector educativo aún se hace en gran parte en el centro. Con el actual sistema de transferencias, algunos estados (en particular los pequeños o los que tenían pequeños gastos educativos previos) podrían hoy en día tener un incentivo para apoyar la negociación centralizada ya que no pueden asumir altos costos educativos (éstos los asume el gobierno federal y, por último, los contribuyentes de todo el país) y podrían recibir el valioso apoyo político de la sección estatal del SNTE. En todo caso, en vista de su gran número de miembros, incluso un sindicato dividido podría dejar a algunos estados en desventaja cuando negocian temas laborales con el sindicato en relación con la situación que prevalecía cuando el gobierno nacional negociaba con un sindicato unificado. La presencia de restricciones presupuestarias suaves en el ámbito estatal (más que en el federal) aumenta hoy en día el poder de negociación del sindicato según el sistema actual.

El segundo tema se refiere a las instituciones educativas en los estados. El acuerdo de descentralización transfirió responsabilidades de un solo golpe. Esto hace surgir la pregunta de cómo enfrentan los estados las nuevas responsabilidades, institucionalmente hablando, ya que muchos carecían de instituciones o autoridades educativas o, si las tenían, eran muy débiles. Ornelas (1995) hace un intento inicial por responder a estas y otras preguntas mediante estudios de caso de seis estados. Sus resultados muestran sorprendentes diferencias en la manera en que se han ajustado los estados. Por ejemplo, el Estado de México, que dirigía el mayor sistema educativo estatal con su propio sindicato antes de la descentralización, ha preferido administrar por separado el sistema estatal original y el nuevo sistema federal, ya que así se evitan conflictos entre los sindicatos respecto a salarios y prestaciones.

Los acuerdos institucionales que finalmente se harán tendrán implicaciones muy importantes sobre el logro de las eficiencias distributivas y las mejoras en el servicio educativo en general que prometió la descentralización. Ni un buen diseño de transferencias ni una sólida política educativa del centro podrán asegurar este logro si las instituciones no responden a las necesidades locales o no administran la transferencia de manera eficiente.

El alcance de la descentralización

Hasta aquí, el análisis no ha cuestionado el alcance de la descentralización de la educación básica. Actualmente se está realizando un debate académico sobre los méritos de la descentralización y hasta dónde deben participar los niveles inferiores de gobierno en la prestación del servicio educativo.

Como en otros países, la descentralización mexicana fue parcial. Las responsabilidades se transfirieron a los estados, no a los municipios. El nivel de gobierno que está prestando el servicio no es el que está "más cerca" de los ciudadanos y, por lo tanto, la capacidad de respuesta de los funcionarios a las preferencias locales no podría lograrse tan fácilmente. En cambio, las experiencias de Chile y Nueva Zelanda son alentadoras. En estos países, la descentralización se proporcionó localmente.³⁹ Una de las principales ventajas de esto es que los padres de familia y la comunidad en general participan en la educación y pueden hacer que los funcionarios rindan cuentas. Por añadidura, la competencia entre las escuelas puede reducir los costos y elevar la calidad, como muestra la experiencia de los Estados Unidos (Hoxby, 1994). De nueva cuenta, el ejemplo chileno en donde escuelas no lucrativas compiten por las transferencias por alumno es también ilustrativo. Desde luego, el lado opuesto, como se ha argumentado en el texto, es que los niveles más altos de gobierno son más capaces de perseguir políticas redistributivas y de compensación, particularmente cuando la desigualdad del logro educativo entre los municipios es mayor que entre los estados. Una vez más, los Estados Unidos sirven de modelo, en donde los distritos escolares tienen distintas capacidades para ofrecer educación, lo cual ha obstaculizado constantemente un mayor logro educativo.

El alcance de la descentralización puede estudiarse asimismo en términos de las facultades que formalmente se les otorgaron a los estados. De hecho, mientras que la prensa ha alabado el "acuerdo" de 1992 diciendo que fue un paso importante en la descentralización de las funciones federales a los estados y a menudo lo ha llamado la "federalización de la educación", en realidad el gobierno federal todavía controla la mayor parte de los principales instrumentos de las políticas

³⁹ Estos países no tienen el equivalente de los estados en México y, por lo tanto, el proceso de descentralización no se puede comparar con facilidad. Sin embargo, proporcionan un ejemplo de cómo se provee la educación en el medio local, es decir, en jurisdicciones muy pequeñas.

educativas.⁴⁰ En otras palabras, el acuerdo de descentralización aún está lejos de constituir una "devolución" de funciones a los estados. Además, mientras que las responsabilidades se transfirieron formalmente a los estados, la facultad de toma de decisiones en este nivel de gobierno es, en realidad, inferior a la correspondiente división formal de funciones o responsabilidades entre los estados y la federación. El hecho de que las distribuciones presupuestarias sean determinadas principalmente por el gobierno federal, de que los fondos de los estados sean muy limitados, así como la naturaleza del proceso político en sí, pueden limitar seriamente la capacidad del estado para afectar la manera en que se dirige la educación, e incluso reducir la rendición de cuentas de las autoridades estatales hacia los ciudadanos. Incluso las facultades exclusivas que la federación mantiene sobre varios aspectos de la política educativa podrían representar un obstáculo para lograr las eficiencias distributivas que prometió la descentralización. Por ejemplo, el control federal sobre todos los *currícula*, al tiempo que promueve normas mínimas, podría también reducir la innovación y la capacidad de las escuelas de ir al día con el cambio tecnológico. El excesivo control central real disfrazado de descentralización podría conducir a una posición inferior ya sea respecto del sistema centralizado que existía antes de 1992 o de un sistema que fuera efectivamente descentralizado. En este sentido, no debería considerarse que el *status quo* es definitivo.

IV. Conclusiones

El objetivo de este artículo fue analizar las transferencias educativas federales en México después del acuerdo de descentralización de 1992, centrándose en la redistribución y en su capacidad para generar incentivos que conduzcan a una mayor eficiencia para proveer la educación básica. Más que una cobertura ambiciosa de todos los temas relacionados con este objetivo, se intentó identificar los más sobresalientes y apuntar los caminos para la investigación futura. Además, este documento ayuda a llenar una laguna en la bibliografía sobre el firmamiento educativo y las relaciones fiscales entre la federación y los estados en México, especialmente respecto a las transferencias educativas a los estados.

⁴⁰ En México, al contrario de lo que ocurre en otros países, "federalización" quiere decir transferir facultades a los estados, y no al revés.

Entre las principales conclusiones de este trabajo se encuentran las siguientes. Primero, existe una gran desigualdad entre los estados en términos de indicadores educativos y sociales. Las transferencias educativas federales de ninguna manera parecen buscar una política compensatoria. Segundo, las transferencias federales son una herramienta importante para conseguir propósitos redistributivos, no sólo respecto a los indicadores antes mencionados, sino también respecto de las diferencias en cuanto a capacidad fiscal y esfuerzo en cada estado. El diseño, la magnitud y la distribución de la transferencia pueden afectar de manera significativa el conjunto de incentivos que enfrentan los gobiernos subnacionales. Tercero, existe una gran desigualdad entre los estados en lo que se refiere a su capacidad fiscal, su base tributaria y su esfuerzo educativo. Se encontraron algunas pruebas de que el actual sistema de transferencias distorsiona las políticas educativas de los estados, ya que aparentemente "penaliza" a los que hacen un esfuerzo mayor. Por otro lado, los datos también sugieren que podría haber algunas ganancias en eficiencia al proveer educación en algunos estados si el redireccionamiento de los fondos pudiera atribuirse a un recorte de costos. Cuarto, además de lo anterior, otros factores institucionales, como una limitada autonomía de los estados, la falta de instituciones capaces de administrar el sistema educativo en el ámbito estatal en algunas entidades y la relación política entre el sindicato de maestros y el gobierno, reducen la probabilidad de que la descentralización de la educación logre su meta de mejorar la educación pública por medio de mayores eficiencias.

Estos hallazgos tienen implicaciones importantes. En primer lugar, el sistema puede ser incapaz de reducir sustancialmente la gran desigualdad en el logro educativo entre los estados. Esto daría como resultado una pérdida en el nivel de vida y reduciría las oportunidades de los habitantes de las zonas en desventaja en relación con regiones en mejor posición, y por último, podría afectar el crecimiento y el desarrollo del país en su conjunto. El problema se ve exacerbado si los estados no hacen una mejor redistribución dentro de su propio territorio que la que haría la federación si el sistema educativo permaneciera centralizado.

En segundo lugar, si el actual sistema de transferencias genera el conjunto equivocado de incentivos (por ejemplo, penalizando a los estados que hacen mayores esfuerzos), la educación podría sufrir incluso en aquellos estados en donde el logro educativo era más alto. En vista de que los gastos educativos constituyen una proporción muy

grande del presupuesto estatal, las grandes distorsiones también afectarán la prestación de otros servicios públicos por parte de los estados. En este sentido, se garantiza una revisión del sistema de transferencias educativas federales. En particular, es necesario diseñar una fórmula transparente con base en criterios medibles y relevantes. La misma medida debe aplicarse a las otras transferencias federales. La fórmula deberá incluir mecanismos para recompensar a los estados que hagan mayores esfuerzos y penalizar a los que no lo hagan.

En tercer lugar, habrán de emprenderse estudios con el propósito de determinar la capacidad de cada uno de los estados para dirigir efectivamente el sistema educativo desde un punto de vista financiero e institucional. La federación tiene que desempeñar un papel muy importante para asegurar que esto suceda, ofreciendo los incentivos políticos y económicos adecuados, sin reducir innecesariamente la autonomía propia de los estados. En vista de los objetivos del estudio, el análisis aquí presentado se refiere a un periodo particular. En consecuencia, no muestra de qué manera ha evolucionado el sistema educativo a lo largo del tiempo en lo que respecta a las consideraciones tanto de eficiencia como de equidad.

En vista de que los datos disponibles son limitados y del corto periodo transcurrido desde la descentralización educativa en México, no cabe pensar que los hallazgos que aquí se ofrecen representan conclusiones definitivas. Es preciso profundizar en esta investigación en cuanto se disponga de datos nuevos y haya una mayor distancia temporal. Sin embargo, estas limitaciones no deben conducir a descartar por completo los hallazgos de este estudio, considerando sus implicaciones. En cambio, si se toman con optimismo, podrían promover nuevas investigaciones y acaso conseguir que los encargados de elaborar las políticas públicas vuelvan a evaluar el sistema de financiamiento educativo de modo que produzca una mejora en la educación pública en México.

Este estudio se ha centrado en el gasto. Idealmente, también debería centrarse en los resultados educativos. Es decir, se podría analizar no sólo cómo se distribuyen los fondos entre los estados, sino también si dicha distribución produce un mejor servicio educativo que tome en cuenta las regiones más necesitadas y lo haga de manera eficiente. De nueva cuenta, un obstáculo para este tipo de análisis es la falta de datos significativos sobre los resultados educativos, especialmente en lo que respecta a la calidad de la educación y no sólo a la

cantidad.⁴¹ Aun si se dispusiera de datos sobre la calidad de la educación, probablemente las conclusiones aquí presentadas serían válidas. Si la manera en que se presta el servicio educativo no difiere considerablemente de una región a otra (en términos de la mezcla de insumos educativos), es más conveniente aprender de los estados más ricos, o si la educación se dirige de manera más eficiente en los estados en desventaja (lo cual es poco probable por las dificultades socioeconómicas y geográficas que prevalecen en muchos de estos estados), cabe suponer que la desigualdad mostrada aquí respecto a la distribución de fondos puede realmente verse exacerbada si se utilizan medidas de resultados.⁴²

Si bien los fondos educativos son necesarios para garantizar el funcionamiento del sistema educativo, no debemos centrarnos sólo en la magnitud de los fondos. También es muy importante tener en cuenta cómo se distribuyen estos fondos entre niveles e insumos educativos (Hanushek *et al.*, 1994). Con las disparidades existentes en los fondos educativos en México, esto no implica que no debamos preocuparnos por las transferencias. Por el contrario, se requiere una sólida política compensatoria, pero debe ir acompañada de una asignación adecuada de fondos entre insumos y niveles. No hay razones para esperar que la descentralización por sí sola mejore el servicio educativo en México. Para esto se requiere innovación, creatividad y visión por parte de las autoridades educativas de los estados, si se quiere que la descentralización dé frutos. Seguramente, los estados afrontarán el reto. Ojalá que el gobierno federal reconozca este reto y el papel que los estados deben desempeñar y los ayude en este esfuerzo. Así, mediante el sistema de transferencias, se promovería la compensación y se ofrecerían los incentivos adecuados para alcanzar una eficiente prestación del servicio educativo.

⁴¹ Funcionarios de la SEP me han indicado que se están llevando a cabo grandes esfuerzos para ofrecer este tipo de datos.

⁴² Por ineficiencia se entiende aquí que la misma mezcla de insumos educativos conduzca a resultados inferiores o que los resultados no mejoren cuando se incrementan los insumos educativos.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1995), *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Berne, Robert y Leena Stiefel (1984), *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological and Empirical Dimensions*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Bird, Richard (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*.
- Bracho, Teresa (1995), *Distribución y desigualdad educativa en México, 1990*, México, CIDE, Documento de Trabajo EP-16.
- (1995), *Distribución y desigualdad educativa: análisis de la escolaridad a partir del censo. México, 1990*, México, CIDE, Documento de Trabajo EP-17.
- Campbell, Tim, George Peterson y Jose Brakarz (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, Programa de Estudios Regionales, informe 5 (preliminar), julio.
- Cabrero, Enrique (1995), *La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas*, México, CIDE, Documento de Trabajo AP-28.
- Craig e Inman (1985), *Education, Welfare and the New Federalism: State Budgeting in a Federalist Public Economy*, Cambridge, Mass., NBER Working Paper 1562.
- Fisher, Ronald C. (1996), *State and Local Public Finance*, 2a. ed., Irwin.
- Gramlich, Edward M. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en W. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington.
- (1994), "A Policy-maker's Guide to Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, vol. XLVII, núm. 1.
- Hanushek, Eric (1995), "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, agosto.
- Hanushek, Eric *et al.* (1994), *Making Schools Work*, Washington, D.C., Brookings.
- Hoxby, Caroline (1994), *Does Competition among Public Schools Benefit Students and the Taxpayers? Evidence from Natural Variation in School Districts*, Cambridge, Mass., NBER Working Paper 4979.
- INEGI (1990), *XI Censo general de población y vivienda*.
- (1996), *Cuadernos de información oportuna*, febrero.
- Ladd, Helen y John Yinger (1994), "The Case for Equalizing Aid", *National Tax Journal*, vol. XLVII, núm. 1.
- Merino Juárez, Gustavo (1995), *Educational Finance and Quality Improve-*

- ments in Mexico, Policy Analysis Exercise, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (mimeografiado).
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace.
- (1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*.
- (ed.) (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books.
- OCDE (1992), *Public Educational Expenditure; Costs of Financing: An Analysis of Trends 1970-1988*, París, OCDE.
- Ornelas, Carlos (1995), *La descentralización de la educación en México. Un estudio preliminar*, México, CIDE, Documento de Trabajo EP-35.
- Pyndick, Robert y Daniel Rubinfeld (1981), *Econometric Models and Economic Forecasts*, 2a. ed., McGraw-Hill.
- Reschovsky, Andrew (1994), "Fiscal Equalization and School Finance", *National Tax Journal*, vol. XLVII, núm. 1.
- Secretaría de Educación Pública (1993), *Artículo Tercero Constitucional y Ley General de Educación*.
- (1993), *Compendio estadístico del gasto educativo 1993*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (?), *Encuesta del gasto público en educación de los estados, 1992-1994*.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, núm. 64.
- Trejo, Guillermo et al. (1992), *Educación para una economía competitiva*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo/Diana.
- Winkler, Donald (?), *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, World Bank Discussion Papers 235.
- Wyckoff, James (1992), "The Intrastate Equality of Public Primary and Secondary Education Resources", *Economics of Education Review*, vol. 11, núm. 1.

**Experiencias
relevantes**

La reforma de la administración pública en Venezuela: proyectos y realidad

Haydée Ochoa Henríquez

Introducción

Desde los inicios de la democracia, en 1958, el Estado venezolano ha dedicado importantes recursos, de modo sistemático, a la elaboración de proyectos de reforma de la administración pública. Sin embargo, estos esfuerzos no han tenido aplicación; por el contrario, los problemas de los que se partió para adoptar como política la reforma de la administración pública, se acentuaron a lo largo del periodo democrático.

Esta situación resulta diferente hoy en día. Nuestra hipótesis es que se están realizando reformas en la administración pública de modo discreto, algunas de ellas vinculadas a los proyectos, sin que se haya iniciado una discusión sobre el carácter de los nuevos rumbos que toma la administración del Estado.

En este trabajo nos proponemos hacer una exploración de los proyectos de reforma de la administración pública venezolana y su repercusión en la realidad. Si bien nuestro interés central consiste en esclarecer la situación reciente, la demostración de nuestra hipótesis requiere hacer un análisis histórico, por lo que estudiamos el fenómeno globalmente.

Sostenemos que las características que adopta la administración

La autora es licenciada en Administración (LUZ), magíster en Empresas Públicas (ENAEF), doctora en Estudios del Desarrollo (Cendes-UCV). Autora de numerosos trabajos en administración y empresas públicas, investigadora acreditada por el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del Conicit. Investigadora titular del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia (LUZ). Ciudad Universitaria, Núcleo Humanístico, Maracaibo, Venezuela. Telfax: (58-61) 415370. E-mail: hochoa@dino.conicit.ve.

pública —es decir, los procesos de decisión y ejecución en el poder ejecutivo— están estrechamente ligadas a las necesidades del modelo económico que promueve el Estado, en cuyo marco se insertan los requerimientos de la democracia. La posibilidad de poner en práctica los proyectos de reforma se ha inscrito en este contexto.

1. Proyecto para el desarrollo y la eficiencia versus administración populista. Los años sesenta y comienzos de los setenta

Con el derrocamiento de una larga dictadura, en 1958, Venezuela entra en una etapa de cambios económicos y políticos significativos; en lo económico se plantea acelerar el proceso de sustitución de importaciones, y en lo político, implantar la democracia. Sobre la base de estos dos ejes se orienta la acción del Estado.

En estas condiciones, el Estado se plantea la necesidad de llevar a cabo la reforma global de la administración pública, para lograr la eficiencia en función del desarrollo. Para la CEPAL, en esos momentos comenzaba a cobrar importancia la reforma de la administración pública vinculada al desarrollo de América Latina, aunque esta tesis toma fuerza a mediados de los sesenta, vinculada al fracaso de la planificación económica.

Con esa concepción global se hace un primer intento de reforma en 1958 en el que se cuenta con la asistencia técnica de las Naciones Unidas, cuyas propuestas centraron la atención en la modernización del nivel operativo de la administración pública: procedimientos, administración del personal ejecutor, etc. Los resultados inmediatos de este proceso fueron la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) para llevar adelante el proceso de reforma. El trabajo de esta comisión se redujo prácticamente a la elaboración de un proyecto de Ley de carrera administrativa. Escasamente se realizaron pequeñas reformas en cuanto a los procedimientos, con base en las propuestas.

Para algunos autores este proyecto fracasó por “la carencia de una estrategia adecuada para fomentar su aceptación a todos los niveles de gobierno y de la opinión pública en general” (Rodríguez, 1975: 18), necesaria, según el autor, ante la presencia de dos partidos en el poder. Pero, más allá de esta situación, tenemos que las amenazas de gobiernos militares, por un lado, y la Revolución cubana, por el otro, hicieron

que el gobierno diera prioridad a la promoción de la economía y a la defensa de la democracia, para la cual el funcionamiento eficaz de la administración pública no era importante. Por el contrario, mientras se producían cambios importantes en la administración pública que la alejaban cada vez más del uso de criterios de eficiencia, el gasto público constituía la principal fuente del Estado para cumplir sus funciones de acumulación y legitimación (O'Connor, 1981).

A lo largo de los sesenta se avanza en la implantación del modelo de gestión con base en el gasto público, al que algunos autores han denominado burocrático-populista y entre cuyos rasgos se encuentran la escasa vinculación entre los procesos de planificación, evaluación y la formulación de políticas; dichos procesos, más que instrumentos de definición de políticas, son estrategias de legitimación, por la racionalidad que denotan: débil control del cumplimiento del modelo normativo y, contrariamente, una excesiva regulación; elevado crecimiento de las instituciones y del empleo, no sólo por el papel del Estado en la economía, sino también por el uso de criterios de bonanza que orientaron la creación de instituciones y cargos como una salida frecuente a los conflictos de poder; criterios clientelares en las funciones de la administración de personal y en la prestación del servicio público (Ochoa *et al.*, 1996); “el crecimiento del Estado, de sus instituciones y de la burocracia, el aumento del gasto público, en suma, es la forma de integrar conflictos y demandas, de articular presiones tanto democráticas como liberales, de atender las funciones de legitimación y acumulación” (Gough, 1979: 31), en cuyo contexto se da respuesta a intereses personales y de partido, dada la posición de éstos en el cuadro de poder.

Las características que adoptó el proceso de decisiones fueron la ubicación de militantes del partido de gobierno y empresarios en las instancias de decisión, conjuntamente con grupos de presión organizados, algunos de ellos subordinados a los partidos, y la centralización de las decisiones estratégicas y cotidianas en la cúpula de la administración pública nacional, hasta asumir funciones propias del municipio.

Estos rasgos administrativos facilitaron la conformación de una política de crecimiento del gasto público para promover el avance del modelo económico; directamente, favoreciendo la oferta a través de subsidios, financiamiento a largo plazo, tiempo muerto y tasas muy bajas y suministro de insumos e infraestructura barata, entre otros aspectos, e indirectamente a través del gasto social, con lo cual se incrementa la demanda y se reproduce la fuerza de trabajo actual y

potencial, en palabras de Picó, siguiendo a Felice, respecto al Estado de Bienestar: "la política social se llevó a cabo por la necesidad de reconstruir los roles reproductivos, que son también roles sociales" (Picó, 1987: 14).

Para Oszlak, éstas son características propias de un régimen democrático. Sin embargo, hoy observamos que con los cambios económicos, y manteniéndose un régimen democrático, la administración pública ha sufrido modificaciones significativas, a tal grado que el concepto administración pública tiende a ser sustituido por el de gerencia pública, por su connotación de eficiencia o de racionalidad económica.

A comienzos de los setenta, en el marco de estas condiciones administrativas y de un ambiente de estabilidad política, el gobierno, también bajo la influencia de las Naciones Unidas, presentó desde la CAP un proyecto de reforma igualmente con pretensiones de globalidad, pero con un discurso que destaca la necesidad de "transformación de una administración pública tradicional para adaptar su estructura, sistemas y procedimientos al proceso de desarrollo y lograr motorizarlo" (CAP, 1972: 7). De esta manera se asumían claramente los planteamientos del ILPES respecto al papel de la administración en el proceso de planificación; de ahí que, como punto de partida, se adscribió la CAP a la Oficina de Coordinación y Planificación (Cordiplan).

La propuesta de la CAP centra su atención en la reforma de dos puntos: 1) la macroestructura organizativa y 2) los sistemas funcionales. Se buscaba crear una organización y sistemas para evitar duplicidad y dispersión y cumplir racionalmente con los objetivos del Estado (CAP, 1972: 75) y fortalecer los ministerios como órganos rectores de la política sectorial, a los cuales se adscribirían las empresas del Estado y otros entes descentralizados, de acuerdo con el sector respectivo. Completaban este cuadro de racionalidad el sistema de planificación y el resto de sistemas funcionales, en estrecha relación con los ministerios.

Esta propuesta recorrió toda América Latina como modelo ideal; sin embargo, en la práctica su aplicación fue casi nula. Se trató de un modelo que intentaba, siguiendo las pautas explicativas del fracaso de la planificación, someter al aparato público a estrictos controles de cumplimiento de la política formal de cada sector por parte de los ministerios responsables. Esto contrastaba con el modelo vigente, en el cual la política formal plasmada en los planes, programas, proyectos, leyes, etc., no constituía la base real de orientación de la gestión. En este caso el modelo normativo es un instrumento que se conserva porque, como dice Oszlak (1984), connota racionalidad, pero en la

práctica es violado por la estructura de poder directamente y permitiendo su desviación por parte de la burocracia, comprometida con el grupo decisor por medio de un sistema de dirección sin controles.

2. Proyecto alternativo para la eficiencia y su correspondencia con la apertura de un espacio tecnocrático. Las décadas de 1970 y 1980

En condiciones de un estancamiento de la economía, y en particular del modelo de sustitución de importaciones, se produce el aumento de los precios internacionales del petróleo en diciembre de 1973, lo cual incrementó los ingresos fiscales provenientes del petróleo en 165%, de modo que el Estado venezolano dispuso de recursos jamás percibidos.

Paralelamente sobrevino el triunfo de Carlos Andrés Pérez como presidente de la república, quien había realizado alianzas con un sector de la burguesía, llamada burguesía emergente, que defendía la reorientación de la economía hacia el mercado internacional, con apoyo en las industrias básicas.

El nuevo gobierno elabora y lleva adelante el proyecto denominado "La Gran Venezuela", cuya característica principal es su decidida intervención en la economía, por medio de inversiones directas y de una importante actividad crediticia, con el propósito de dinamizar el proceso de sustitución de importaciones y promover un nuevo modelo de acumulación, orientado hacia el mercado internacional, lo cual dio lugar a una gran expansión del aparato empresarial público. De este modo se atendían las demandas de la burguesía inserta en el proceso de sustitución de importaciones y las de la burguesía promotora del nuevo modelo (Ochoa, 1995a: 105).

En este contexto, el gobierno presenta una nueva propuesta de reforma de la administración pública, que tuvo como punto de partida el desplazamiento de la CAP como responsable de la reforma, al crearse para dicha función la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP), coordinada por el doctor Pedro Tinoco, perteneciente al sector de la burguesía emergente.²

² Se ha identificado como una característica de este sector de la burguesía su inserción directa en la toma de decisiones públicas, pero es importante aclarar que aunque la burguesía no necesita ubicarse directamente en el aparato público para que el Estado cumpla su función de acumulación, en Venezuela siempre lo ha hecho, sólo que esta vez se intensificó ante la necesidad de defender un nuevo proyecto que desplazaba a los mediadores tradicionales: los partidos políticos en el sector más importante del aparato del Estado: las empresas públicas.

La propuesta centra su atención en un espacio de la administración pública: las empresas del Estado. El criterio de dirección que se propone para las empresas es el de eficiencia y productividad, pero “la empresa del Estado... tiene que contribuir simultáneamente al logro de los fines económicos y sociales generales del Estado” (CRIAP, 1974: 8), con lo cual queda claro el papel del Estado en la acumulación privada de capital y en la legitimación, en un proceso administrativo de búsqueda de ciertos niveles de rentabilidad.

Para cumplir tales propósitos, el Estado debía agrupar todas sus empresas en un Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales, el cual, a diferencia de los ministerios sectoriales, tendría espíritu empresarial. Dicho consejo debía ser dirigido por “personas de excepcional calificación y experiencia en el manejo de empresas” (CRIAP, 1974: 8), y de esta manera el aparato empresarial público, donde se encuentra el poder económico del Estado, sería desvinculado de la dinámica burocrática vigente.

Así pues, estamos en presencia de una propuesta que se distingue profundamente de las anteriores en tres aspectos: 1) el acento en la necesaria rentabilidad, reconociendo las limitaciones del Estado en este sentido, 2) se intenta separar a las empresas del Estado de las instancias donde se define la política sectorial de las empresas, para ser agrupadas por el criterio de dirección que deben tener, y 3) se propone, por primera vez, efectuar cambios en los niveles de decisión, lo cual apunta a desplazar a los partidos como sujetos de decisión.

La propuesta, conocida como Plan Tinoco, fue objeto de múltiples críticas por diversos sectores, las cuales centraron la atención en la concentración de las empresas en una sola dirección. Para la izquierda el “proyecto era una creación que obedecía a los intereses de la fracción desarrollista empeñada en colocar los recursos básicos de la nación bajo el control del sector privado” (Malavé, 1987: 387). En el seno del Estado el proyecto enfrentó una fuerte oposición de dos grandes centros de poder: la Corporación Venezolana de Guayana, que, según el proyecto, dejaría de ser *holding* multisectorial y se constituiría en corporación metalúrgica, y el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), que pasarían a ser corporación financiera, por lo que perdería capacidad de decisión sobre las empresas en las cuales se realizaban las grandes inversiones, y en las cuales tenía acciones.

El objetivo de rentabilidad que se proponía para las empresas no fue cuestionado. Dicho criterio comenzaba a ganar espacio ideológico; de ahí que en Acción Democrática —principal partido político— se

manejara por primera vez lo siguiente sobre las empresas públicas: “mantener las empresas básicas para el desarrollo y la independencia económica en manos del Estado, pero someter su administración a criterios de rentabilidad económica y social” (Rodríguez, 1979: 54).

A pesar de que el presidente de la república tenía poderes extraordinarios del Congreso, el proyecto de la CRIAP no fue aprobado; sin embargo, en la práctica se dio un importante avance de las propuestas.

Paralelamente se realizaban los grandes proyectos de inversión (nuevos y de ampliación) por parte del Estado y se llevaban a cabo las nacionalizaciones de la industria petrolera, de la explotación del hierro y la producción de electricidad en varios estados del país. En este proceso el Estado pasó a ser explotador directo de los recursos naturales del país: petróleo, oro, hierro, bauxita, carbón, etcétera.

El modelo de dirección adoptado en este grupo de empresas, donde se encontraban grandes inversiones del Estado, difirió notablemente del modelo vigente y dominante que de algún modo se quería desplazar con el proyecto de la CRIAP. La mayoría de estas empresas conceden prioridad, en nombre de la tecnificación, al crecimiento económico, global e institucional, por encima de otro tipo de criterios, por lo que hemos denominado tecnocrático a este modelo (Ochoa, 1995a). La vinculación de la mayoría de estas empresas con el mercado internacional exigía superar los viejos criterios de dirección, basados en el gasto público. Las características principales que asumió la administración en estas empresas públicas son las siguientes:

1) Las decisiones pasan a manos de empresarios y técnicos. Los técnicos asumen posiciones de decisión, es decir, desplazan a los sujetos comprometidos con los partidos políticos de las instancias que toman las decisiones. No se trata de los técnicos con mayores credenciales, sino de los técnicos con capacidad gerencial y compromiso con el crecimiento de la economía y el logro de ciertos niveles de rentabilidad, tal como lo proponía el proyecto de la CRIAP.

2) La forma jurídica de instituto autónomo, según la cual las empresas públicas se ven sometidas a mayores controles de la administración central y por la que se dificulta la asociación con capital privado, fue sustituyéndose por formas jurídicas del derecho privado,³

³ La sustitución de formas jurídicas del derecho público por las formas jurídicas del derecho privado, comenzó a inicios de los sesenta, cuando se incorporó en la Constitución de la República como requisito para la creación de institutos autónomos, su aprobación por el Congreso. Sin embargo, fue a mediados de los setenta cuando cobró fuerza este fenómeno, hasta el punto de liquidar institutos autónomos para crear compañías anónimas.

con las cuales se incrementa la autonomía de dirección de las empresas y las posibilidades de negociación con el sector privado. Se observa así una tendencia a la profundización de la descentralización funcional para facilitar la tecnocratización de las empresas.

3) Se producen cambios significativos en la administración de personal, los partidos son desplazados en el proceso de reclutamiento y selección; la capacitación constituye una función a la cual se le asigna importancia; se reduce considerablemente el personal de la empresa y comienza a usarse sistemáticamente la contratación de servicios con empresas privadas,⁴ desde el proceso productivo hasta servicios secretariales, con lo cual se minimizan conflictos laborales y eventualmente costos. En síntesis, el fenómeno de incremento de personal presente en el modelo anterior, asume características opuestas.

4) La incorporación de las modernas técnicas administrativas es una preocupación en las empresas, por lo cual el desarrollo organizacional y el control de gestión, de moda en los setenta, orientó los esfuerzos de modernización, por lo que en algunas empresas se crearon departamentos de desarrollo organizacional.

5) Con excepción de las compañías petroleras, las empresas se ponen en gran medida bajo la dirección de la Corporación Venezolana de Guayana, constituida en un *holding* multisectorial, y del Fondo de Inversiones de Venezuela, propietario de las acciones, de manera que, en cierta medida, se avanza con los criterios de concentración propuestos por la CRIAP.

En síntesis, se abre, para un grupo de empresas públicas, espacio a un modelo de administración pública alternativo al vigente, en gran medida en correspondencia con la propuesta del sector emergente de la burguesía, que tiene como criterio de dirección la eficiencia. La razón de esto, para algunos autores (Licha, 1990), es la búsqueda de legitimación del Estado, debido a la racionalidad que connota la eficiencia. En nuestra opinión, la eficiencia basada en el crecimiento económico, como la plantean para tales empresas, es más un instrumento de acumulación que de legitimación, y los efectos de dicha eficiencia en la población, la limitan como instrumento de legitimación a mediano y largo plazo.

A lo largo de los años setenta y ochenta este modelo fue avanzando en empresas clave para el proceso de acumulación. Merece especial

⁴ En el proceso de tecnocratización de la petroquímica, el personal se redujo de 4 600 a 2 800 trabajadores, y paralelamente se contrataron servicios con empresas privadas.

mención la transformación de un estilo burocrático-populista a un estilo tecnocrático, en la petroquímica y en Carbones del Zulia (Ochoa, 1995a). El resto del aparato público es dirigido con los tradicionales criterios y procesos burocrático-populistas. De modo que estamos en presencia de dos modelos económicos y de dos estilos administrativos.

3. Democracia y eficiencia, objetivos declarados en los proyectos de los ochenta y los noventa, versus reformas tecnocráticas

A raíz de la crisis fiscal, desde principios de los ochenta, el Estado presenta serios obstáculos para dar continuidad al estilo de dirección basado en el gasto público y comienzan a realizarse fuertes críticas al modelo denominado burocrático-populista.

Tal situación contribuye a crear en 1984 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), con el objetivo declarado de elaborar un proyecto de reforma del Estado dirigido a efectuar cambios "en el orden político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural, con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno, democrático y eficiente en Venezuela" (Copre, 1988: 11).

En este momento el concepto de modernización tiene un contenido distinto al que se le dio a la propuesta de reforma administrativa de los setenta (búsqueda de desarrollo), ahora apunta a "asegurar la permanencia del sistema, haciendo funcionar en condiciones controladas su capacidad de perfeccionamiento, y el prevenir presiones asociables con la violencia, en cualquiera de sus formas. Hay, pues, un propósito de cambio dentro de la estabilidad" (Copre, 1988: 79).

La Copre incluye propuestas de reforma a la administración del poder ejecutivo, cuyas metas son, según un expresidente de la Copre, lograr máxima eficiencia, construir una administración pública nacional sobria y austera, reducir los ámbitos de acción del Estado nacional, lograr que el gobierno nacional funcione como un centro de conducción estratégica y profundizar la labor coordinadora del gobierno nacional (Márquez, 1996: 98-102). Se destacan los siguientes proyectos de reforma: descentralización político-territorial, profesionalización de la gerencia, reorganización del aparato central, simplificación administrativa, reestructuración de las instituciones descentralizadas y privatización de las empresas.

Descentralización

La descentralización ha sido el proyecto central de la Copre, y se le considera fundamental para la democracia y la eficiencia. Según dicha comisión.

es uno de los ejes de la reforma, diseñado para dar respuesta al reclamo social, conquistar un mayor acceso a las decisiones e incrementar la eficiencia de los servicios públicos y la administración [...] tiene el objetivo de fomentar la participación de las comunidades en las decisiones de su interés [...] induciría a una distribución más equitativa de las actividades productivas en el territorio nacional, aumentaría la legitimidad sociopolítica, y haría más eficiente la administración central, al concentrar sus recursos y atención sobre problemas nacionales y al trasladar a los estados y municipios el cuidado de los asuntos que les conciernen [Copre, 1988: 128].

Con el advenimiento de un segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez a fines de los ochenta, el Estado inició la promoción de una economía de mercado e impulsó de inmediato el proyecto de descentralización, en nombre de la democracia y de la eficiencia, a cuyos efectos se aprobó en 1989 la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, por la cual se transfieren poderes a las gobernaciones de los estados. La aplicación de esta ley ha avanzado en algunas áreas, tales como puertos, aeropuertos y puentes, y parcialmente en salud, educación, deporte y cultura.

A nuestro juicio, el camino real que ha tomado la descentralización se inserta en los requerimientos de la economía neoliberal para conformar un Estado tecnocrático, es decir, un Estado promotor del crecimiento económico, y contando con el liderazgo de la empresa privada, sobre cuya base debe además ser eficiente.

El carácter tecnocrático de la descentralización se expresa, por una parte, en el acento que se ha puesto en la eficiencia sobre la base de privatizar los servicios descentralizados, sin importar el efecto en los usuarios. En algunas áreas descentralizadas, tales como puertos y aeropuertos, la privatización se ha dado mediante la contratación de la administración con empresas privadas que ha conducido casi de inmediato al incremento de las tarifas de los servicios. En otras áreas, como la salud, el proceso de privatización tiene lugar bajo el concepto de autogestión, pero no con el contenido político que históricamente ha tenido dicho concepto, sino con un contenido económico. Por autoges-

tión se entiende el financiamiento del servicio —que anteriormente era gratuito— por parte del paciente, bajo diversas modalidades; este sistema mejora la atención de quienes tienen posibilidad de financiamiento y reduce los costos de salud para el Estado, por lo tanto incrementa la eficiencia, pero desde el punto de vista social tiene efectos negativos en la salud.

Por otra parte, hasta ahora la descentralización ha consistido en un proceso de distribución territorial y parcial del poder del nivel nacional al estatal (el nacional ha conservado la propiedad jurídica de los bienes), sin que haya traspaso de poderes a los sectores de la sociedad civil hasta ahora marginados del poder; en tal sentido, no es un instrumento democrático. Decimos que parcial ha sido por cuanto, en el ámbito nacional, continúan definiéndose algunas políticas que afectan la gestión de las instituciones descentralizadas, incluso en aspectos operativos.

Para algunos autores la descentralización, a pesar de ser un viejo proyecto, avanza en este momento ante las necesidades de la nueva dinámica de acumulación, la cual requiere la desaparición del Estado nacional, en aras de lo mundial y lo local; los estados nacionales son considerados un factor perturbador para la acumulación, producto de la acentuación de la contradicción entre los procesos controlados por el valor (capitales individuales) y los controlados por el Estado a favor del capital global (De Mattos, 1990: 168). Si bien sobre algunos entes descentralizados se definen políticas implantadas en el ámbito central, es obvio que se produce una fragmentación del poder que debilita al Estado.

Por otro lado, el nuevo modelo de acumulación requiere un Estado eficiente, capaz de contribuir al crecimiento económico con un mínimo de gasto de tipo social, lo cual se ve favorecido con la descentralización, a corto plazo en el poder central y a mediano plazo en los niveles locales, en tanto se han marcado pautas en tal sentido. La descentralización como estrategia para alcanzar la eficiencia es una tendencia mundial, “ha sido el camino seguido por numerosos países que se han planteado elevar la eficiencia del Estado Nacional” (Márquez, 1996: 13).

Profesionalización de la gerencia pública

La preocupación por la profesionalización de la gerencia pública se incorpora a la Copre desde que ésta se constituye, en un marco en que

se asigna una importancia significativa a la gerencia como causa de la crisis y, en consecuencia, como salida. Estamos así en un proceso de sustitución del concepto de administración pública por el de gerencia pública (Cabrero, 1995; Kliksberg, 1992), con lo cual se quiere resaltar la nueva concepción que se tiene de fenómeno gerencial.

En este contexto se han puesto de moda las tesis gerencialistas propias del sector privado, las cuales se fundamentan en la hipótesis.

de que la gerencia implica preocupación y responsabilidad en el manejo de los recursos; implica conciencia sobre los costos de personal y operacionales; permite alcanzar resultados deseados, todo en franca contradicción con el modelo ideal de organización burocrática que, sin interesarse por los resultados, se desgasta cumpliendo procedimientos formales (Galué, 1995: 62).

Estas tesis se imponen a pesar de la insistencia de algunos autores (Kliksberg, 1989) respecto a las diferencias reales y necesarias entre los ámbitos público y privado en materia gerencial.

En Venezuela la población de gerentes públicos se estimó en 1991 en 30 000, de los cuales alrededor de 3 000 se ubicaban en la alta gerencia (Quintín *et al.*, 1992: 258).⁵ A partir de una evaluación de la situación de la gerencia pública en materia de formación, de régimen de personal y de desempeño, se esbozó una propuesta de profesionalización, con los siguientes objetivos.

...captar, retener, premiar y desarrollar al personal que requiere acometer las funciones directivas del Estado... como fuente dinamizadora de los cambios que exige la sociedad y no un territorio dominado por el partido de turno y los partidos políticos de mayor poder, para su beneficio y el de sus simpatizantes... un nuevo tipo de funcionario público: el gerente público, destinado a una administración menos burocrática y más acorde con una economía competitiva y dinámica, a cuyo ritmo debe adecuarse la actividad del Estado y de los entes territoriales menores (Feil y Adrianza, 1992: 229 y 231).

Se trata, en esencia, de sustituir en todo el aparato público a los partidos políticos como sujetos de decisión en los niveles de supervi-

⁵ Constituida por ministros, directores generales de cada despacho, directores generales sectoriales y sus equivalentes, tanto en la administración central como en la descentralizada, así como en las gobernaciones y municipios.

sión, en la gerencia media y la alta gerencia, pues son portadores de criterios y prácticas clientelares, nepotistas, personalistas, usuarios del sistema del botín. Los sustituirían profesionales de la gerencia, portadores de criterios de racionalidad económica por encima de otro tipo de racionalidad, capaces de impulsar los cambios económicos, lo cual había sido planteado por la CRIAP para las empresas públicas desde mediados de los setenta, con lo que se logró un avance significativo en la práctica en dichas empresas.

Pero cabe hacer notar que en el proyecto originalmente se observaron criterios diferentes; de ahí que se planteara como principio de dirección "la efectividad social en la producción de bienes y servicios por parte del Estado" (Copre, 1989: 52),⁶ explicable por el pluralismo que tuvo la Copre en sus inicios.

Alcanzar los objetivos mencionados pasaría por: 1) el diseño de instrumentos legales, 2) la creación de un Instituto de Alta Gerencia Pública para la formación y 3) el diseño de instrumentos de régimen de personal gerencial público, entre los cuales destaca la creación de un Cuerpo de Gerentes Públicos, cuyos miembros estarían acreditados para desempeñarse como gerentes públicos, con rangos diferentes de la estructura de cargos de la administración pública y conservados de por vida (Feil y Adrianza, 1992: 230).

El actor clave de este proceso sería el Instituto de Alta Gerencia Pública, cuyo proyecto fue concluido en 1991, después de superar conflictos en el seno de la Copre, pues había dos tendencias básicas respecto a la forma de operar los procesos de capacitación. Una de ellas proponía crear una red con las instituciones existentes en el país en materia de formación gerencial, de tal manera que el instituto tendría un papel coordinador del proceso; la otra tendencia proponía que la capacitación quedase en manos del propio instituto.

En 1992 se constituyó formalmente, por decreto, la "Fundación Instituto para el Desarrollo de la Alta Gerencia Pública", cuyos objetivos pueden resumirse en la promoción y realización de la capacitación, la investigación en el campo de la gerencia pública y el apoyo a la profesionalización. La creación de una red de instituciones docentes públicas y privadas forma parte de las funciones del instituto.

La profesionalización de la gerencia, como propuesta que debe desarrollarse en toda la administración pública, sigue siendo hoy un

⁶ El concepto de efectividad social concede prioridad a la satisfacción de las necesidades, mientras que el de eficiencia da cuenta del logro de los objetivos con énfasis en los costos.

proyecto. El Instituto de Alta Gerencia Pública, que sería la base del desarrollo del proyecto, aún no ha iniciado sus actividades, pues no se le asignaron recursos.

Pero al margen de este proyecto que tantos recursos y apoyo internacional recibió (de las Naciones Unidas), el proceso de profesionalización de la gerencia, iniciado en algunas empresas públicas de modo sistemático en la década de los setenta, se ha venido profundizando a lo largo de la década de los noventa, teniendo como punto de partida la ubicación de técnicos sin militancia partidista en los altos niveles del poder ejecutivo (ministros), equipo que emprendió los cambios hacia una economía de mercado.

Paralelamente se utilizó la estrategia selectiva de organizaciones vitales para los cambios que se estaban produciendo en el Estado, en las cuales los sujetos comprometidos con los partidos políticos fueron sustituidos por técnicos "apolíticos". La estrategia selectiva está ganando espacio en los procesos de reforma, tal como dice Crozier: "los resabios sucesivos que en todos los países han conocido las tentativas de reformas muy ambiciosas demuestran al mismo tiempo la dificultad, por no decir la casi imposibilidad, de una reforma total" (Crozier, 1995: 15). Desde mediados de los ochenta el BID ha señalado que una reforma global, aunque necesaria, es extremadamente ambiciosa y pocos países la han desarrollado (Pérez, 1991: 173).

En este contexto el avance de la profesionalización es notable en las organizaciones responsables de la administración tributaria nacional, lo cual constituye un fenómeno latinoamericano en el que Venezuela se había quedado rezagada. Por presiones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, la administración tributaria en nuestro país ha dado un salto hacia la modernización, los criterios y procesos burocráticos populistas y clientelares han sido sustituidos por orientaciones de la reingeniería, donde la productividad y la eficiencia cobran significativa importancia, con una dinámica de subordinación a lineamientos de los organismos internacionales.

La profesionalización de los niveles técnicos y gerenciales de la administración tributaria ha avanzado notablemente en los distintos componentes previstos en el proyecto de la Copre: captación, retención, premiación y desarrollo, lo cual ha sido posible por los cambios organizativos realizados previamente, que le dan cierto grado de autonomía a la institución y la deslindan de la dinámica burocrática del resto del aparato estatal. El punto de partida de los cambios lo constituye

la asignación de remuneraciones altas que han permitido captar gerentes de empresas públicas tecnocráticas y del sector privado, en franca cooperación entre ambos tipos de organizaciones.

Si bien, aparte de las empresas públicas, los mayores avances en la profesionalización se encuentran en la administración tributaria, en lo cual han influido las presiones de los organismos internacionales y su apoyo financiero para la modernización de dicha administración; de una u otra forma el resto del aparato estatal se ve presionado por diversas vías para avanzar en el proceso de modernización, particularmente en el desplazamiento de los partidos políticos de los niveles gerenciales, y éste es un elemento clave para avanzar en la sustitución del viejo modelo, denominado burocrático-populista, por una administración pública tecnocrática.

Reorganización de la macroestructura de la administración central

Otro proyecto de reforma administrativa lo constituye actualmente la reorganización de la administración central. La propuesta plantea los siguientes objetivos y estrategias que la Copre espera sean plasmados en una nueva Ley Orgánica de la Administración Central (Quintín *et al.*, 1992: 170-172):

1) Incrementar la capacidad de gobierno del Consejo de Ministros, lo que se lograría reduciendo de 16 a 9 los ministerios; al reducirse el número de integrantes del Consejo de Ministros éste sería más ágil y se centraría en la discusión de políticas, dejando las cuestiones operativas a los gabinetes sectoriales.

2) Facilitar la integración y coordinación intersectorial, mediante la agrupación de sectores afines, dirigidos por secretarios de Estado, en un ministerio.

3) Racionalizar los altos niveles y flexibilizar la organización del ejecutivo nacional, con la creación —a discreción del ejecutivo— de las secretarías para dirigir los sectores.

4) Mejorar los sistemas de apoyo a la administración central. Se propone integrar los sistemas de apoyo (planificación, función pública, etc.) en un órgano rector, pero la decisión de la jerarquía y naturaleza jurídica de éste sería del ejecutivo nacional.

5) Desconcentrar y adaptar la administración central al proceso de descentralización territorial. Se propone para ello, además, la

posibilidad de crear servicios administrativos autónomos (Quintín *et al.*, 1992: 170-172).

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Central, que recoge estas propuestas, fue concluido en 1992 y aún no ha sido aprobado, lo cual está vinculado a los cambios que produciría en la actual estructura de poder. Basta tener presente que el Ministerio de Energía y Minas (clave para el Estado) pasaría a ser una secretaría.

Subyace en la propuesta una concepción simplista: 1) del proceso de formulación de políticas públicas, al considerar que la simple reducción formal del número de miembros del gabinete va a permitir centrarse en la formulación de políticas, desconociendo así la complejidad política de dicho proceso, y 2) de la función de control, al estimar que la sola agrupación de sectores en un ministerio puede permitir la integración y coordinación. Sobran ejemplos de violación de la autoridad de los ministerios.

El objetivo real subyacente en el proyecto es, a nuestro juicio, incrementar la discrecionalidad del poder ejecutivo en torno a la organización de la administración pública, con lo cual podría, a mediano plazo, reducir el tamaño de la administración central sin las ataduras que plantea la actual ley de la administración central, aprobada en los años setenta en condiciones de bonanza fiscal. El incremento de la discrecionalidad en las decisiones es hoy una línea de la modernización de la administración pública; ello permite incorporar con mayor facilidad los avances técnicos en función de la eficiencia, criterio que se ha visto obstaculizado con la rigidez propia del modelo weberiano.

En la práctica, la figura de Servicios Autónomos propuesta en el proyecto, se está poniendo en práctica, entre otras cosas, para la organización responsable de la modernización de la administración tributaria, lo cual ha permitido autonomía financiera a dicha organización para llevar adelante los cambios.

Simplificación administrativa en el aparato central

Las propuestas de simplificación administrativa han estado presentes en todos los proyectos de reforma administrativa y fueron incorporadas por la Cope desde sus inicios, a mediados de los ochenta, como un proyecto global para toda la administración pública, en el marco de fuertes críticas a la administración pública. Como producto de lo anterior, el gobierno dictó un "Instructivo sobre simplificación e infor-

mación de los procedimientos administrativos", que debía orientar la simplificación administrativa en toda la administración pública.

La idea fue retomada con fuerza a comienzos de los noventa, con el apoyo de las Naciones Unidas, en el contexto de fuertes demandas respecto a la necesidad de desregulación y de agilización de los procedimientos para llevar adelante una economía competitiva. A resultas de ello el gobierno constituyó por decreto "La Comisión Central para la Simplificación de Procedimientos Administrativos en Información Ciudadana de la Administración Pública Central"; es decir, se restringe al aparato central, aunque sin un proyecto global, siguiendo el criterio selectivo de casos.

La reducción del aparato central es explicable no sólo por la estrategia selectiva de reforma, sino porque mediante la reestructuración de la administración descentralizada, de una u otra forma tienen lugar procesos de simplificación de los procedimientos, porque los problemas serios de establecimiento de los sectores económicos se encuentran en la administración central; de hecho, uno de los objetivos declarados del proceso es estimular la actividad económica, además de favorecer la capacidad de gestión e impulsar el cambio de cultura administrativa (CLAD, 1992: C/1).

Los principios declarados que guían la simplificación administrativa son: economía, eficacia, celeridad, imparcialidad, participación del funcionario y de los ciudadanos, moralización, aplicación de las normas, presunción de buena fe, desregulación, desconcentración y modernización a través de la informática.

Los avances a partir de la actividad de la Comisión Central son lentos, y la mayoría están dirigidos a mejorar el servicio a los sectores económicos, por diversos medios: eliminación de papeleo, reducción de tiempos, suministro ágil de información, eliminación de fianzas, avales y depósitos, respuesta rápida a solicitudes de permisos, licitaciones y legalización de inversiones extranjeras, entre otros (CLAD, 1993: 1.3.3./1). Los procesos con efecto en los ciudadanos son menores, el mayor avance se ha dado en el sector educativo.

A más de que el proyecto marcha con lentitud, la simplificación de procedimientos de la normatividad no es garantía de su funcionamiento, en razón de que por lo general se trata de un proceso aislado de otros componentes administrativos necesarios para alcanzar la eficiencia, tales como la capacitación del personal, lo cual no sucede cuando la simplificación se da como parte de un proceso de reestructuración de la institución. Por eso, es notorio que a pesar de la moder-

nización de algunos procesos en lo normativo, el servicio continúe sin mejorar.

El gran obstáculo a la simplificación administrativa lo constituyen la corrupción y la cultura clientelar de los funcionarios; los esfuerzos con miras al cambio de cultura en éstos y en los ciudadanos para la aplicación de algunos procedimientos son evidentes en algunas áreas, como la tributaria. Los diversos medios de comunicación son espacios de divulgación de nuevos procedimientos, con un mensaje según el cual el ciudadano es el beneficiario del cumplimiento de sus deberes.

Reestructuración de la administración descentralizada

Otro componente de la reforma administrativa es la reestructuración de las instituciones descentralizadas, lo cual se planteó inicialmente para las empresas públicas, especialmente para las privatizables. Con ello se busca poner a las instituciones en condiciones atractivas para el capital privado.

El proceso de reestructuración se inició en la primera mitad de los años ochenta, de modo discreto en el marco de las primeras evidencias de una crisis fiscal y de críticas a la expansión de la actividad empresarial del Estado y a sus resultados económicos negativos. A causa de este proceso se liquidaron algunas empresas con cuantiosos déficit y otras se reestructuraron. El proceso se retomó en 1990.⁷ Siempre sin proyectos globales, siguiendo la estrategia selectiva con un grupo de empresas públicas privatizables, pero posteriormente se extendió a otros organismos descentralizados.

Los criterios que orientan el proceso de reestructuración son, según el CLAD, el reforzamiento del papel regulador del Estado, la apertura del sector público a la competencia, el saneamiento financiero de las empresas del Estado, la descentralización de las empresas públicas y el incremento de la autonomía de las empresas regionales, y la adecuación del personal a las necesidades de las empresas y la privatización cuando sea conveniente (CLAD, 1991: G/2).

⁷ El proceso lo ha dirigido una comisión de alto nivel (ministros), creada por decreto en 1990, con carácter de asesora, denominada Comisión Interministerial para la Reestructuración de Entes Públicos. Dicha comisión está operativamente integrada por un grupo de consultores, dedicados fundamentalmente a las empresas públicas, quienes deberán hacer el seguimiento, a través de su Gerencia de Reestructuración, del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV).

En la práctica la reestructuración es un proceso de minimización del tamaño de las instituciones, según diferentes modalidades (liquidación, privatización, concesiones, traspaso de funciones a otras instituciones, etc.), y de búsqueda de eficiencia mediante el despido de personal con cultura clientelar, la tecnificación de los procesos, la implantación de criterios de economía del gasto, el traspaso de costos a los ciudadanos merced al concepto de autogestión,⁸ simplificación de procedimientos, es decir, es un proceso con efecto directo en el empleo. En algunos casos la reducción del empleo es el objetivo central de la reestructuración; así, por ejemplo, el criterio utilizado para el Instituto Agrario Nacional fue el de reducir en 60% su personal.

La reestructuración se ha llevado a cabo "con un bajo perfil informativo frente a la opinión pública, con la intención de sustraer el desarrollo del programa de la polémica pública y partidista" (CLAD, 1993: I.B/1), lo cual está vinculado al desempleo que genera; de ahí las propuestas de creación de microempresas y de participación accionaria de los trabajadores, entre otras, para contrarrestar los efectos negativos de la reestructuración.

La base de la modernización real de la administración pública descentralizada la constituye hoy en día la reestructuración: es la antesala a la privatización; de lo contrario, las empresas no resultan atractivas al capital privado; muchas veces es previa a la descentralización y es una condición impuesta a los gobiernos regionales que reciben los entes descentralizados. En síntesis, la reestructuración está estrechamente ligada a los dos ejes fundamentales de la reforma administrativa del Estado neoliberal. Por otra parte, el proceso de reestructuración ha favorecido la profesionalización de la gerencia, proyecto que globalmente ha tenido limitaciones.

En el proceso se han utilizado cuantiosos recursos financieros. Hay una participación activa del BM, el BID y el Eximbank de Japón; los dos primeros participan adicionalmente en asesorías, evaluaciones, etc., lo cual revela la importancia de la reestructuración para los nuevos rumbos que está tomando el Estado, impulsados en gran medida por los organismos multilaterales.

En síntesis, la reforma de la administración descentralizada con

⁸ Ya se ha dicho que el concepto de gestión, que originalmente implicaba la participación política, es redefinido hoy para dar cuenta del financiamiento de servicios anteriormente gratuitos, por parte de los usuarios, en áreas como la salud y la educación. En este sentido cobran importancia tanto la autogestión como la participación ciudadana.

base en proyectos globales y legalistas, que había sido una misión imposible, es hoy una realidad que da respuesta a las exigencias de eficiencia estatal de la economía de mercado.

Privatización

El planteamiento global de privatización de las empresas públicas comienza a hacerse desde la Copre en su primer documento y se incorpora formalmente en el VIII Plan de la Nación en 1990, en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, en el programa denominado "El Gran Viraje", y que finalmente se concretó en un proyecto de Ley de Privatización aprobado en 1992 y reformado posteriormente.

La justificación de la privatización se ha basado en la "improductividad de las empresas, la necesidad del Estado de disponer de recursos para reducir el déficit, la conveniencia de reducir el tamaño del Estado para hacerlo más eficiente y los requerimientos de recursos para mejorar el servicio, de los cuales no dispone el Estado" (Ochoa, 1995b: 73), y los objetivos formalmente definidos son: competitividad, democratización del capital, estímulo a organizaciones cooperativas, comunitarias, congestionadas y autogestionadas, y modernización tecnológica (Congreso de la República, 1993).

Sin embargo, el Estado no ha privatizado hasta ahora empresas improductivas o ineficientes; por otra parte, paralelamente a la privatización, el Estado continúa realizando cuantiosas inversiones para cubrir ineficiencias del sector privado y, finalmente, algunas empresas privatizadas han realizado sus inversiones a partir del incremento de las tarifas, tal es el caso de la privatizada compañía de teléfonos. Por otra parte, los objetivos que se les asignan están muy lejos de constituir una realidad; las empresas privatizadas que constituían monopolios, siguen en tales condiciones, de manera que no son éstas las razones de la privatización, y ésta es producto de la conformación de un nuevo modelo económico en que el liderazgo lo tiene el capital privado, el cual adquiere las empresas del Estado en la medida en que le brinden posibilidades de reacomodo en el proceso de acumulación.

El proceso no ha sido fácil. Para 1991 había, según el CLAD, 39 entidades que se encontraban en alguna fase del programa de privatización; sin embargo, hacia fines de 1993 sólo se habían privatizado 22 empresas (Torres, 1994: 169), de las cuales sólo dos: la C. A. Nacional Teléfonos de Venezuela y Venezolana Internacional de Avia-

ción, S. A., eran grandes empresas. El total de empresas públicas del país estaba por encima de las 300.

La inestabilidad política del país (dos intentos de golpe de Estado y juicio al presidente de la república) creó desconfianza en los inversionistas extranjeros y dificultó la continuidad del programa. Las posibilidades, entre tanto, se dieron en la privatización de la administración, por la vía de concesión de la administración, vía que no significa mayores riesgos para el capital privado. Esta forma no ha sido muy visible, ya que se ha desarrollado en gran medida como un proceso imbricado con la descentralización de las instituciones; es el caso de las empresas de infraestructura: puertos, aeropuertos y puentes, entre otras empresas descentralizadas, sobre las cuales el gobierno nacional ha impuesto condiciones de privatización administrativa a los gobiernos regionales en el proceso de descentralización.

A la crisis política se suma una crisis financiera expresada en la intervención de alrededor de veinte bancos que llevaron al Estado a invertir en la banca por encima de lo percibido hasta entonces por concepto de privatización, de tal manera que después de varios años de intentar reducir el tamaño del aparato empresarial público, éste se ampliaba para resolver la "ineficiencia" del sector privado (Ochoa, 1995b).

La experiencia de la privatización ha demostrado que los objetivos son distintos de los planteados formalmente. Los grandes beneficiarios han sido los capitales transnacionales y los nacionales vinculados a éstos; por el contrario, han sido afectados los trabajadores, especialmente por los despidos, y los usuarios. La privatización de la compañía de teléfonos ha llevado a grandes cantidades de usuarios a prescindir del servicio ante el desmesurado incremento de las tarifas. Por otro lado, la población aún no percibe incremento alguno en la calidad del servicio.

La aparente estabilidad política a raíz de un cambio de gobierno en 1994 ha llevado al FIV, institución responsable del proceso, a relanzarlo, insistiendo en la necesidad de aceptar convertir la deuda en inversión y de flexibilizar la participación de los trabajadores, la cual debe ser por ley de al menos 10%, lo que se dificulta en las grandes empresas. Las recientes medidas económicas, tomadas para dar respuesta a las propuestas del FMI, crean nuevas condiciones al proceso de privatización.

Finalmente, hay que señalar que por medio de la concesión de la administración y de otras vías, tales como el abandono de actividades

del Estado en el transporte aéreo, salud, educación, etc., la privatización dejó de ser un fenómeno de las empresas públicas y se ubica hoy en todo el aparato estatal; es, en definitiva, la meta del proceso actual de modernización administrativa.

Conclusiones

Las propuestas de reforma de la administración pública siempre han planteado como objetivos la búsqueda de eficiencia, aunque fuesen acompañadas de otros objetivos. En las décadas de los sesenta y los setenta se asociaban con propósitos de desarrollo, en los ochenta y en los noventa desaparece este objetivo, y en su lugar se declaran propósitos democráticos.

En los sesenta y los setenta las propuestas tuvieron pocas posibilidades de aplicación; por el contrario, las condiciones económicas y políticas, concretamente, la economía de sustitución de importaciones y la necesidad de implantar la democracia en condiciones políticas adversas, requirieron la conformación de un modelo administrativo costoso, centralizado, favorecedor del crecimiento burocrático necesario para el incremento de la demanda y con liderazgo de los partidos políticos, en el que la incorporación de la tecnificación administrativa fue fundamentalmente un instrumento de legitimación por lo que connota, sin incidencia significativa en la práctica. Sobre la base de este modelo el Estado definió su política económica y social y cumplió su función de acumulación y legitimación. La disponibilidad de recursos derivados de la actividad petrolera amortiguó las contradicciones que se producen entre las dos funciones, a pesar de la desviación de los recursos del Estado a favor de los partidos y en detrimento de la democracia.

La apertura de un nuevo modelo económico comienza a darle viabilidad a la búsqueda de eficiencia por parte del Estado en los años setenta y se abre un espacio alternativo desde el punto de vista administrativo para las empresas públicas vinculadas al mercado internacional y otras empresas vitales para la economía, se conforma un estilo de dirección que hemos denominado tecnocrático, en el cual la racionalidad economicista es la imperante; las modernas técnicas administrativas: planificación, control de gestión, el mérito y el desarrollo organizacional, entre otras, se llevan a la práctica en ese grupo de empresas, aunque sin seguir orientaciones generales.

La bonanza fiscal no sólo permite la apertura del nuevo modelo económico, sino que también se destinan cuantiosos recursos para dinamizar el modelo de sustitución de importaciones, se incrementa el gasto público en torno a éste favorecido por la necesidad de dar respuestas a las demandas sociales en el marco de ciertos planteamientos sobre la crisis de la democracia. Los rasgos del modelo burocrático populista se acentúan.

La crisis económica, política y fiscal, aunada a las presiones de los organismos multilaterales, incorporan a Venezuela a las tendencias neoliberales a fines de los ochenta, cuando el Estado decide promover la economía de mercado y paralelamente presenta un conjunto de proyectos para la democracia y la eficiencia, algunos más visibles que otros, para la reforma administrativa. A diferencia de proyectos anteriores, éstos han ido avanzando en la práctica. Incluso viejos proyectos están avanzando, y es notable que los propósitos fundamentales sean la búsqueda de eficiencia sobre la base de la implantación de una economía neoliberal, la reorientación del proceso de acumulación sobre la base de una economía de mercado, competitiva, con liderazgo de la empresa privada; son criterios que están pesando en la modernización de la administración pública y llevan a la generalización tecnocrática, todo ello con un discurso de la eficiencia como un fenómeno técnico neutral que intenta contribuir a la legitimación.

Los objetivos de profundizar la democracia se subordinan a estos cambios; la descentralización y la participación ciudadana, que han constituido desde hace mucho tiempo una aspiración de los defensores de una verdadera democracia, son instrumentos diseñados y puestos en práctica para facilitar el proceso de acumulación y legitimar las nuevas condiciones. A pesar de ello, la democracia venezolana (electoral) ha estado en peligro en dos oportunidades en la década de los noventa, con temores permanentes en ese sentido.

Los efectos sociales y políticos de un modelo que produce grandes masas de desempleados y un profundo deterioro del poder adquisitivo, que a su vez reduce la posibilidad de usar los servicios ahora eficientes, son, entre otros, la protesta espontánea de la población, la desnutrición y la inseguridad física, en cuyo contexto la lucha por el poder y la democracia dejan de ser intereses de los ciudadanos, ya que lo fundamental es la subsistencia. La abstención electoral en los últimos años comprueba lo anterior, a pesar de que el "derecho" a elegir se ha convertido en una vía real para profundizar la democracia.

Bibliografía

- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- CAP (1972), *Informe sobre la reforma de la administración pública nacional*, ts. I y II, Caracas.
- Castañeda, Nora y Nuria Cunill (1979), *Administración pública, planificación y desarrollo*, Bogotá, Sociedad de Ediciones Internacionales.
- CLAD (1993), "La reestructuración del sector de empresas y servicios públicos", Caracas, CEDAI.
- (1993), "La simplificación administrativa en el marco de las rearticulaciones de las relaciones Estado y sociedad", Caracas, CEDAI.
- Copre (1988), *La reforma del Estado*, Caracas, Arte.
- CRIAP (1974), "Anteproyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado", Caracas.
- Congreso de la República (1993), *Ley de Privatización*. Gaceta Oficial Extraordinaria, núm. 4 634, Caracas.
- Crozier, Michel (1995), *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, 1a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica.
- De Mattos, Carlos A. (1990), "La descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local", *Economía y Sociedad*, núm. 3. Revista de Estudios Regionales de la Comunidad de Madrid.
- Feil, Helena y Marianela Adrianza (1992), "Componente profesionalización de la gerencia pública. Informe final. Proyecto Copre-PNUD", en Copre (1994), *Reforma de las instituciones de gobierno*, Caracas.
- Galué, Yamels (1995), *En torno a la propuesta de profesionalización de la gerencia pública venezolana*, tesis de grado para optar al título de magíster en Ciencia Política, Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Maracaibo, Venezuela.
- Gough, Ian (1979), *Economía política del Estado de bienestar*, Madrid, H. Blume Editores.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Licha, Isabel (1990), *Tecno-burocracia y democracia en Venezuela, 1936-1984*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos.
- Malavé Mata, Héctor (1987), *Los extravíos del poder*, Caracas, Ediciones de la Biblioteca de la UCV.
- Márquez, Trino (1996), *El Estado en Venezuela. Descentralización, reforma de la administración pública y políticas contra la pobreza*, Caracas, Panapo.
- Ochoa H., Haydée C. (1995a), *Tecnocracia y empresas públicas en Venezuela (1948-1991)*, Maracaibo, Venezuela, Ediluz.
- (1995b), "La actividad empresarial del Estado venezolano. Auge, contracción y vigencia actual", *Cuestiones Políticas*, núm. 14. Revista del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- Ochoa Henríquez, Haydée; Mirtha López Valladares e Isabel Rodríguez Colmenares (1996), "Administración pública y populismo en Venezuela", documento, Maracaibo, Venezuela.
- O'Connor, James (1981), *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, España, Ediciones Península.
- Oszlak, Óscar (1984), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", documentos del CLAD, vol. I, núm. 1, Caracas.
- Pérez, Andrés (1991), "Legitimidad y capacidad administrativa del Estado. La administración pública de los países en desarrollo", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 14, Madrid.
- Picó, Josep (1987), *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Rodríguez, Gumersindo (1979), *El nuevo modelo de desarrollo venezolano*, Caracas, Ediciones Corpoconsult.
- Rodríguez Mena, Luis (1975), "Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela", *Revista Venezolana de Administración Pública*, Caracas, Escuela Nacional de Administración Pública.

Administración de los recursos humanos y democratización en tres repúblicas centroamericanas

Donald E. Klingner

Desde hace una década, el desarrollo de sociedades democráticas y estables en América Central ha sido tema de actualidad en los noticiarios y un objetivo de la política exterior de los Estados Unidos. La democratización ha sido un punto de interés para los comentaristas en general (Barry, 1991; Booth, 1991; Booth y Seligson, 1989; Booth y Walker, 1989; Colburn, 1992; Coleman y Herring, 1991; Jonas, 1990; "Out of the ditch", 1992), y particularmente para los politólogos (Collier y Norden, 1992; Dix, 1992; Geddes, 1991 y 1994; Goodman *et al.*, 1992; Graham, 1990; Karl, 1990; Lijphart, 1992; Mainwaring *et al.*, 1992; Sloan, 1989; y Wynia, 1990).

En los Estados Unidos, la administración de los recursos humanos se considera un elemento fundamental de la sociedad democrática (Mosher, 1982) y de la efectividad del Estado (Hays y Kearney, 1990; Shafritz, Riccucci, Hyde y Rosenbloom, 1992). Aunque el interés y la ayuda estadounidense a América Central ha disminuido con la amenaza sandinista (Robinson, 1991; "Forgotten Central America", 1992), la región sigue siendo importante, y la administración de los recursos humanos se incluye en cuatro de los diez objetivos de la política exterior de los Estados Unidos hacia Centroamérica en los años noventa (USAID, 1991: 9):

1) Mejorar la administración de justicia, impulsando la independencia, el profesionalismo y la efectividad del poder judicial y la policía con una

El autor es catedrático de Política y Administración Pública en la Escuela de Política y Administración Pública de la Universidad Internacional de Florida.

mejor calificación de su personal, con la elevación de los estándares para su selección y programas de capacitación efectivos; 2) fortalecer la habilidad de las legislaturas para conducir análisis legales, económicos y técnicos apropiados por parte del *staff* profesionalmente capacitado; 3) fortalecer la efectividad de los gobiernos locales y municipales incrementando su control sobre los recursos financieros y humanos; 4) promover la honestidad y eficacia en el gobierno haciendo transparentes el proceso de toma de decisiones y subrayando la necesidad de que los funcionarios gubernamentales rindan cuentas de su actuación.

Pero pese a este consenso en el seno de los Estados Unidos acerca de la estrecha relación entre la administración de los recursos humanos en el sector público y el desarrollo del Estado y la sociedad democrática, existen pocas investigaciones comparativas acerca del desarrollo de la administración de los recursos humanos y la democratización en América Central. Las obras de Heady (1985) y Riggs (1964) abordan la reforma del servicio civil, con un enfoque comparativo, pero no especifican la región geográfica a la que se refieren. Algunos autores han emprendido investigaciones sobre la administración de los recursos humanos en un país determinado: Siegel y Nascimento (1965) sobre Brasil, Brautigam (1985) sobre Costa Rica y Kearney (1966) sobre la República Dominicana. Aunque estas obras con frecuencia incluyen un análisis teórico del desarrollo del servicio civil, por su naturaleza se limitan a un enfoque comparativo. Hay dos obras comparativas y de largo alcance, pero principalmente de interés histórico: la de Fonseca Pimentel (1966) sobre el servicio civil en América Latina, y la de Torres Padilla (1968) sobre la administración de los recursos humanos en América Central. Ruffing-Hilliard (1991) ha escrito un análisis exhaustivo y claro sobre el proceso de reforma al servicio civil en América Latina, aunque sus reflexiones están basadas en material publicado, más que en fuentes primarias.

Por lo tanto, el propósito de este análisis es:

- 1) Desarrollar bases teórico-metodológicas para explicar la evolución de la administración de los recursos humanos en América Central.
- 2) Validar este modelo mediante una descripción histórica y actual de la administración de los recursos humanos en tres repúblicas centroamericanas (Honduras, Panamá y Costa Rica).
- 3) Calificar la efectividad de la administración de los recursos humanos en el sector público en cada país desde el punto de vista de las leyes, la estructura y la gerencia.

- 4) Hacer algunas propuestas para mejorarla.
- 5) Explicar la relación entre la administración de los recursos humanos en el sector público y el proceso de democratización en América Central.

1. Modelo teórico y metodológico

En los Estados Unidos

Se puede observar la administración de los recursos humanos en el sector público estadounidense desde cuatro perspectivas (Klingner y Nalbandian, 1993). Primero, a partir de las *funciones* (planeación, reclutamiento, desarrollo y control) que pertenecen a la administración de los empleados como recursos humanos. Segundo, como *proceso* de la distribución de puestos en el sector público como un recurso escaso.

En tercer lugar, en cuanto a la relación entre cuatro valores sociales fundamentales en conflicto. Se consigue la *reacción política* por medio de la selección de empleados basada en la lealtad política o personal. La *eficiencia* significa que la selección se basa en el mérito (educación y experiencia) antes que en la lealtad política. Por lo que respecta a los *derechos del empleado público*, esto significa que la selección y promoción de los empleados públicos se basa en el rendimiento en el trabajo. Y la *igualdad social* se refiere a la distribución de puestos públicos proporcionalmente considerando el género, la raza y otras características demográficas del país.

Por último, la administración de los recursos humanos por *sistemas*: leyes, reglamentos, estructuras organizacionales y procedimientos usados para expresar estos valores en el logro de estas funciones. Históricamente, en los Estados Unidos la administración de los recursos humanos en el sector público se desarrolló en cuatro etapas de evolución. Primero se crearon los *sistemas de patronaje*, en los cuales se distribuyen los puestos públicos considerando la lealtad política (1789-1883). En segundo lugar vinieron los *sistemas de servicio civil* ante el crecimiento y la complejidad del gobierno (1883-1933), basados en la eficiencia (modernización), para definir la administración de los recursos humanos como una función administrativa neutra, y en los derechos individuales (democratización), de modo que los puestos públicos se asignaban por méritos (Hecló, 1977). En tercer lugar se

hallaría un modelo híbrido de *efectividad* (1933-1964) que combinó la respuesta política del sistema de patronaje con los principios basados en los méritos del sistema de servicio civil, pues aun los sistemas que tienen como base sólo el mérito deben responder al liderazgo político para conseguir la efectividad del Estado (Fischer, 1945; Sayre, 1948). Por último, surgieron dos sistemas más como defensores de dos valores adicionales. Las *relaciones laborales* crecieron para velar por los derechos colectivos del empleo público (el tratamiento igualitario de sindicalistas a partir de acuerdos sobre sueldos, prestaciones y condiciones laborales); y las *responsabilidades sociales de los patrones* surgieron ante la necesidad de abogar por el derecho al empleo público de mujeres, minorías, veteranos y discapacitados. En esta cuarta etapa (de 1964 a la fecha) se puede describir la administración de los recursos humanos como un equilibrio dinámico y de autorregulación entre cuatro valores antagónicos, cada cual sostenido por un sistema particular, para distribuir puestos públicos como un recurso escaso en un ambiente complejo y cambiante. Este conflicto se presenta como una mezcla de decisiones *técnicas* (*¿cómo se hace una función?*) y decisiones políticas (*¿por qué valor o por qué sistema abogar?*) (Nalbandian, 1981; Ban y Riccucci, 1991; Freedman, 1994).

El cuadro 1 muestra las distintas etapas en la evolución de los recursos humanos en el sector público de los Estados Unidos.

En América Central

Puesto que los países se diferencian en cuanto a historia, política, economía y condiciones sociales, las teorías administrativas desarrolladas para los Estados Unidos no guardan relación, necesariamente, con las de otros países (Kiggundu *et al.*, 1983). No obstante, parece que *los sistemas de administración de los recursos humanos en el sector público en las tres repúblicas centroamericanas estudiadas se han desarrollado a lo largo de un proceso relativamente uniforme y similar, aunque no idéntico a las etapas evolutivas registradas en los Estados Unidos*. Aunque se cuenta con pocas investigaciones acerca del proceso de innovación administrativa o sobre la transferencia tecnológica de un país a otro (Sierra, 1985; Sabet y Klingner, 1993), el parecido en lo que respecta a las etapas evolutivas podría reflejar las interinfluencias de tres factores: 1) las condiciones en los países en vías de desarrollo, incluyendo las presiones para conseguir la modernización y la demo-

Cuadro 1. Etapas evolutivas de la administración de los recursos humanos en el sector público estadounidense

<i>Etapa de evolución</i>	<i>Valor dominante</i>	<i>Sistema dominante</i>	<i>Presiones para cambiar</i>
Uno (1789-1883)	Respuesta política	Patronaje	Modernización + democratización
Dos (1883-1933)	Eficiencia + derechos del empleado público	Servicio civil	Gobierno responsable y eficiente
Tres (1933-1964)	Efectividad (eficiencia + derechos del empleado público)	Patronaje + servicio civil	Derechos del empleado + igualdad social
Cuatro (1964 a la fecha)	Reacción política + eficiencia + derechos del empleado + igualdad social	Patronaje + servicio civil + relaciones sindicales + responsabilidades sociales del patrón	Equilibrio dinámico (autorregulación entre cuatro valores y sistemas antagónicos)

cratización, podrían ser paralelas a las estadounidenses y seguidoras de éstas, 2) las innovaciones en la administración de los recursos humanos con frecuencia son importadas de países desarrollados por los asesores, en vez de ser de origen local, y 3) los inversionistas internacionales a menudo exigen la realización de reformas administrativas como condición para conceder préstamos a países en vías de desarrollo.

En Centroamérica, los sistemas de patronaje se encuentran en la primera etapa, mientras que los líderes políticos intentan lograr la reacción política (Kearney, 1986; Ruffing-Hilliard, 1991). Luego, mientras crecen las presiones en busca de la eficiencia (modernización) y se amplían los derechos del empleado público (democratización), la segunda etapa es una transición hacia un sistema de méritos marcados por tres acontecimientos que hacen época: el apoyo de una ley de servicio civil, la creación de una organización rectora de la administración de los recursos humanos en el sector público (una dirección general de servicio civil), y la confección de políticas y procedimientos efectivos por parte de la organización rectora (Fonseca Pimentel, 1966). En tercer lugar, cuando éste ocurre (si acaso ocurre), los líderes políticos enfrentan opciones atractivas y antagónicas: 1) mantener en un nivel óptimo el empleo público, 2) proteger los derechos del empleado público y al mismo tiempo lograr la efectividad de la organización, 3) lograr que las normas y los procedimientos sean claros y flexibles, y 4) lograr el equilibrio de valores y sistemas en conflicto.

Hay dos diferencias principales entre la evolución de la administración de los recursos humanos en el sector público estadounidense y la observada en estas tres repúblicas centroamericanas. En primer lugar, en América Central los sindicatos constituyen una fuerza política considerable contra el sistema de patronaje, y por lo general surgieron antes de la transición hacia el sistema de servicio civil. En segundo lugar, el derecho al empleo público de las minorías y de las mujeres todavía no representa un asunto político muy importante en Centroamérica, y las responsabilidades sociales del patrón aún no afectan mucho la administración de personal. (Habrà que ver si este valor no emerge más tarde.) Así, en las repúblicas centroamericanas estudiadas la etapa tres es un equilibrio dinámico y de autorregulación entre tres valores y el sistema respectivo en lo referente a la administración de los recursos humanos en el sector público (cuadro 2).

Cuadro 2. Etapas evolutivas de la administración de los recursos humanos en el sector público en América Central

<i>Etapa</i>	<i>Valor dominante</i>	<i>Sistema dominante</i>	<i>Presiones para cambiar</i>	<i>Acontecimientos que hacen época</i>
Uno	Reacción política	Patronaje	Modernización + democratización	Ley de servicio civil Ley de servicio civil; Dirección General de Servicio Civil; políticas y procedimientos efectivos
Dos	Eficiencia + derechos del empleado público	Servicio civil	Modernización + democratización	Nivel óptimo del empleo público; balance entre: • empleados/eficiencia • centralización/descentralización
Tres	Reacción política + eficiencia + derechos del empleado público	Patronaje + servicio civil		Balance dinámico (autorregulación) entre tres valores y sistemas en conflicto • claridad/flexibilidad • 3 valores en conflicto

Metodología

La validez de este modelo teórico se comprobó al comparar sus características hipotéticas con la evolución actual de la administración de personal en el sector público en Centroamérica. Este análisis se basa en dos fuentes de información cuantitativas: recursos bibliográficos [referencias bibliográficas] y entrevistas con expertos.¹ Se condujeron entrevistas múltiples con estudiosos del tema y administradores;² las primeras fueron formales y uniformes.³ Otras, que se condujeron de manera menos ortodoxa, sirvieron para averiguar hechos y opiniones. Se hicieron grabaciones (transcritas por estudiantes de posgrado de la localidad) de varias entrevistas. También se tomaron notas.

Estas investigaciones tuvieron como ejes tres postulados apropiados para el estudio comparativo: 1) se necesita entender y calificar los sistemas administrativos en su contexto, 2) es preciso evitar los prejuicios durante el estudio y al plantear los resultados, y 3) se consigue mejorar la "tarea" administrativa solamente si se cuenta con el apoyo de líderes elegidos y servidores públicos responsables.

2. Características de Honduras, Panamá y Costa Rica

Las tres repúblicas centroamericanas que constituyen el objeto de esta investigación ofrecen perspectivas únicas pero similares sobre la democratización y la administración de los recursos humanos en el sector público. Las tres formaron parte del antiguo imperio español, por lo que comparten el mismo idioma y tienen una historia común. Todas ellas son repúblicas con al menos tres poderes y cuyas constituciones establecen la elección de un presidente y una asamblea legislativa. Empero, las tres repúblicas estudiadas tienen características diferentes, hoy día y en el pasado, en lo que respecta a su geografía, demografía, política y economía. Por lo tanto, para comprender la administración de los recursos humanos como parte de la administración pública de cada país se necesita entender cómo las semejanzas y disparidades han afectado la cultura, la efectividad y la estructura del Estado y de las dependencias gubernamentales.

La república de Honduras ha tenido un subdesarrollo en lo político, lo social y lo económico. Aunque su desarrollo y estabilidad son importantes para los Estados Unidos, históricamente se la ha considerado el mejor ejemplo de "república bananera", caracterizada por

una historia de dictaduras, influencias externas en la política nacional, y la falta de una gestión adecuada por parte del Estado (Rosenberg, 1988). Esta imagen se reforzó con su disposición voluntaria como base del ejército norteamericano en la guerra contra los sandinistas durante los ochenta.

Según documentos suministrados por las Naciones Unidas (PNUD) y la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), Honduras es un país pobre. En la última década se han destinado al ejército cuantiosos recursos financieros, en tanto que los sistemas de educación y de salud se han quedado a la zaga. Sin embargo, en la actualidad el presidente y la Asamblea Legislativa intentan disminuir el poder del ejército y mejorar otros servicios para el pueblo hondureño.

Hay cuatro poderes del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial, y un organismo electoral). Según la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME y Banco Mundial, 1993), hay alrededor de 104 000 puestos en el poder ejecutivo. De éstos, 68 300 corresponden a la administración central y 35 700 a las instituciones autónomas y las municipalidades). Esta figura no incluye al ejército, que se ha estimado en unas 20 000 plazas adicionales. Honduras enfrenta un duro dilema: aunque el nivel de empleo público es bajo, según normas centroamericanas, el país enfrenta presiones constantes de organizaciones financieras internacionales para disminuir el gasto público y la deuda externa. Y aunque el empleo público se ha incrementado de 78 000 a 104 000 puestos en la última década, los sistemas de educación y salud se han rezagado.

La república de Panamá formó parte del imperio español, luego de La Gran Colombia, y recientemente se ha convertido en un centro internacional bancario y del comercio. Su identidad está estrechamente ligada a la importancia geográfica y económica del istmo, y al interés de los Estados Unidos en el canal. El país disfruta el ingreso per cápita más alto en América Central, pero este nivel no se distribuye equitativamente. Sus sistemas políticos están en proceso de desarrollo; es decir, están emergiendo de un periodo de dictaduras e intervenciones norteamericanas (Comité Ecuménico de Panamá, 1994). La gestión efectiva del Estado es importante hoy día porque el manejo del Canal de Panamá pasará completamente a manos panameñas en el año 2000.

El gobierno panameño se divide en tres poderes: la Asamblea Legislativa; el poder ejecutivo, con un gobierno central y otras dependencias autónomas, y el poder judicial. Además hay una Contraloría, el Tribunal Electoral y gobiernos municipales y provinciales. En el

Mippe ha recaído la responsabilidad rectora de unos 140 000 puestos dentro de los ministerios, aunque estas responsabilidades se trasladaron a la nueva Dirección General de la Carrera Administrativa en junio de 1994. También hay organismos autónomos (el Instituto de Electricidad y la Dirección de Telecomunicaciones), con una fuerza laboral estimada en unos 140 000 empleados (Mippe, 1993). Aunque el nivel del empleo ha crecido 10% anualmente desde 1990, el desempleo sigue siendo un problema social muy serio (Román de Ríos, 1990). Y como Honduras, Panamá enfrenta presiones para disminuir el gasto público y la deuda externa.

Como resultado directo de influencias históricas que se remontan por lo menos un siglo, Costa Rica es la democracia más avanzada en América Central en los campos económico, social y político. El Estado moderno costarricense se desarrolló en los cuarenta, enmarcado en la educación y la salud para todos, la abolición del ejército y un proceso político estable. En la etapa más reciente, Costa Rica ha debido encabezar fuerzas para lograr la paz entre Nicaragua, los Estados Unidos y otros países; y, al mismo tiempo, superar los temores de unirse al resto de Centroamérica (Golcher, 1993). La economía costarricense se mantiene como un balance diversificado de la industria, la agricultura y el ecoturismo. El desempleo es muy bajo. Sin embargo, el país se ha visto afectado por la deuda externa per cápita más alta del mundo, así como por la inflación.

Según la Constitución de 1953, el Estado se somete al poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial y un Tribunal Supremo de Elecciones. El poder ejecutivo se divide en los ministerios directamente controlados por el presidente, y en instituciones autónomas que realizan muchas funciones que en los Estados Unidos caen en manos del gobierno municipal, o del sector privado (incluyendo la seguridad social, los seguros, el sistema bancario, los acueductos y el alcantarillado, los teléfonos y la electricidad). El apoyo de esta Constitución fomentó una ley de servicio civil y la creación de una Dirección General de Servicio Civil en la que recae la responsabilidad de los ministerios (república de Costa Rica, 1993). Las políticas de administración de los recursos humanos en los organismos autónomos y en el sector privado se hallan establecidas en el Código de Trabajo (Dirección General de Servicio Civil, DGSC, 1993). En la actualidad hay aproximadamente 169 300 empleados en el sector público costarricense; 71 000 en las dependencias centralizadas y 72 000 en las instituciones autónomas (Ministerio de Hacienda, 1993).

El cuadro 3 resume comparativamente las características de estas tres repúblicas centroamericanas según una variedad de factores demográficos, políticos, económicos y sociales.

3. Calificación de la efectividad de la administración de los recursos humanos en el sector público en Honduras, Panamá y Costa Rica

Honduras se preocupa por la adecuación del Estado y la creación de un sistema efectivo de servicio civil. Hay leyes excelentes para los empleados administrativos (*Ley de servicio civil*, 1968) y judiciales (*Ley de carrera judicial*, 1988), pero los procedimientos del sistema de méritos establecidos por estas leyes carecen de vigencia a causa de la práctica del sistema de patronaje en todos los niveles y en todas las dependencias del gobierno (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1991; Comisión Presidencial de Modernización del Estado, CPME, 1993). El sector público tiene demasiados empleados de niveles bajos y una gran escasez de empleados profesionales y técnicos, por la tradición de crear puestos públicos para disminuir el desempleo crónico. Las presiones políticas han causado el nombramiento y despido de empleados en puestos administrativos clave por razones políticas antes que por méritos, especialmente en los ministerios de Educación y Salud Pública.

Los expertos (incluido el director general de Servicio Civil) reconocen la necesidad de hacer reformas con miras a crear un sistema de mérito, pero enfrentan obstáculos graves. Primero, la habilidad de atraer y retener empleados en puestos clave se ve impedida por los sueldos, que se han deteriorado hasta en 50% desde 1985. Segundo, en vista de que hay por lo menos ocho sistemas separados de clasificación y sueldos, las reformas amplias tendrían que incorporar los sistemas cercanos dentro del régimen de Servicio Civil, así como emprender la clasificación de puestos municipales (ésta se inició en 1991, pero no se concluyó). Tercero, el sistema de informática actual en la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) sólo tiene información sobre empleados que están bajo el régimen de Servicio Civil, pero la información disponible está incompleta incluso en este punto. Por lo tanto, es difícil conciliar cifras de empleados actuales con los niveles de puestos oficiales o autorizados por el presupuesto. Las instituciones autónomas reflejan problemas similares, especialmente en lo que

Cuadro 3. Costa Rica, Panamá y Honduras: una comparación⁴

Indicador	País		
	Costa Rica	Panamá	Honduras
Área (en km ²)	51 100	78 000	112 090
Población	3.3 millones	2.6 millones	5.2 millones
Producto interno bruto (PIB)	\$6.4 billones	\$6.0 billones	\$5.5 billones
PIB per cápita	\$2 000	\$2 400	\$1 090
Porcentaje de incremento del PIB	5.4%	8.0%	3.6%
Inflación	17%	1.8%	8%
Índice de Desarrollo Humano (IDH) (1 = más desarrollado)	42 (alto)	68 (medio)	116 (bajo)
Derechos políticos y humanos (1 = más democrático)	1, 1	4, 2	2, 3
Ingreso público	\$1.1 billones	\$1.8 billones	\$1.4 billones
Egreso público	\$1.34 billones	\$1.9 billones	\$1.9 billones
Deuda externa	\$3.2 billones	\$5.2 billones	\$2.8 billones
Empleo total	868 300	921 000	1.3 millones
Tasa de desempleo	4%	15%	15%
Empleo público	170 000	300 000	130 000
Empleo público (% del empleo total)	20%	32%	10%

respecta al exceso de empleados en niveles bajos y la falta de empleados profesionales y técnicos.

La administración de los recursos humanos en el sector público en la república de Panamá refleja hoy día una combinación de fuerzas y debilidades. La Asamblea Legislativa acaba de apoyar, en junio de 1994, una ley que establece la carrera administrativa y una organización (la Dirección General) rectora de esta carrera. Esta ley revive un sistema establecido en 1955 pero que nunca fue regulado ni aplicado en la práctica cuando la Constitución fue reemplazada por la nueva en 1972 (Quintero, 1994). Hasta ahora, a raíz de las presiones políticas ejercidas por varios profesionales, ha llegado a ser un sistema frágil y desorganizado de leyes, decretos y reglamentos que se han aplicado a grupos específicos de empleados en algunas dependencias (Mippe, 1982).

Suponiendo que la nueva ley de carrera administrativa se aplique exitosamente, las etapas siguientes para mejorar la administración de los recursos humanos en Panamá serían 1) afrontar el excesivo número de empleados públicos (Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 1991), 2) centralizar la responsabilidad rectora que ahora está todavía fragmentada entre la Dirección General de Carrera Administrativa y los organismos autónomos (Mippe, 1986), y 3) apoyar una ley que establezca un proceso racional para determinar los salarios y disminuir las inequidades en los sueldos que pagan los ministerios y las instituciones autónomas (Mippe, 1985; Román de Ríos, 1990).

Costa Rica hizo la transición del sistema de patronaje hacia el sistema de méritos hace más de 40 años. Los puestos ejecutivos nombrados por el presidente se limitan a seis en cada ministerio y dependencia autónoma, de modo que las elecciones no causan muchos despidos políticos ni muchas rupturas de servicio o de carreras. Hay poco desempleo, y la gestión del gobierno por lo general es efectiva. Por eso, la jefatura de recursos humanos se preocupa por el mejoramiento de las políticas y los procedimientos actuales, mientras el proceso político enfrenta los dilemas típicos de los países desarrollados (cuadro 2, etapa 3). Pero quedan todavía algunos asuntos difíciles.

Primero, la bifurcación del marco legal (una Ley de servicio civil para los ministerios, y el Código de trabajo y contratos sindicales para las instituciones autónomas y el sector privado) ha producido desigualdades profundas entre los empleados de los ministerios y los demás trabajadores en lo que respecta a sueldos y prestaciones, relaciones sindicales y derechos de los trabajadores.

Segundo, esta bifurcación en el marco legal ha causado una

bifurcación paralela en la responsabilidad rectora entre la DGSC y las dependencias autónomas en lo referente a la evaluación del sistema gerencial de recursos humanos (Corec, 1990: 121-122) y el desarrollo de empleados (Corec, 1990: 127-128).

Tercero, aunque la administración costarricense de los recursos humanos es la más avanzada de América Central, sus características jurídicas y estructurales han causado algunos problemas de tipo gerencial (Corec, 1990: 122, 123-127). En cuanto a la administración de los recursos humanos, la institución no ha experimentado un crecimiento dinámico ni el desarrollo que permita la cobertura de otras áreas de la gestión de los recursos humanos así como mejoras en las áreas donde actualmente funciona. A juicio de los ministros, la desconcentración de funciones de la DGSC no ha sido suficiente; no existen procedimientos claros y expeditos en lo relacionado con el funcionamiento de las unidades desconcentradas, y la desconcentración no reconoce necesidades diferentes en dependencias diferentes. La movilidad del personal dentro de la administración centralizada y hacia la administración descentralizada es poco ágil y no obedece a políticas establecidas. Tampoco se presenta una estructura salarial uniforme basada en la valoración de puestos ni en las calificaciones de individuos. Hay presiones políticas en el sistema para determinar sueldos (Guevara y Jaramillo, 1992). A juicio de la gerencia de los ministerios, existe la tendencia a proteger los derechos de los empleados antes que la actuación de la dependencia.

4. Recomendaciones

Hay consenso entre los expertos sobre lo que se necesitaría para mejorar los sistemas de administración de los recursos humanos en estos tres países. Honduras necesitaría continuar readecuando la actuación del Estado. En materia de recursos humanos, esto incluiría:

1) *Establecer en la Dirección General del Servicio Civil un sistema completo de informática* para todos los puestos y empleados públicos, el cual podría conciliar los registros y controlar los niveles de empleo y costos (CPME y Banco Mundial, 1993).

2) *Reformar los sistemas de clasificación y salarios*, particularmente aquellos que pertenecen a empleados profesionales y técnicos (CPME y Banco Mundial, 1993).

3) *Adoptar prácticas transparentes y políticamente neutras de reclutamiento, desempeño, evaluación de la actuación de trabajo y promoción*, lo cual permitiría a los empleados desarrollarse como capital humano (PNUD, 1991).

4) *Mejorar la gestión del Estado a largo plazo por medio de un programa de docencia, investigaciones científicas y adiestramiento*, incluyendo la maestría en Ciencia Política y Gestión Estatal (Casco Zelaya *et al.*, 1993), un Centro de Estudios de Gobierno (CPME, 1994), ayuda técnica y financiera proveniente de países, universidades y organismos internacionales.

Panamá necesitaría fortalecer la administración de los recursos humanos en el sector público como parte de un proceso general de reforma del Estado, atendiendo sugerencias como las siguientes:

1) *Estimular el desarrollo del sector privado, avanzar en el proceso de privatización y disminuir los niveles de empleo en las dependencias autónomas y los ministerios centralizados* (ICAP, 1991; Presidencia de la República, 1992 y 1993).

2) *Mejorar la Ley de Carrera Administrativa y la Dirección General de Carrera Administrativa*, de manera que incluya otros sistemas cercanos (Mippe, 1985).

3) *Acabar con los abusos en torno de sueldos y beneficios dentro del poder ejecutivo, apoyando la proclamación de una Ley General de Salarios*, como lo recomiendan el artículo 9, inciso 4 de la Ley de carrera administrativa, y otras propuestas (Mippe, 1986).

4) *Dentro de la Ley de servicio civil o carrera administrativa, confeccionar un plan que comprenda todos los puestos y empleados del Canal de Panamá.*

Costa Rica debería continuar manteniendo un balance apropiado entre fragmentación y unificación de la ley, centralización y descentralización de organizaciones, flexibilidad e inflexibilidad de procedimientos, y valores que están en conflicto:

1) *Apoyar la implantación de un marco legal de empleo público único para todos los sectores*, como el Proyecto de ley del régimen de empleo público (1994) que comprende movilidad y eficiencia, sueldos y beneficios, relaciones sindicales y huelgas, así como derechos y deberes de los servidores públicos (Corec, 1990: 13-20; Perlman, 1992).

2) *Regular la responsabilidad rectora de la administración de los recursos humanos en una sola organización*, la DGSC, en una ubicación más independiente respecto del presidente de la república (Corec, 1990: 191-192, 194-195) o un Instituto de Servicio Civil nuevo (Corec, 1990: 196). Esta dependencia coordinará la capacitación e investigación (Corec, 1990: 196-198), proveerá consejo y ayuda técnica a la dirección de recursos humanos en los ministerios e instituciones autónomas.

3) En este marco legal único y organización rectora centralizada, habrá que *dejar la ejecución de los procedimientos de recursos humanos en manos de los ministerios, las instituciones autónomas y las municipalidades*. Las dependencias tendrán la responsabilidad de resolver sus propios problemas con sus propios recursos humanos (en asuntos como la ubicación de puestos, movilidad, evaluación de puestos, evaluación del rendimiento de trabajo y capacitación). Una vez que se corrijan aquellos problemas merced a la presencia de un marco legal único y una sola organización rectora, debería resultar más fácil dejar a las dependencias la ejecución de los procedimientos descentralizados de los recursos humanos. Implementar esta política de descentralización implica una transición en el papel apropiado de la DGSC, o del nuevo Instituto de Servicio Civil, de *control a ayuda técnica*.

5. Resumen y reflexiones: la democratización y la administración de los recursos humanos en el sector público en América Central

Esta investigación sobre la administración de personal en el sector público en tres repúblicas centroamericanas permite validar el modelo teórico presentado en el cuadro 2 y llegar a algunos puntos clave acerca del proceso de democratización y la administración de los recursos humanos en el sector público en América Central.⁵

El primer punto clave es que *cada país muestra una combinación de similitudes y diferencias en comparación con los demás*. Entre las similitudes están una cultura, un lenguaje y una historia común, por haber formado parte del antiguo imperio español, así como la forma de gobierno. Pero hay también diferencias básicas cuyas raíces están en las distintas condiciones políticas, económicas y sociales. Por ello mismo, *es necesario apreciar la cultura, la historia y el lenguaje del país para entender la estructura y la actuación del gobierno*.

El segundo punto clave es que la historia de cada país muestra ampliamente que el desarrollo de cada estado también se halla influido por presiones complejas e interactivas que impulsan hacia la modernización y la democratización. Por ejemplo, hay presiones internas para incrementar las libertades políticas (determinadas por el crecimiento de las instituciones políticas), el desarrollo económico (influido por la inversión externa y la creación de empleos en el sector privado) y el mejoramiento del bienestar del pueblo (caracterizado por un aumento en los niveles de ingreso, salubridad y educación) a partir de la inversión adecuada de los recursos humanos del país. Asimismo, se observan presiones externas para el mejoramiento y la estabilidad del gobierno, el crecimiento de una economía estable y adecuada, y la protección de los derechos humanos. Aunque la relación teórica y práctica entre el proceso de democratización y otros factores aún resulta oscura (Honey, 1968; Olson, 1993; Thurber y Graham, 1973), un análisis de las características nacionales muestra que *existe una relación estrecha entre el desarrollo de un sistema efectivo de administración de personal en el sector público y la gestión efectiva del Estado*.

Por lo anterior, este hecho nos permite llegar al tercer punto clave: *el desarrollo de la administración de personal en el sector público en las tres repúblicas centroamericanas ha seguido un curso similar, pero no idéntico, al proceso de evolución de esta materia en los Estados Unidos*. Al principio hubo un sistema de patronaje, seguido por una transición hacia un sistema de méritos marcado por tres acontecimientos que hacen época: el apoyo de una Ley de servicio civil, la creación de una Dirección General de Servicio Civil y la implantación de normas y procedimientos efectivos para la administración de los recursos humanos. Esta transición del sistema de patronaje hacia un sistema de méritos podría ser impulsada por presiones externas, incluyendo recomendaciones de asesores extranjeros y mandatos de instituciones bancarias. Pero también sobreviene por un consenso interno (entre una coalición de servidores públicos, académicos y algunos líderes políticos) acerca de las desventajas del sistema de patronaje (Vargas Alfaro, 1993): *a) la relación frecuente entre el sistema de patronaje y la corrupción (Villanueva, 1994); b) la reorganización de personal que sigue a una elección desaprovecha los recursos humanos del país (impide la implantación de programas, o al menos la dificulta) ("Muy poco", 1994; Bermúdez Milla, 1994), y c) la falta de estabilidad, la corrupción y la gestión inadecuada del Estado, a consecuencia de las constantes reorganizaciones de personal alejan las inversiones exter-*

nas, y producen cinismo y apatía en el pueblo. Un sistema de méritos también tiene ventajas administrativas: *a*) permite a los legisladores prever todos los costos de personal ("Gobierno anterior", 1994) y limitarlos en el presupuesto fijo ("Los 36 millones", 1994); *b*) adoptar un sistema de méritos permite a cada dependencia manejar con mayor eficacia el proceso de administración de los recursos humanos (Corec, 1990); y *c*) permite a la mayoría de los empleados públicos desarrollarse como individuos y capital humano (PNUD, 1991; y Román de Ríos, 1993).

Según el modelo de evolución presentado en el cuadro 2, Honduras y Panamá están en la transición del sistema de patronaje (etapa uno) hacia un sistema de méritos (etapa dos). Cada país ha apoyado un marco legal: Honduras creó un sistema de servicio civil en 1968 y Panamá creó un sistema de carrera administrativa en 1955 (y lo reestableció en 1994). Cada país ha creado una organización rectora de la gestión efectiva de la administración de personal en el sector público: Honduras con la creación de la Dirección General de Servicio Civil en 1968, y Panamá por primera vez en 1961 con la creación del Departamento de Recursos Humanos del Sector Público dentro del Mippe y otra vez en 1994 con el apoyo de la Dirección General de Carrera Administrativa. Pero como resultado de rumbos históricos en el desarrollo político, cada país todavía afronta problemas en la actuación adecuada de estos sistemas: Honduras a causa de la corrupción política, la debilidad general del gobierno y la abierta falta de vigencia de la ley, las reglas y los procedimientos del sistema de méritos; y Panamá a causa de que recientemente ha apoyado el sistema de carrera administrativa, y ahora está a punto de trasladar la función rectora de la administración de los recursos humanos del Mippe a la nueva Dirección General de Carrera Administrativa.

Cuando esto ocurra (si es que ocurre), los líderes políticos deberán enfrentar alternativas opuestas: 1) mantener un nivel óptimo de empleo público, 2) proteger los derechos del empleado público y al mismo tiempo lograr la actuación flexible y efectiva de la organización, 3) lograr claridad y flexibilidad de normas y procedimientos, y 4) equilibrar valores y sistemas antagónicos. Puesto que estas metas siempre son atractivas y antagónicas, para los dirigentes políticos y la gerencia de la administración de personal representan dilemas antes que problemas. Es decir, mantener un balance apropiado entre estas metas en conflicto requiere de los dirigentes un esfuerzo continuo y dinámico.

Según este análisis, Costa Rica ha estado en la etapa tres desde hace muchos años. Este país apoyó una Ley de servicio civil y creó una

Dirección General de Servicio Civil en 1953. En los ministerios centralizados y en las instituciones autónomas se han desarrollado, durante los últimos cincuenta años, reglas y procedimientos que actualizan efectivamente este sistema de méritos. Y lo que Costa Rica enfrenta hoy es la necesidad de mantener el equilibrio entre derechos y deberes del empleo público, fragmentación y unificación de la ley, centralización y descentralización de la organización rectora, flexibilidad e inflexibilidad de procedimientos, y la reconciliación de valores antagónicos.

Este modelo del proceso de desarrollo de la administración de los recursos humanos en los países centroamericanos es dinámico. Es decir, permite a los líderes políticos y a los politólogos describir el nivel de desarrollo del país en un punto temporal determinado. También les permite describir el movimiento de una etapa a la otra al examinar desafíos históricos en condiciones políticas, económicas y sociales determinadas; y predecir o impulsar el movimiento del país de una etapa a la otra estimando o cambiando la dirección y el mejoramiento de estas condiciones.

El proceso no es uniforme ni unidireccional. La transición del sistema de patronaje hacia el de méritos, o la eficacia que se enfrenta a los dilemas de la tercera etapa, pueden demorarse o aun revertirse por el deterioro de las condiciones políticas, económicas o sociales, lo cual puede impedir el proceso de democratización y modernización. Por ejemplo, diríamos que la transición de un sistema de patronaje hacia el sistema de méritos en Panamá se demoró a causa de las dictaduras y la invasión norteamericana que caracterizaron los años setenta y ochenta. En cuanto a Honduras, la misma transición se demoró a causa de la debilidad del Estado, la limitación de recursos en educación y salud en aras del ejército, y la injerencia norteamericana en la política interna del país. Diríamos, para concluir, que el movimiento reciente y rápido hacia el sistema de méritos en ambos países es resultado de las presiones internas y externas en favor de la democratización y la modernización.

Notas

¹ Este artículo se basa en investigaciones emprendidas por el autor como becario de Fulbright como parte del programa de las Repúblicas Centroamericanas (enero-julio de 1994). El autor agradece la licencia con goce de sueldo concedida por la Universidad Internacional de la Florida durante la primavera de 1994, así como la cooperación de distintos organismos de los tres países estudiados: la Asamblea Legislativa y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mippe) de la república de Panamá, la Facultad de Ciencias Económicas de la

Universidad de Costa Rica (UCR) y la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Honduras (UNAH).

² Entrevistados

En la república de Honduras

Georgina Argeñal de Rivera, Dirección General de Servicio Civil (DGSC).
 Manuel Ernesto Bernales Alvarado, UNAH
 Jorge Omar Casco Zelaya, UNAH
 Juana Gutiérrez, DGSC
 Florentino López Molla, DGSC
 José Antonio Mejía Mejía, UNAH
 Edgardo Orellana Osorio, Corte Suprema
 José Melchor Rodríguez Mendoza, DGSC
 Rafael Valladares, Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)
 Irene Zavala de Montalván, UNAH
 Amílcar Zúñiga, DGSC

En la república de Panamá

Donaciana Acosta, Mippe
 Armando Acosta F., Mippe
 Carlos Ayala M., Federación Nacional de Servidores Públicos (Fenasep)
 Estela Fuentes, Asamblea Legislativa
 Carlos Molina O., Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
 Carmen Núñez V., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Mippe (antigua)
 Gladys Stella Román de Ríos, Universidad de Panamá
 Salvador Sánchez González, Asamblea Legislativa

En la república de Costa Rica

Justo Aguilar F., UCR
 Maritza Escamilla G., Banco de Costa Rica
 Margarita Esquivel, Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
 Carlos Fuentes B., Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)
 Edgardo Jiménez, UCR
 Ricardo Meléndez T., UCR
 Óscar Mena Redondo, UCR
 Hernán Monterrosa R., Ministerio de Planificación (Miniplan)
 Gerardo Morales B., Acueductos y Alcantarillados (AyA)
 Manuel Navarro B., Dirección General de Servicio Civil (DGSC)
 Leonel Obando O., DGSC
 Violeta Pallavicini C., UCR
 Arnoldo Redondo, Instituto Nacional de Seguros (INS)
 Alfonso Rivera T., UCR
 Mario Sáenz, UCR
 Germán Vargas A., DGSC (antigua), Asamblea Legislativa (antigua)

³ Cuestionario

- ¿Cuál es su nombre? ¿Cuál es su posición? ¿Cuál es su último título académico? ¿Dónde lo obtuvo?
- ¿Por cuánto tiempo ha desempeñado el puesto de administrador de personal en esta dependencia? ¿Hace cuánto tiempo trabaja como administrador de recursos humanos? ¿Cuánto tiempo lleva en el sector público en total?
- ¿Cuáles son las funciones en general de su dependencia?
- ¿Cuáles son las principales funciones de su puesto?

- ¿Qué leyes, reglas y procedimientos regulan la práctica de la administración de personal en su dependencia?
- ¿Cuál de las siguientes funciones de administración de personal tiene mayor importancia en su dependencia actualmente? ¿Por qué?
 - Planificación y presupuesto
 - Descripción, clasificación y análisis de puestos
 - Sueldos y beneficios
 - Reclutamiento y selección de los funcionarios públicos
 - Motivación de los funcionarios públicos
 - Adiestramiento y desarrollo de los funcionarios públicos
 - Evaluación de la actuación de los funcionarios públicos
 - Salud y cuidado de los funcionarios públicos
 - Derechos y deberes de los funcionarios públicos
 - Relaciones con los sindicatos
 - Manejo de sistemas de informática y evaluación
 - Otra (¿cuál?)
- ¿Cuál es el peor problema que enfrenta su dependencia en este momento en lo que respecta al manejo de los recursos humanos? ¿Por qué?
- En su opinión, ¿qué se necesitaría para resolver este problema? ¿Depende la solución de cambios en su dependencia, cambios en leyes y reglamentos, o cambios en el ambiente político, económico o social? Explique.
- ¿Cuál ha sido el mayor logro obtenido en la administración de los recursos humanos en su dependencia en los últimos cinco años (p. ej., programas nuevos, cambios en el manejo de programas, innovaciones en eficiencia o efectividad en el desempeño de los funcionarios). En su opinión, ¿por qué es importante?

⁴ Las figuras presentadas en el cuadro 3 proceden de diversas fuentes. "Área", "Población", "PIB", "PIB per cápita", "Porcentaje de incremento del PIB", "Inflación", "Ingreso público", "Gasto público", "Deuda externa", "Empleo total", "Tasa de desempleo", son de 1992 según *The World Factbook (1993)* (Washington, D.C., U.S. Central Intelligence Agency, Office of Public and Agency Information, pp. 92-93, 171-173 y 301-302). Las cifras de "Empleo público" son de 1993, según entrevistados y documentos, respectivamente, del Ministerio de Hacienda (1993) en Costa Rica, el Mippe (1993) en la república de Panamá (1993), y CPME/Banco Mundial (1993) en Honduras. "Desarrollo humano" es una medida preparada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que combina ingreso, educación y salud (en 1991), citado en *Latin American Weekly Report* (Londres, Latin American Newsletter, 24 de junio de 1993, pp. 285-287). El rango para este índice en América Latina en 1991 fue 22-171. "Derechos políticos y humanos" es el rango publicado por Freedom House, citado en James Wilkes, Alberto Contreras y Christof Weber (eds.) (1993), *Statistical Abstract of Latin America*, 30 (Los Ángeles, UCLA Latin American Center Publications, Table 1004, part 1, pp. 275-277). El rango de cada medida es 1-7.

⁵ Agradezco el auxilio profesional de los compañeros que me ayudaron con borradores anteriores de este artículo: Ralph Rewes, Charles Frankenhoff, James D. Carroll, Jean-Claude García Zamora.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Legislativa (1994), *Ley de la carrera administrativa*, Panamá.
- Ban, Carolyn y Norma Riccucci (1991), *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, Nueva York, Longmans.
- Barry, Tom (1991), *Central America inside out: The Essential Guide to its Societies, Politics and Economics*, Nueva York, Grove Weidenfeld.
- Bermúdez Milla, Héctor (1994), "El hombre para el puesto", *El Heraldo*, Tegucigalpa, Honduras, 11 de febrero, p. 16.

- Booth, John (1991), "Socioeconomic and Political Roots of National Revolts in Central America", *Latin American Research Review*, 26, invierno, pp. 33-74.
- Booth, John y Mitchell Seligson (1989), *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Booth, John y Thomas Walker (1989), *Understanding Central America*, Boulder, Westview.
- Brautigam, S. (1985), "Recursos humanos: su capacitación e institucionalización en el régimen de servicio civil de Costa Rica", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 8, enero-junio, pp. 97-107.
- Casco Zelaya, Jorge; Manuel Bernales Alvarado, Germán Espinal Zúñiga y Ernesto Paz Aguilar (1993), *Maestría en Ciencia Política y Gestión Estatal*, Tegucigalpa, Honduras: UNAH, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Dirección de Posgrado, Comisión Técnica, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, agosto.
- Colburn, Forrest (1992), "The Fading of the Revolutionary Era in Central America", *Current History*, 91, 562, febrero, pp. 70-73.
- Coleman, Kenneth y George Herring (1991), *Understanding the Central America Crisis: Sources of Conflict, U.S. Policy, and Options for Peace*, Wilmington, DE, SR Books.
- Collier, David y Deborah Norden (1992), "Strategic Choice Models of Political Change in Latin America", *Comparative Politics*, 24, 2, pp. 229-243.
- Comité Ecueménico de Panamá (1994), "Historia política de Panamá", *La Estrella de Panamá*, Panamá, 1 de mayo, pp. C6-C7, D4.
- Corec (1990), *Reforma del Estado en Costa Rica*, San José, Costa Rica, Comisión de Reforma del Estado Costarricense (Corec), Edicosta.
- CPME (1994), *Documento preliminar: Programa de modernización del Estado para el periodo 1994-1998*, Tegucigalpa, Honduras, Presidencia de la República, Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), Secretaría Ejecutiva.
- CPME y Banco Mundial (1993), *Sobre empleo y salarios en el sector público*, Tegucigalpa, Honduras: CPME y el Banco Mundial, diciembre.
- DGSC (1993), "Notas históricas: el régimen de servicio civil en Costa Rica", *Revista de Servicio Civil*, núm. 1, San José, Costa Rica, Dirección General de Servicio Civil (DGSC), enero-junio, pp. 5-8.
- Dix, Robert (1992), "Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties", *Comparative Political Studies*, 24, 2, pp. 488-512.
- Fischer, John (1945), "Let's Go Back to the Spoils System", *Harper's*, 191, octubre, pp. 362-368.
- Fonseca Pimentel, A. (1966), "La administración de personal en América Latina", *International Review of Administrative Sciences*, 32, 3, pp. 197-202.
- "Forgotten Central America" (1992), *The New York Times*, 141, 26 de mayo, p. A16.

- Freedman, Anne (1994), "Commentary on Patronage", *Public Administration Review*, 54, 3, p. 313.
- Geddes, Barbara (1991), "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review*, 85, 2, pp. 371-393.
- (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Golcher Barguil, Erika (1993), *Puntos clave de la política exterior costarricense (1950-1993)*, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica (UCR), Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Historia y Geografía Cátedra, Historia de las Instituciones de Costa Rica, Comisión Editorial.
- Goodman, Louis et al. (1992), *Political Parties and Democracy in Central America*, Boulder, Westview.
- Graham, Lawrence (1990), *The State and Policy Outcomes in Latin America*, Nueva York, Praeger/Hoover Institution Press.
- Guevara, Otto y César Jaramillo (1992), *Impacto de laudos y convenciones colectivas en las finanzas públicas*, San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación (Mideplan), 30 de septiembre.
- ✓ Hays, Steven y Richard Kearney (1990), *Public Personnel Management: Problems and Prospects*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Heady, Ferrel (1991), *Public Administration: A Comparative Perspective*, 4a. ed., Nueva York, Marcel Dekker.
- Heclo, Hugg (1977), *A Government of Strangers*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 20.
- "Honduras debe convertirse en pilar de la democracia en CA", *El Heraldo*, Tegucigalpa, Honduras, 25 de febrero de 1994, p. 6.
- Honey, John (1968), *Toward Strategies for Public Administration Development in Latin America*, Ithaca, Syracuse University Press.
- ICAP (1991), *Asistencia técnica para la formulación de un "Programa de Racionalización del Empleo Público" (PREP) en Panamá y evaluación de su cumplimiento*, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- Jonas, Sussane (1990), "Central America in the Balance: Prospects for the 1990s", *Monthly Review*, junio, pp. 11-24.
- Karl, Terry Lynn (1990), "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, 23, 1, pp. 1-21.
- Kearney, Richard (1986), "Spoils in the Caribbean: The Struggle for Merit-based Civil Service in the Dominican Republic", *Public Administration Review*, 46, 2, pp. 144-151.
- (1988), "Political Responsiveness and Neutral Competence in the Developing Countries", *Review of Public Personnel Administration*, 8, 2, pp. 66-80.
- Kiggundu, Moses, Jan Jorgensen y Taieb Hafsi (1983), "Administrative Theory and Practice in Developing Countries: A Synthesis", *Administrative Science Quarterly*, núm. 28, pp. 66-84.

- Klingner, Donald (1993), "Reinventing Public Personnel Administration as Strategic Human Resource Management", *Public Personnel Management*, 22, 4, pp. 565-578
- Klingner, Donald y John Nalbandian (1993), *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 3a. ed., Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Ley de servicio civil, Decreto núm. 126, República de Honduras (1968), Tegucigalpa, Honduras.
- Ley de la carrera judicial, Reglamento de la ley de la carrera judicial, Reglamento interno del Consejo de la carrera judicial (1988), Tegucigalpa, Honduras, diciembre.
- Lijphart, Arend (1992), "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America", *Government and Opposition*, 25, 1, pp. 68-84.
- "Los 36 millones", *La Tribuna*, Tegucigalpa, Honduras, 23 de febrero de 1994, p. 12.
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.) (1992), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press
- Ministerio de Hacienda (1993), *Puestos del sector público en Costa Rica: 1992*, San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica, Autoridad Presupuestaria, Sección Organización Ocupacional.
- Mideplan (1994), *Proyecto: Ley del régimen de empleo público*, San José, Costa Rica, Ministerio de Planificación (Mideplan), 23 de marzo.
- Mippe (1982), *Compendio de leyes sobre administración de personal del sector público: 1955-1978*, Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica (Mippe): Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público, segunda reproducción, diciembre.
- (1985), *Sistematización de la administración de salarios en el sector público (propuesta)*, Panamá, Mippe, septiembre.
- (1986), *Estatuto de servicio civil y carrera administrativa (anteproyecto)*, Panamá: Mippe, Comisión de Carrera Administrativa, Comisión de la Carrera Administrativa, abril.
- (1993), *Cantidad de posiciones por institución, según presupuesto 1993 y funcionarios cubiertos por carreras públicas, enero 1993*, Panamá Mippe, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Departamento de Recursos Humanos del Sector Público, enero.
- Mosher, Frederick (1982), *Democracy and the Public Service*, 2a. ed., Nueva York, Oxford University Press.
- "Muy poco 'el agua bendita'", *El Herald*, Tegucigalpa, Honduras, 11 de febrero de 1994, p. 6.
- Nalbandian, John (1981), "From Compliance to Consultation: The Role of the Public Personnel Manager", *Review of Public Personnel Administration*, 1, 2, pp. 37-51.

- NPR (1983), *Reinventing Human Resource Management*, Washington, D.C., National Performance Review (NPR).
- Olson, Mancur (1993), "Dictatorship, Democracy and Development", *American Political Science Review*, 87, 3, septiembre, pp. 567-576
- "Out of the Ditch", *The Economist*, 6 de junio de 1992, pp. 17-19.
- Perlman, Bruce (1992), "Brief Consultant Report: Recommendations for New Civil Service Statute", San José, Costa Rica (Mideplan), documento inédito, 27 de noviembre.
- PNUD (1991), "Coloquio nacional sobre perfeccionamiento democrático y readecuación constitucional del Estado", *Informe de resultados*, Tegucigalpa, Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Presidencia, Oficina del Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado, Proyecto Hon/90/501, mayo.
- Presidencia de la República (1992), *Decreto Ejecutivo núm. 112: Por el cual se deroga el Decreto Ejecutivo núm. 2 de 29 de enero de 1992 y se adopta y reglamenta el Programa de Retiro Voluntario del Servidor Público*, Panamá, 22 de diciembre.
- (1993), *Decreto Ejecutivo núm. 41: Por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo núm. 112 de 22 de diciembre de 1992 y se extiende el Programa de Retiro Voluntario*, Panamá, 20 de octubre.
- Quintero, César (1994), "La ley de la carrera administrativa", *La Prensa*, Panamá, 1 de marzo.
- República de Costa Rica (1991), *Estatuto de servicio civil (leyes números 1581 de 30 de mayo de 1953, 4565 de 4 de mayo de 1970 y 6155 de 28 de noviembre de 1977); Reglamento del estatuto de servicio civil (Decreto Ejecutivo núm. 21 de 14 de diciembre de 1954); Leyes y decretos conexos*, San José, Imprenta Nacional.
- Riggs, Frederick (1964), *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton-Mifflin.
- Robinson, Linda (1991), *Invention of Neglect: The United States and Central America beyond the 1980s*, Nueva York, Council on Foreign Relations.
- Román de Ríos, Gladys (1990), "El desempleo, problema económico y social más agobiante en Panamá", *La Prensa*, Panamá, 11 de noviembre, p. 20A.
- (1993), "La eliminación del nepotismo en el Estado", *La Estrella de Panamá*, Panamá, 19 de julio, p. B1.
- Rosenberg, Mark (1988), *Honduras in the Central America Conflict: Trends and Recent Developments*, Miami, LACC, Florida International University.
- Ruffing-Hilliard, Karen (1991), "Merit Reform in Latin America: A Comparative Perspective", en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Dekker.
- Sabet, Mohamed y Donald Klingner (1993), "Exploring the Impact of Professionalism on Administrative Innovation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 2, pp. 252-266.

- Sayre, Wallace (1948), "The Triumph of Techniques over Purpose", *Public Administration Review*, núm. 8, pp. 134-137.
- Schroeder, Richard (1989), "New Approach to Central America", *Editorial Research Reports*, 1, 17, 5 de mayo, pp. 246-259.
- Shafritz, Jay, Norma Riccucci, Albert Hyde y David Rosenbloom (1992), *Personnel Management in Government: Politics and Process*, 4a. ed., Nueva York, Marcel Dekker.
- Siegel, Gilbert y Kleber Nascimento (1965), "Formalism in Brazilian Administrative Reform: The Example of Position Classification", *International Review of Administrative Sciences*, 31, 3, pp. 175-184.
- Sierra, Enrique (1985), "Los recursos humanos y las innovaciones técnicas administrativas", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 9, julio-diciembre, pp. 81-92.
- Sloan, John (1989), "The Policy Capabilities of Democratic Regimes in Latin America", *Latin American Research Review*, 24, 2, pp. 113-117.
- Thurber, Charles y Lawrence Graham (eds.) (1973), *Development Administration in Latin America*, Chapel Hill, Duke University Press.
- Torres Padilla, Oscar (1967), *Recursos Humanos: el sector público y su situación actual en Centroamérica*, San José, Costa Rica, ICAP/INV/821/590/68: Serie: Investigación núm. 303.
- USAID (1991), *Economic Assistance Strategy for Central America: 1991-2000*, Washington, D.C., U.S. Agency for International Development (USAID), enero.
- Vargas Alfaro, Germán (1993), *Exposición sobre la naturaleza y efectos de un sistema de servicio civil frente a los del botín político*, Panamá, Asamblea Legislativa, Segundo Seminario Sobre Carrera Administrativa (USAID y FIU), 6 de octubre.
- Vega G., Ibeth (1994), "Brigadas celestes inician paro indefinido de labores", *La Prensa*, Panamá, 10 de mayo, p. 5.
- Villanueva, Armando (1994), "Reina crea comisión de alto nivel contra la corrupción", *El Heraldo*, Tegucigalpa, Honduras, 17 de febrero, p. 4.
- Wynia, Gary (1990), *The Politics of Latin American Development*, Cambridge, Cambridge University Press.

Posiciones e ideas

Más acerca del mal manejo de los funcionarios públicos*

Gerald Caiden

Las pruebas del mal manejo de los funcionarios públicos siguen creciendo. No pasa un día sin que algún periódico del mundo haga referencia a los delitos de los funcionarios públicos. El prólogo de una ponencia sobre la corrupción administrativa comparada que se presentó en una conferencia sobre el fraude, el dispendio y el abuso en el gobierno, realizada en la Universidad de Pittsburgh en octubre de 1980, incluía una lista de conductas cuestionables que apareció en la edición del 24 de julio de ese año en *The Wall Street Journal*, sin duda alguna un periódico conservador y respetable (McKinney y Johnston, 1986). La edición de esa fecha de *The Wall Street Journal* ha sido muy característica. Resulta claro que el mal manejo en el sector público ha recibido más publicidad que la mala conducta en los negocios. Sin embargo, lo que se había dado a conocer era apenas la punta del iceberg. Hoy en día la situación no es diferente.

Para buscar temas relacionados con este tipo de delitos, sean públicos o privados, *The Wall Street Journal* y otros periódicos especializados en cuestiones financieras como *The Financial Times* son todavía la mejor fuente de información comprobable, en comparación con periódicos más sensacionalistas. En los pasados quince años, en los Estados Unidos se les han unido *The New York Times* y *The Washington Post* y otros periódicos importantes que por lo general les

* Tercera Conferencia Internacional de Jerusalén sobre Ética en el Servicio Público "Política, Ética y las Profesiones", Jerusalén, Israel, 25 a 29 de junio de 1995. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

prestan más atención a los escándalos locales. Todos ellos han publicado elaborados artículos sobre el mal manejo de los funcionarios públicos, que han recibido atención en todo el mundo, y que cubrían los siguientes aspectos:

- Flujos internacionales ilegítimos de narcóticos, armas, material nuclear y otras sustancias peligrosas.
- Lavado de grandes sumas de dinero ilegal y flujos diarios de dinero *caliente* mediante transacciones bancarias y prácticas comerciales dudosas.
- Cleptocracia y saqueo del tesoro público.
- Penetración del crimen organizado y del gangsterismo en el sector público y en la estructura gubernamental, así como la creciente obsesión mundial por el dinero.
- Debilidad en la protección de las fronteras, operaciones aduanales, recolección de impuestos, sistemas de justicia penal y cumplimiento de la ley.
- Corrupción política en Japón, Italia, México, Nigeria y otros países.
- Corrupción administrativa en países de la antigua Unión Soviética, China, Paquistán, Brasil y Colombia, además de la corrupción política.

En efecto, de casi todos los países del mundo se pueden extraer historias semejantes, y sólo muy pocas han pasado inadvertidas. El mal manejo de los funcionarios públicos es ubicuo y demasiado común.

El año de 1995 no fue la excepción. En Europa Occidental, durante mucho tiempo considerada un ejemplo de gobiernos relativamente limpios, se han dado a conocer casos de hechos ilícitos en el Reino Unido, tanto en el ámbito nacional como en el local, que señalan a ministros y alcaldes y la confabulación de administradores públicos. En Francia, por lo menos tres ministros, así como algunos dirigentes de los partidos políticos nacionales, han estado inmiscuidos en escándalos financieros, al tiempo que en el nivel local, que cada vez adquiere mayor relevancia, el alcalde de la segunda ciudad más grande ha sido acusado de recibir fondos malversados. En Bélgica ha habido escándalos de sobornos acerca de la venta de armas, en los que se vio implicado el secretario general de la OTAN, mientras que en España, por un tiempo no se pudo localizar al antiguo jefe de la policía, que había amasado una fortuna durante su cargo, y el escándalo provocado por su desa-

parición desacreditó al gobierno y a varios dirigentes políticos. En el Medio Oriente, un escándalo de corrupción política en la organización Histadrut también desacreditó al gobierno israelí, mientras que la monarquía de Arabia Saudita se tambaleaba de igual manera, a medida que surgían más datos acerca del dispendio de fondos públicos y los sobornos debilitaban su legitimidad. En Asia, ni siquiera la censura ha evitado que se conozcan historias de malos manejos en los niveles más altos en India, Paquistán, Indonesia, Malasia y las dos Coreas. Australia ha tenido que emprender otra pesquisa respecto a la corrupción policiaca. En América Latina, Venezuela ha sufrido un escándalo recurrente, mientras que para el caso de Colombia se ha acuñado un nuevo término, "narcodemocracia", que significa "un país con la fachada de un gobierno democrático que es, de hecho, controlado por los jefes de la droga, quienes manipulan el *establishment* político con dinero proveniente de la cocaína" (Bennett y Helms, 1995).

Un poco más al norte, los Estados Unidos nunca dejan de cosechar escándalos de amantes, contratos arreglados, sobornos, vigilancia, patrulla fronteriza y mal uso de dineros públicos. Incluso Canadá se ha visto afectado por una reciente colección de casos (Langford y Tupper, 1993). La lista es larga y no tiene fin.

¿Va en aumento el mal manejo de los funcionarios públicos? En efecto, cada vez hay más historias de horror. Tal vez se deba a que hemos ampliado la definición de mal manejo y corrupción. Pero los delitos siguen siendo más o menos los mismos que antes; hay pocas cosas nuevas. Tal vez la desfachatez sea ahora más descarada de lo que había sido durante mucho tiempo y haya aumentado la escala de la cleptocracia. Muy pocos países escapan a la atención mundial. Se acumulan pruebas no sólo de los escándalos, sino también del mal manejo de oficinas que supuestamente deben descubrir los malos manejos de otras oficinas, no sólo en el ámbito local y nacional, sino también en el internacional; no sólo en las oficinas del sector público, sino también entre organizaciones no gubernamentales que tratan con funcionarios públicos. Esto no significa que el mal manejo de los funcionarios públicos vaya necesariamente en aumento, sino tan sólo que se ha vuelto más notorio. Los medios masivos de comunicación ya no están tan intimidados y ya no se asustan de reportar rumores sin confirmar la fuente. El mal manejo de los funcionarios públicos vende noticias. La actitud del público hacia éstos se ha venido deteriorando casi en todo el mundo. La gente ya no está dispuesta a concederles el beneficio de la duda. Los ánimos son repulsivos. El gobierno se está

desprestigiando y cualquier prueba sobre estos delitos sirve para justificar la desconfianza del público a la oficialidad; se sirve de todo. También justifica la práctica cada vez más común de engañar al gobierno y embaucar a la burocracia, como si se estuvieran saldando viejas cuentas, ocultando que en verdad es una actividad criminal.

Hasta cierto punto, la sospecha pública es justificada. La norma de la vida política ha decaído. Se ha deteriorado la disciplina personal. Los dirigentes políticos se comportan como rufianes, utilizando lenguaje soez, burlas, violencia e intimidación en el escenario público sin vergüenza ni remordimiento. Al público sólo le queda imaginar cómo se comportarán en su vida privada. Le dan un mal ejemplo a todo aquel que es atraído a su círculo y su mal manejo debe desvanecerse, especialmente ante los vulnerables que ven cuán fácil es hacer lo mismo y salir impune. Las excusas y las justificaciones para este comportamiento despreciable nunca dejan de asombrar. Incluso cuando son atrapados con las manos en la masa robando de las arcas públicas, sostienen que son inocentes, que sus motivos eran los mejores y que sus acciones son justificables en aras del interés público. Peor aún es la manera en que manipulan, solapan, encubren y amenazan a todo aquel que se interponga en su camino, a aquel que no esté de acuerdo con ellos, a aquel que amenace con delatarlos. Cual animales atrapados, pelean por sus vidas públicas y hacen los trucos más sucios sin el menor escrúpulo. Las recompensas por estar de acuerdo con ellos son tentadoras, y pocos son los que pueden resistirlas y, una vez atraídos, pueden superar a sus maestros. La contaminación es muy infecciosa. Una vez que se ha podrido una parte, todo empieza a apestar.

Las normas públicas se han erosionado porque los sucios truhanes han demostrado que se pueden salir con la suya. El caso del Banco de Comercio y Crédito Internacional (Bank of Commerce and Credit International, BCCI) mostró cuán amplia y extensa era la criminalidad entre los dirigentes políticos y sus círculos. Pero, ¿quién perdió su puesto? ¿Quién fue deshonrado? ¿Quién, además del banco, fue enjuiciado, exiliado y castigado? El BCCI era tan sólo un banco que albergaba a los corruptos y ocultaba sus ganancias mal habidas. Las normas públicas se han erosionado precisamente porque no ha pasado mucho. Poco ha cambiado. Los juegos continúan ininterrumpidamente y otros bancos toman el lugar del BCCI según sea necesario y sin mayores inconvenientes. El inocente y el crédulo pagaron el precio. Las normas públicas se han erosionado porque en realidad nadie ha tomado una

posición lo suficientemente fuerte y los que han tratado de hacerlo han sido destruidos o también se les ha encontrado culpables de alguna fechoría. La integridad pública se ha visto comprometida en tantos ámbitos, en tantas áreas oscuras, de tantas maneras inofensivas, que nadie sabe ya sobre qué terreno pisa. Lo que parecía inaceptable se ha tornado aceptable, aceptado, habitual e institucionalizado, de modo que ya no se reconoce por lo que realmente es. En vez de recibir sobornos rudamente o aceptar dinero rápido, los malhechores arreglan sofisticadas apuestas u honorarios por concepto de consultoría o descuentos o favores de modo de no dejar huella. Muchas formas de mal manejo se han tornado tan sofisticadas que se han hecho legales y en apariencia inocentes, como cuando las apuestas amistosas reemplazaron al soborno.

Todo esto es un reflejo de los tiempos cambiantes. Por un lado, ahora hay más riqueza flotando en el aire, hay más glamur, más cosas lujosas que adquirir, más placeres ocultos, más poder que acumular, más tentaciones seduciendo a más y más personas que nunca antes habrían tenido la más remota posibilidad de acercarse a ellas. Por otro lado, al *boom* de mediados de siglo lo han reemplazado tiempos más difíciles, escasez, un mayor desempleo y empobrecimiento, pocas comodidades y servicios públicos, una menor red de seguridad —si es que la hay—, una competencia más intensa por las oportunidades disponibles, un ajuste del cinturón público, un pueblo más egoísta y codicioso y una menor preocupación por el futuro de los demás, una disminución en el concepto de comunidad. Se ha desatado una guerra sin cuartel para agarrar cualquier cosa, y no hay reglas. Todos están atrapados en esta endurecedora competencia inexorable, incluso los servidores públicos más morales, más disciplinados, los que tienen más espíritu de servicio y los más dedicados. Todos son absorbidos. Por lo tanto, hay una actitud más comprensiva, una mayor tolerancia al mal manejo, una mayor suavidad hacia los delincuentes. Mas, por la gracia de Dios, algunos de nosotros estamos a la altura de esos trucos, sólo que somos más listos y no nos dejamos absorber. La indignación social se está embotando, porque ya no es tan fácil elegir entre los grises cuando antes todo era claramente blanco o negro.

También existen razones para pensar que el ánimo repulsivo de la gente hacia el gobierno y el mal gobierno ha hecho que se tome a la corrupción más en serio y que se fomenten más investigaciones que ofrezcan hallazgos públicos que de otra manera no se hubieran conocido. Esto en efecto ha sucedido en Brasil, donde una investigación

oficial reveló que una tercera parte de los ingresos públicos habían sido malversados. Cuando se llegan a conocer este tipo de pruebas alarmantes, las personas de otros países comienzan a dirigir la atención a sus propios sistemas administrativos. Los grandes escándalos que alcanzan los encabezados en todo el mundo, como el caso del BCCI y los escándalos de ahorro y préstamos, también tienen el mismo efecto. Ésta es una señal de que se están rompiendo los tabúes. Las sociedades están comenzando a enfrentar sus realidades, a contar los altos costos de la corrupción, a plantear inquisitivas preguntas acerca de cómo se dirigen los asuntos públicos y a probarse a sí mismas cuánto ganan unos pocos a expensas de todos los demás y cuánta injusticia hay detrás. Muchos países están despertando de lo que significa tener un Estado suave en términos de una autoridad gubernamental débil, una creciente inestabilidad y una desconfianza que raya en el caos y la anarquía. Ven lo que la corrupción le hace al tejido moral de la sociedad: los tratos clandestinos, el fraude, el engaño y el dispendio, la desconfianza y el latente odio de los que no pueden o no quieren entrar al juego. Hay pocas pruebas que indiquen que el mal manejo público beneficie a otros que no sean los rufianes, y el precio que se les paga por sus ganancias mal habidas es más alto de lo imaginable. Estos llamados delitos sin víctimas nos convierten a todos en víctimas.

El precio se vuelve más alto y los riesgos más graves. Tal vez el precio no sea tan alto como la guerra en sí, el subdesarrollo, la criminalidad o el gobierno no representativo, pero los malos manejos son un factor que contribuye a esos otros males. Por primera vez en la historia, armas temibles pueden caer en manos de las personas equivocadas. Se roba materia fisionable capaz de armar dispositivos nucleares y se vende en mercados negros internacionales a cualquiera que esté dispuesto a pagar el precio. Los gases venenosos aparecen en los lugares más extraños. Los terroristas pueden ahora exigir rescate por liberar el mundo y existe la posibilidad real de un chantaje nuclear. En el mundo se mueven tantas sumas de dinero ilegalmente adquirido que son una amenaza para los sistemas bancarios, los tipos de cambio e incluso para las economías marginales. Aun las economías estables se ven amenazadas por el crecimiento de los mercados negros y todo tipo de economías subterráneas, especialmente en bienes y servicios proscritos. Preciosos recursos de capital que podrían utilizarse de otra manera son malgastados en elefantes blancos, proyectos inútiles, sueños egomaniacos y recompensas extranjeras. Y mientras tanto, los pobres que podrían haberse visto beneficiados sufren y son despojados

de toda mejora posible y pueden morir sin saber nunca cómo sus vidas se acortaron innecesariamente por la rapacidad de otros a los que nunca conocieron y que nunca pensaron en ellos. El hecho de que siempre haya habido corrupción y de que probablemente siempre la habrá, de que sea muy difícil erradicarla mientras las personas sean personas, de que sea muy difícil de descubrir, enjuiciar y vencer, de que esté enraizada en los factores institucionales más profundos, como afirman muchas personas, no es consuelo para ellos. Argumentos de este tipo se repiten con tanta frecuencia que engendran un cinismo y un fatalismo que le dicen a la gente que no es mucho lo que se puede hacer y que no vale la pena hacer nada. Muestran un desprecio por cualquier esfuerzo por mejorar la conducta de la vida pública y fomentan una actitud generalmente permisiva que erosiona la integridad. No alcanzan a distinguir entre sociedades en que la corrupción y el mal manejo son una forma de vida y sociedades en donde son excepcionales y están confinados lo más posible a los márgenes sociales en que hacen menos daño.

¿Por qué es tan difícil convencer a la gente de que la corrupción y el mal manejo no tienen rasgos compensatorios, ni beneficios sociales en el largo plazo? Sí, hay pocas dudas de que los corruptos sean benéficos; después de todo, por eso existe la corrupción; si no hubiera nada que ganar con el mal manejo, no tendría sentido. Sí, también podría ser que las sociedades ganaran algo en el corto plazo. Tómese el caso de los países que hacen grandes sumas de dinero del comercio internacional de productos ilegales y dañinos que forman una contribución sustancial a sus ingresos nacionales brutos. Los agricultores ganan mucho más de lo que obtendrían cultivando otros productos y el ingreso que generan los comerciantes y los banqueros debe caer a gotas. Pero ésta es una suerte precaria, porque no se sabe a ciencia cierta cuándo se interrumpirán o terminarán repentinamente los patrones comerciales de dichos productos, trayendo calamidad a quienes se habían vuelto demasiado dependientes e incapaces de ajustarse rápidamente. Mientras tanto, se encadenan a un cruel sistema de imposición, sujetos al chantaje y la intimidación, y arriesgan cualquier otro desarrollo, por la perpetuación del tráfico ilegal, en sí una dependencia autoinfligida. Disfrutan de la bonanza mientras dura porque, tarde o temprano, terminará a menos de que se legalicen los productos ilegales cuando los farulleros se desinfecten de la noche a la mañana.

Por otra parte, es poco lo que se puede decir a favor de los que pierden por el mal comportamiento o el mal manejo de otros. Los

corruptos elaboran todo tipo de excusas, apologías y racionalizaciones para justificar sus actos, pero despójelos de ellas y pronto saldrá a la luz que todos los demás sufren.

Desde el punto de vista político, el análisis que hace Myrdal de los estados suaves (Myrdal, 1968) acaso ha sido reforzado en años recientes a medida que varios estados vacíos se han hundido en la anarquía y el caos. Esto sucedió con la otrora poderosa Unión Soviética virtualmente de la noche a la mañana, y no sorprendió a sus ciudadanos, quienes conocían el alcance de la corrupción y los malos manejos sistémicos e institucionales. También ocurrió en Yugoslavia, aunque cuando el Estado vacío pierde su credibilidad, entran en juego otros factores desestabilizadores más importantes. Las Naciones Unidas han estado luchando en todo el mundo para recoger los pedazos de varios países en donde se rompió el control efectivo del Estado, y hay muchos países en donde no sorprendería a nadie que la comunidad internacional tuviera que intervenir para restaurar la ley y el orden, antes de que los efectos desestabilizadores del caos y la anarquía se extiendan a sus vecinos. Existen varios regímenes cuya autoridad apenas se extiende a unos cuantos cientos de kilómetros afuera de la ciudad capital y donde, si tuvieran la oportunidad, las masas se rebelarían en contra de los cleptócratas, ya que probablemente estarían mejor sin gobierno que con el que tienen ahora. Y a sus gobiernos los sostiene un poco más que el honor de ladrones. Las miserables sumas que se les esparcen a los desposeídos para evitar que se rebelen y no tengan nunca esperanzas no son nada en comparación con los grandes premios que estarían disponibles una vez destruidas la estabilidad política y la cohesión. La corrupción no puede detener la ola de resentimiento y odio que fomenta.

Desde el punto de vista económico, la corrupción no produce nada; tan sólo redistribuye lo que está ahí, y en este caso a los que no se lo merecen y no tienen escrúpulos, a expensas de los que sí se lo merecen y son morales y tratan de crear y producir, trabajan sin descanso y ahorran diligentemente. Es un parásito que sustenta estilos de vida indeseables, la toma de decisiones torcida, el consumo conspicuo, la fuga de capitales y el dispendio. Aceitar los engranajes es una analogía forzada por tergiversar la inversión y el consumo, la explotación, perpetuar los delitos e institucionalizar situaciones ofensivas. Tómese la situación de Egipto, donde la corrupción gubernamental está fomentando la combatividad, y tanto se ha salido de control que "está alejando a los inversionistas extranjeros y ha ayudado a obstruir

reformas económicas que estaban orientadas a crear un sector privado lleno de vitalidad" y ha acabado con muchos negocios pequeños (Hedges, 1995). Gould y Amaro-Reyes (1983) explicaron que, en un plazo no tan incierto, las graves implicaciones para el desarrollo económico y la eficiencia serán un costo absurdamente alto de hacer negocios que se transmite como impuestos ocultos y que no logran resarcir los reclamos engañosos y espurios de los economistas, ciegos, como muchos, no sólo a los costos políticos y sociales, sino a las realidades económicas. El objetivo de la actividad económica no es tan sólo obtener dinero sin importar de dónde venga, lo cual equivale simplemente a saquear mientras que los pocos saqueadores se benefician a expensas de los muchos saqueados, y no tiene absolutamente nada que ver con el espíritu empresarial, la creatividad, el servicio, el mercado, la eficiencia y la competencia. Todo peso obtenido de manera injustificable es un peso más negado a las causas justificables.

Desde el punto de vista social, la corrupción es polarizante y discriminatoria. Amplía la brecha entre los que tienen y los que no tienen, entre los que pueden aprovecharse de ella y los que no pueden, aumentando la desigualdad de maneras injustas. Perpetúa las divisiones y la inmovilidad, con excepción de los pocos que pueden ascender en cualquier parte y los que están preparados para repartir su botín con élites rapaces. En efecto, engendra injusticia y profundos resentimientos contra los que hacen alarde de justicia e imparcialidad. Los oprobios cotidianos socavan la confianza en sí mismo y la autoestima. La degradación conduce, a fin de cuentas, a la total bancarrota moral, donde lo malo se convierte en bueno y los delatores, quienes todavía tratan de apelar al sentido innato de imparcialidad del pueblo, son victimados y silenciados. Los valores morales han sido pervertidos y, al final, todo se vale. Cada hombre se vuelve contra cada hombre; todos son sospechosos; lo único que cuenta es el interés egoísta y la mejoría propia, sin importar el costo social. La sociedad se torna autodestructiva y los pueblos vuelven a tener comportamientos primitivos. La sociedad virtualmente deja de existir. A nadie le importa el futuro de los demás, siempre y cuando logre pasar inadvertido. Peor aún, las personas pierden la fe en que se pueda hacer algo para mejorar la situación; llegan a aceptar y a ceder; se vuelven fatalistas y resignadas, la lucha las ha acabado. Este tipo de sociedad no puede superar la crisis y sucumbe ante la catástrofe.

Para que se haga algo, la gente debe tener los ojos bien abiertos no sólo ante la sórdida realidad que la rodea, sino también ante las

posibilidades de que ellos hagan la diferencia. Huir a otro lugar donde las cosas no estén tan mal no cambia la situación; puede empeorarla, ya que despoja a la sociedad de las únicas personas dispuestas a actuar, dispuestas a desafiar, dispuestas a no ir más allá, dispuestas a no seguir el juego, dispuestas a levantarse y ser tomadas en cuenta, sin importar las consecuencias para su persona. El precio por limpiar la vida pública puede ser muy alto personalmente y, en efecto, implicará un autosacrificio. No es fácil asumir una posición impopular, ciertamente no contra una autoridad poderosa, contra los inmorales y corruptos que no conocen nada mejor y serán inescrupulosos y vengativos contra todo aquel que amenace con exponerlos, menos aún si se trata de despojarlos de sus mal habidas ganancias. Por suerte, en cada generación ha habido personas preparadas para hacer la diferencia y lo han hecho, con la justicia por única arma. Los malvados pueden ser humillados. A los inmorales se les puede mostrar el mal que reside en su forma de ser y avergonzarlos hasta que cambien. Así como se pueden mover rocas pesadas, también se pueden reformar los sistemas arraigados. Pero es bueno no estar solo, estar juntos, recibir el apoyo y el respaldo inesperado, ser alentado por los explotados, los desposeídos y los que no tienen poder, así como recibir un poco de ayuda.

Parecería que la corrupción y la mala conducta han empeorado a últimas fechas, pero también ha aumentado el apoyo para emprender acciones en su contra y ahora se dispone de más ayuda que nunca. La comunidad internacional, si bien es culpable de algunos de los mismos delitos, ha despertado lenta pero certeramente ante las graves amenazas que le ha impuesto a la humanidad el mal manejo, no sólo de los funcionarios públicos, sino también en los negocios, los cuales están muy relacionados. El mal manejo se extiende con mucha rapidez de una esfera a otra. La corrupción es particularmente infecciosa; corre como reguero de pólvora y consume todo lo que encuentra a su paso. De este modo, para ser realmente efectivos, no se puede someter el mal manejo en el comportamiento público sin acabar también con la conducta similar en la esfera privada, y viceversa. De hecho, en los últimos veinte años más o menos, parece que ha habido un creciente consenso internacional en el sentido de que la apertura (en oposición al encubrimiento del mal manejo y la corrupción) en las prácticas comerciales y gubernamentales es esencial para sostener el desarrollo y el buen gobierno. Varios organismos han estado tratando de afirmar arreglos y resoluciones para mejorar las prácticas comerciales y promover la autorregulación contra la corrupción internacional. Desde

1977, la Cámara Internacional de Comercio diseñó un conjunto de Reglas de Conducta para combatir la extorsión y el soborno.

Desde entonces, se ha establecido en Alemania una organización no lucrativa con ramas en muchos países del mundo como parte de una coalición para combatir la corrupción en las transacciones comerciales internacionales y para fortalecer los procesos del buen gobierno. Transparencia Internacional ha instituido un centro de información acerca de la corrupción en los negocios internacionales, que publica la revista *TI Newsletter*, donde se da a conocer información sobre la corrupción en todo el mundo, estudios de caso de esfuerzos por someterla, listas de publicaciones y conferencias relacionadas, así como agudos editoriales. Por ejemplo, el número de marzo de 1995 comenzaba de la manera siguiente:

El público alemán despertó en enero para darse cuenta de que en su propia nación tenían una situación que creían sólo podía suceder en otro país: una corrupción sistémica, de sobornos en los contratos públicos o a los servidores públicos, y donde el ejercicio lo suscribía el contribuyente a través de sobornos deducibles de impuestos [...] muchas de las empresas que se habían identificado como participantes activos en prácticas comerciales corruptas en el extranjero ahora se encuentran entre las que están a la vanguardia de dichas actividades en su propio país.

Transparencia Internacional diseñó sus Normas de Conducta que cubrían el respeto a la ley, el soborno, la consultoría, la revelación bancaria, las contribuciones políticas y el apoyo a los esfuerzos para hacer valer dichas normas. Es interesante señalar que en el preámbulo a dichas normas, se refuerzan los peligros inherentes al mal manejo de los funcionarios públicos y se confirma la disfuncionalidad de sus diversas formas, lo cual sólo se había discutido una vez acaloradamente en la bibliografía respectiva (Werner, 1983).

Reconocer que la corrupción subvierte el desarrollo económico y social elevando costos, tergiversando prioridades y distribuyendo de manera errónea los recursos, socava el respeto a las instituciones públicas y daña el tejido de la sociedad;

Reconocer aún más que la preocupación acerca de las consecuencias de la corrupción la comparten en todo el mundo los países desarrollados y los que están en desarrollo, sus gobiernos y ciudadanos, los organismos de préstamo y ayuda, y la comunidad comercial internacional;

Creer que la cooperación internacional efectiva para combatir la corrupción exige un esfuerzo concertado para promover la transparencia y la rendición de cuentas en las transacciones comerciales internacionales [...] asegurando el apego a las normas de conducta que deben observar todas las partes involucradas en transacciones comerciales internacionales.

Los Institutos CEO (del inglés Chief Executive Office) de International Media Partners, Inc., han hecho mucho ruido en los círculos comerciales y gubernamentales de todo el mundo al haber dedicado a la corrupción la mayor parte del número de septiembre/octubre de 1991 de su revista *CEO/International Strategies*. Su editorial no obró con moderación. Llamando a la corrupción “el diablo que no conoce límites”, afirmaba: “Mucho más penetrante ahora que el culto al libre mercado, las obras sucias y los que se aprovechan de ellas parecen gobernar al mundo. ¿Hay excepciones? Tal vez. Pero las reglas se hicieron para romperse. Vea a su alrededor... o en las páginas de esta revista” (p. 9). El máximo caso de corrupción han sido los comunistas que tratan de saquear una nación que se les ha ido de las manos y la nominación como el país más corrupto de ese año fue para las heridas que se infligió el páramo de la Unión Soviética y sus hombres vacíos, seguida por Argentina, Indonesia, Paquistán, Filipinas y Zaire. El siguiente gran escándalo predicho sería la privatización en los antiguos regímenes comunistas que recibirían el mismo tipo de ayuda de la cultura corporativa que una vez dictó el BCCI. No se perdonó a nadie. La élite dirigente de Japón fue reprendida, así como organizaciones de ayuda internacional en África y América Latina, que sabían que no se podía justificar 80% del dinero que había enviado a algunos proyectos y aún así continuaron apoyando a regímenes que no merecían ser favorecidos. En el mundo de los negocios, gran parte de la corrupción se adjudicó a la recesión que había transformado los años del *boom* de la década de los ochenta en una recesión moderada en los años noventa, así como a la incapacidad de las autoridades públicas para seguir con atención los delitos comerciales que se multiplicaban. El dedo apuntaba directamente a los CEO quienes, cual modernos oligarcas, habían abusado de su posición para ocultar su comportamiento antiético, al fracaso de sus deberes de supervisión y de sus responsabilidades cívicas, y a su rápida infección de arrogancia que hizo que se negaran a reformarse. ¿Había alguien que se opusiera? Robert Klitgaard vio que no hay mal que por bien no venga, cuando se dio cuenta de que las

reformas económicas del libre mercado fracasarían a menos de que se redujera la corrupción. Elaboró una lista de las iniciativas contra la corrupción que tenían potencial (p. 63), como lo hizo Stephen Riley, quien vio una oportunidad en imponer condiciones a los países pobres que habían acumulado grandes deudas gastadas en sus cleptócratas y narcodemócratas (p. 85). Pero todo el número de esa revista era pesimista y agorero.

Los CEO son realistas. Si tienen que abandonarse a la corrupción y a otro tipo de malos manejos para llevar a cabo sus negocios, lo harán y encubrirán sus acciones lo mejor que puedan. Pero si dichas prácticas ilegales los amenazan con perder sus negocios, tratarán de ver que sus organizaciones se comporten de manera correcta. Es obvio que en esas partes del mundo en donde la corrupción es un estilo de vida, sus organizaciones bailarán al son de las reglas locales. Esto se aplica tanto a organizaciones no lucrativas como a organizaciones públicas que continúan funcionando siempre y cuando vean que algo bueno proviene de sus operaciones, sin tener en cuenta lo que esto les provoca a los empleados de la localidad; conocen el alto costo que éstos (y el pueblo que contribuye a su financiamiento) tienen que pagar. Es poco probable que se opongan al sistema local o se rehúsen a entregarse a él hasta que se hagan reformas. Rara vez tratarán de imponer lo que consideran mejores prácticas comerciales; tan sólo las indicarán y tratarán de convencer a los locales de lo que perderían si persisten en las maneras inadecuadas. Poco les importa si los locales lo advierten o no.

En cambio, cuando es probable que los malos manejos afecten de manera adversa sus negocios, los CEO tendrán cuidado en aparentar rectitud y moralidad. De hecho, cuando una mejor imagen comercial es producto de una reputación de responsabilidad civil, de orgullo y de integridad cívica, voluntariamente se incorporan en asociaciones que fomentan el buen gobierno y las buenas prácticas comerciales, en sociedades comerciales y profesionales que promueven estrictas normas éticas y, en sus propias organizaciones, apoyan la formalización de códigos de ética, la capacitación en dichos códigos y los procedimientos disciplinarios para hacerlos cumplir. Muchos apoyan dichas actividades por el hecho de que son correctas, no sólo por el bien del negocio o de una mejor imagen comercial. De hecho, en años recientes ha habido una significativa tendencia en los círculos comerciales a vigilar más el cumplimiento (Caiden, 1992) y, de acuerdo con una encuesta realizada en 1994 por el Centro de Recursos Éticos en Washington, D.C., un gran porcentaje de compañías tienen programas éticos for-

males. A pesar de que algunas empresas sólo practican selectivamente lo que pregonan y cada vez están más conscientes de sus limitaciones, se toman la molestia de promover un clima de negocios ético y presionan a sus contrapartes para que cambien sus maneras de actuar; odian ser lobos de la misma camada (*The Economist*, 8 de abril de 1995, p. 57).

En el sector público, algunos organismos tratan de hacer lo mismo: es decir, mejorar el clima ético de conducción de los negocios públicos. Entre algunos ejemplos podemos mencionar al Comité de Investigación sobre Corrupción Política de la Asociación Internacional de Ciencia Política, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y su progenie académica, la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración y el Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención y el Tratamiento de Delincuentes, los cuales se centran en diferentes aspectos del mal manejo de los funcionarios públicos y se dedican a formular códigos de ética profesionales para funcionarios públicos, además de los códigos que han puesto en marcha otras profesiones públicas. La corrupción y la penetración del crimen organizado en el sector público han estado recibiendo cada vez más atención especial de la Interpol, de la Organización de las Naciones Unidas y de la comunidad de ayuda internacional. Mayor importancia han tenido, en fechas recientes, las asambleas regulares de la Conferencia Internacional Contra la Corrupción y el manual de prácticas contra la corrupción editado por el Departamento de Justicia Criminal de la ONU en Viena. Como resultado, ha habido un vasto aumento en la información respecto al mal manejo de los funcionarios públicos y sobre qué hacer con él, y gran parte del nuevo conocimiento se está incorporando al material impreso estándar lo más rápido posible (Caiden, 1988; Klitgaard, 1988; Heidenheimer, 1989; Caiden, 1993).

¿Qué mensaje queda en claro de esto? Los malos manejos de funcionarios públicos tienden, en efecto, a ser encubiertos y lo que se conoce probablemente sólo sea una pequeña fracción de lo que está por conocerse. En vista de que hay tantas formas distintas, no hay una regla general que pueda aplicarse y haga que los funcionarios públicos se comporten de manera correcta de la noche a la mañana. Tiene que identificarse y estudiarse cada una de estas formas en su contexto específico, así como sus causas y consecuencias, su importancia para la sociedad y su significado, su daño y su peligro potencial, a sus participantes y simpatizantes, a sus ganadores y perdedores, y su localización y concentración, antes de que se pueda planear y aplicar

una estrategia efectiva. Queda claro que deben elaborarse juicios respecto a las prioridades y las reducciones posibles (la minimalización y no la eliminación, ya que ésta es virtualmente imposible y demasiado costosa). Podría ser también que se atacaran primero los objetivos fáciles tan sólo para demostrarles a los cínicos y escépticos que algo se puede hacer, para construir una base de apoyo público y crear un *momentum* antes de embestir contra los objetivos más difíciles y así darles a los investigadores experiencia, confianza y orgullo en su difícil y compleja misión. Queda claro, también, que debe disponerse de los recursos adecuados, incluido el tiempo. Muchas campañas contra la corrupción han fracasado porque carecían de los medios suficientes, lo que permitía que los delincuentes ganaran la delantera y a menudo fueran más listos que los investigadores. Queda claro que la intención de emprender acciones efectivas contra los malos manejos debe demostrarse en hechos y no sólo en palabras, y que debe mantenerse la presión todo el tiempo que sea necesario para reducir muchas de estas formas a ocurrencias aisladas y aberrantes que puedan localizarse rápidamente y frustrarse de manera instantánea y convertirlas, de hecho, en poco rentables.

Combatir los malos manejos no es un entretenimiento temporal. Muchos son como un virus. Parecen estar latentes y ser inofensivos, pero tan sólo están esperando su oportunidad para infectar todo el cuerpo político y difundirse en todas partes, lo que exige un tratamiento drástico y amargas medicinas. En dichos casos, la prevención requiere mayores o menores grados de institucionalización, en particular las formas más imperiosas en que se interrelacionan los malos manejos políticos, comerciales, profesionales y administrativos. A veces, la institucionalización tan sólo puede requerir lecciones de civismo en las escuelas. En otros casos, es probable que se requieran firmes oficinas de vigilancia que puedan atacar sin comprometerse o hacer trabajo secreto para infiltrar las conspiraciones organizadas, que plantean un peligro tan grande para la sociedad, que más vale que la gente esté consciente de que nadie, así tenga las conexiones adecuadas o sean demasiado listos, puede siquiera pensar en que no será detectado y saldrá impune.

Como siempre, en el fondo se encuentra la voluntad para actuar contra los malos manejos de los funcionarios públicos y, de hecho, en contra de cualquier mal manejo intolerable. Dicho de otra manera, el punto es la tolerancia y la aceptación del mal manejo que no se ve como lo que realmente es, tal vez porque la gente es demasiado

indulgente o porque no está consciente de sus efectos dañinos, o porque erróneamente piensa que trae algún beneficio (lo cual puede ser cierto para algunos de ellos). El remedio está en la educación y en la socialización para saber qué buscar, para reconocer los malos manejos por lo que son y para comprender qué implican realmente. El principio moral se remonta a Caín y Abel, cuando se planteó por primera vez la cuestión de si somos o no los guardianes de nuestros hermanos. El doctor Nebenzahl, antiguo contralor estatal de Israel, decía que es parte del bienestar y de la paz mental del hombre bueno saber que la sociedad a la que pertenece también hace justicia con sus compatriotas. Inmejorable respuesta.

Referencias bibliográficas

- Bennett, W. y J. Helms (1995), "Colombia, America's Favorite 'Narco-Democracy'", *The Wall Street Journal*, 4 de abril, p. A 14.
- Caiden, G. (1980), "Comparative Administrative Corruption", *Hong Kong Journal of Public Administration* (ahora *Asian Journal of Public Administration*), vol. 3, núm. 1, pp. 56-71.
- (1988), "Toward a General Theory of Official Corruption", *Asian Journal of Public Administration*, vol. 10, núm. 1, pp. 3-26.
- (1992), "Public Disillusion and Organizational Self-Policing", Quinta Conferencia Internacional Contra la Corrupción, Amsterdam, 15 p.
- (1993), "Dealing with Administrative Corruption", en T. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Nueva York, Marcel Dekker.
- Caiden, G. y N. Caiden (1977), "Administrative Corruption", *Public Administration Review*, vol. 37, núm. 3, pp. 301-309.
- Gould, D. y J. Amaro-Reyes (1983), "The Effects of Corruption on Administrative Performance", *Staff Working Paper núm. 580*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hedges, C. (1995), "Mubarak's Challenge", *The New York Times*, 3 de abril, p. A 2.
- Heidenheimer, A. (ed.) (1989), *Political Corruption*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, CA, University of California Press.
- Langford, J. y A. Tupper (1993), *Corruption, Character and Conduct*, Toronto, Oxford University Press.
- McKinney, J. y M. Johnston (1986), *Fraud, Waste and Abuse in Government*, Filadelfia, ISHI Publications.
- Myrdal, G. (1968), *Asian Drama*, Nueva York, Twentieth Century Fund.

- Naciones Unidas (1990), *Crimen Prevention and Criminal Justice in the Context of Development: Realities and Perspectives of International Co-Operation*, tema 3, Documento A/CONF. 144/8, Octavo Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito, Nueva York.
- Nebenzahl, I. (1983), "The Direct and Indirect Impact of the Ombudsman", en G. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman*, Westport, CT, Greenwood Press, pp. 59-64.
- Werner, S. (1983), "New Directions in the Study of Administrative Corruption", *Public Administration Review*, vol. 43, núm. 2, pp. 146-154.

Reseñas

Jon Elster, *Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*, trad. de Elena Alterman, Barcelona, Gedisa, 1994, 311 p.

Jorge Bravo Puga

The 'real world' is a sloppy actuality.
Koster, *The Dissertation*

Justicia local es el primer fruto de un proyecto de investigación que, bajo la dirección de Jon Elster, y con la colaboración de un amplio equipo de trabajo —formado por estudiantes de posgrado, así como por investigadores asociados en Noruega, Francia y Alemania—, se desarrolló en la Universidad de Chicago. El propósito de este proyecto consistió en estudiar, en distintos países, múltiples arenas de la sociedad en las que instituciones más o menos autónomas, de escala generalmente 'menor' a la del gobierno nacional, asignan bienes y servicios, a partir de diversos criterios, entre quienes los demandan. Las arenas en cuestión, originalmente muy amplias —la salud, la educación y el trabajo—, terminaron por acotarse significativamente: trasplantes de órganos, admisión en las universidades y despidos laborales.

Leer a Elster es siempre una tarea disfrutable y, en este sentido, *Justicia local* no es la excepción. En otro sentido, sin embargo, conviene

advertir que este libro tiene un carácter excepcional. Y, me temo, precisamente por ello puede contrariar a más de un lector, pues, como Elster reconoce, en esta ocasión no logró "respetar los criterios de simplicidad y parsimonia que muchos lectores sentirán tienen el derecho a esperar". Criterios a los que, por cierto, el mismo Elster nos ha (¿mal?) acostumbrado. Su ya abundante producción intelectual ofrece ejemplos variados de lo que una mente poderosa, entrenada e imaginativa es capaz de generar.¹ Así, leer a Elster supone toparse con digresiones siempre lúcidas, a ratos hasta juguetonas, presentadas en una prosa que, de tan ágil (casi), nos hace pasar por alto lo (quizás) fundamental: su rigor analítico.

En breve, este libro es 'distinto':

¹ Desde *Logic and Society*, Chichister, Wiley, 1978, pasando por *Ulysses and the Sirens*, ed. rev., Cambridge, Cambridge University Press, 1984, hasta *The Cement of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

no ofrece el mismo rigor que otros textos de Elster pero, al mismo tiempo, ni por asomo puede calificarse como un trabajo descuidado. Este relajamiento quizás se deba —así sea en parte— al “desorden intrínseco al objeto [de estudio]”. De ser así, quizás convenga moderar, como lectores, nuestras demandas mínimas en lo que a elegancia y parsimonia se refiere. Y es que en este trabajo Elster se propone definir —un arranque de entusiasmo demandaría incluso usar la palabra ‘descubrir’— un tema de estudio que, no obstante su importancia, ha sido poco estudiado, lo mismo entre filósofos que entre científicos sociales: la justicia local.

La primera pregunta que salta a la vista del lector —y que Elster se apura a responder— consiste en aclarar el significado del término que da título al libro: justicia ‘local’. Ésta se define en oposición a la justicia ‘global’. En general, puede decirse que una política globalmente redistributiva: 1) es diseñada centralmente, en el ámbito del gobierno nacional; 2) busca compensar a las personas por diversas clases de infortunio, resultantes de la posesión de “propiedades moralmente arbitrarias”; y 3) generalmente toma la forma de transferencias de dinero. Los principios de justicia local, en cambio: 1) son diseñados por instituciones relativamente autónomas que, aunque pueden —y suelen— estar limitadas por normas dictadas por el gobierno, tienen cierta autonomía para diseñar y poner en práctica el plan que prefieren; 2) no son compensatorias o, si se quiere, son parcialmente compensa-

torias (*v.gr.* un esquema para asignar recursos médicos escasos puede compensar a pacientes por su mala suerte médica, pero no por otras clases de mala suerte que le hayan hecho no obtener otro bien escaso); y 3) abarcan la asignación de bienes (y responsabilidades), no de dinero.

El hecho de referirse a los problemas de la justicia local nos sitúa, pues, ante algo que todos enfrentamos —de una u otra manera, con mayor o menor éxito— en nuestras vidas: la distribución, por la vía de diversas instituciones, de bienes escasos y cargas necesarias entre la sociedad. “Se podría escribir la biografía ficticia de un ciudadano típico, para describir cómo su vida es moldeada por sucesivos encuentros con instituciones que tienen el poder de otorgarle o negarle los bienes escasos que busca... comenzando por la admisión o no en guarderías infantiles y terminando por la admisión o no en hogares de ancianos.”

Entendida así, la justicia local supone, en lo fundamental, un problema de asignación: ¿a quién asignarle un bien escaso?, y ¿a quién ha de asignarse una carga necesaria? En general, los problemas de asignación se ‘resuelven’ a partir de criterios, reglas y procedimientos muy diversos, tras los cuales subyacen consideraciones de equidad y eficiencia. Evidentemente —y esto queda ampliamente ilustrado en el libro—, el peso relativo de una y otra varía considerablemente a lo largo de las instituciones, los países y el tiempo.

Habrá quien encuentre el marco analítico de la obra “confuso y [hasta]

desagradable”. Quien piense así tendrá, quizás, algo de razón. Por ejemplo, en el capítulo 3, donde Elster presenta su análisis de “los principios y procedimientos más importantes que se han utilizado para distribuir bienes escasos y cargas necesarias”, los lectores nos tenemos que enfrentar con una enorme cantidad —y variedad— de listas. El resultado, lejos de constituir una tipología estricta, basada en categorías situadas en niveles comparables de generalidad, y mutuamente excluyentes entre sí, arroja seis ‘clases’ de principios: 1) igualitarios, 2) relacionados con el tiempo, 3) definidos por el *status*, 4) definidos por ‘otras’ propiedades (*v.gr.* niveles individuales de bienestar), 5) basados en el poder (*v.gr.* de compra) y, como suele ocurrir en la realidad, 6) mixtos. (Por si hiciera falta, cada ‘clase’ consta, a su vez, de numerosas ‘sub-clases’.) Estas listas, en efecto, dejan la sensación de estar ante una especie de miscelánea que, aunque sin duda ocurrente, hace extrañar la elegancia y parsimonia de otros trabajos de Elster. (La pregunta pertinente, por supuesto, es: ¿podría haber sido de otra manera?) Con todo, hasta cierto punto ése es precisamente el objetivo del texto: subrayar “la interminable variedad e inventiva de las instituciones humanas”, donde “los detalles no son casuales... son su esencia”.

Es importante notar que, a pesar del título, el libro que nos ocupa no es un tratado normativo: antes que juzgar el valor de las prácticas utilizadas en problemas de justicia local, a Elster le interesa explicar por qué

se utilizan unas prácticas y no otras. La noción de justicia se emplea con fines explicativos antes que normativos (a excepción del capítulo 6, en el que Elster elabora una concepción ‘de sentido común’ sobre la justicia, que contrasta con las teorías generales de la justicia de autores como Rawls, Nozick o los herederos de Bentham). Se trata, pues, de analizar “los conceptos de justicia adoptados por los participantes que están en posición de influir en la selección de procedimientos específicos o de criterios para distribuir recursos escasos”. Estos actores pueden ser:

1. Actores de ‘primer orden’. Individuos que deben cumplir una tarea de distribución (dar o no dar, y a quién; *v.gr.* oficiales de admisión) y, generalmente, tienen una idea más o menos clara de lo que constituye una distribución ‘justa’ o, si se prefiere, ‘correcta’; es decir, tienen un criterio preferido, que es el que querrían seguir si no fuera por dificultades técnicas (*v.gr.* problemas de información) o políticas (*v.gr.* oposición de un actor poderoso).

2. Actores de ‘segundo orden’. Participantes políticos que buscan influir sobre los principios de distribución mediante su control sobre recursos escasos diversos, cuya concepción de justicia suele diferir de la de los funcionarios encargados de la distribución, a quienes frecuentemente critican por su interés en las asignaciones ‘eficaces’ pero ‘injustas’.

3. Actores de ‘tercer orden’. Al mismo tiempo que las instituciones —mejor dicho, sus miembros— intentan controlar las presiones de ‘los de

arriba', deben ocuparse de las quejas de 'los de abajo', es decir, de los receptores potenciales del bien escaso. Éstos, como todos los demás, expresan sus demandas en términos de justicia, lo que en no pocas ocasiones es otra forma de denominar al interés propio.

Tratar de entender por qué cada uno de los distintos actores (autoridades 'técnicas', políticos y receptores potenciales) desarrolla ciertas preferencias respecto de los principios de distribución es una tarea complicada. Unos (*v.gr.* los actores de primer y segundo orden) pueden estar interesados en la eficiencia o equidad (local o global, respectivamente) de las asignaciones elegidas, así como en las consecuencias de éstas sobre su propio futuro; otros (*v.gr.* los actores de tercer orden) pueden orientar su atención —y acción— a la (in)justicia de la política en cuestión, así como a los incentivos que ésta supone para ellos.

Más complicado aún es el análisis de la *interacción* de estos actores que, a final de cuentas, define por qué, en un momento y lugar determinados, una institución sigue un principio particular para distribuir un bien. Esta diversidad de preferencias no es fácilmente manejable en la práctica, en la que diversos mecanismos de agregación entran a escena:

coaliciones, negociación y compromiso, juegos de suma positiva (lo que Elster llama "acrecentamiento": nuevas categorías se agregan a la lista, sin que sustituyan a las antiguas, con lo que las no-asignaciones —y los costos políticos— disminuyen).

En resumen, quien lea este libro, a pesar de constatar que son muy pocas las generalizaciones que se pueden realizar, seguramente será capaz de imponer algún orden sobre los problemas de justicia local, así como de discutir las consecuencias —y las causas de su adopción— de principios distributivos y arreglos institucionales específicos. Los interesados en cuestiones de diseño institucional no podrán sino deleitarse con el análisis de los 'efectos-incentivo', generalmente perversos, de diversos criterios que, de entrada, parecerían incontrovertibles. Por último, quienes tengan inclinaciones marcadamente teóricas seguramente sacarán —a la luz de *Justicia local*— sus propias conclusiones sobre las posibilidades y las dificultades de la apuesta epistémica de Elster; es decir, de hacer de los *mecanismos explicativos* la herramienta básica en las ciencias sociales, en el entendido de que éstos son menos que una teoría general —explicaciones nomológico-deductivas, por ejemplo— pero más que una simple descripción.²

² Cfr. Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, esp. cap. 1 (pp. 3-10), así como *Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, esp. pp. 2-5.

Johan P. Olsen y B. Guy Peters, *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Universitetsforlaget, 1996, 341 p.

Arturo del Castillo

En los últimos años, la confianza en las instituciones públicas se ha debilitado. Generalmente se describe a las organizaciones gubernamentales como burocracias con estructuras rígidas, anquilosadas y, por consiguiente, incapaces de desarrollar los procesos necesarios que den una respuesta efectiva a las demandas de la sociedad. Sin embargo, los estudios que componen este libro sostienen que no es totalmente cierta esta suposición y que, por el contrario, a menudo resulta simplista.

Las organizaciones gubernamentales, como cualquier otra organización formal, enfrentan numerosos problemas para adaptar sus estructuras y procesos. Pero, a pesar de ello, estas organizaciones suelen desarrollar mecanismos efectivos de aprendizaje acerca de lo que ocurre en su entorno y en su funcionamiento interno. Los artículos que se integran en este texto se ocupan precisamente de cómo las organizaciones gubernamentales aprenden de sí mismas y de

su propio desempeño. Estos análisis, además, se centran en las capacidades de aprendizaje de las organizaciones gubernamentales cuando éstas se encuentran en un proceso de reforma o de reorganización.

El problema que se detectó y que originó este libro se sintetiza en la siguiente pregunta: "¿cómo explicar que, por un lado, algunas organizaciones gubernamentales aparentemente siempre repiten los mismos errores cada vez que intentan reformarse y, por otro, otras organizaciones tiendan a aprender de sus fracasos y logren adaptaciones efectivas?" (p. VIII). Para contestar, el texto explora el papel que ha desempeñado el aprendizaje organizacional en las experiencias de cambio o reforma administrativa en ocho países desarrollados: Alemania, Australia, los Estados Unidos, Francia, Noruega, Japón, el Reino Unido y Suiza.

Lessons from Experience es el resultado de un ciclo de conferencias sobre el tema de aprendizaje organi-

zacional que se desarrolló durante 1994 en el *Norwegian Research Center in Organization and Management* en Bergen, Noruega. En este encuentro se contó con la participación de varios especialistas que analizaron los efectos que ha tenido el aprendizaje organizacional en programas de reforma administrativa recientes, aplicados en sus países de origen.

Así, Christopher Hood analizó el caso del proyecto de reforma al Servicio Civil de Carrera del Reino Unido, que tuvo lugar en la década de los años ochenta y principios de los noventa. John Halligan estudió los esfuerzos de reforma administrativa del gobierno de Australia que, durante los últimos diez años, se han coordinado por medio de la semiindependiente oficina pública *Task Force on Management Improvement*. Guy Peters examinó el último proyecto de reforma administrativa del gobierno federal de los Estados Unidos, impulsada por la *National Performance Review*, y analizó cómo este programa en realidad se trata de un conjunto de experiencias y aprendizajes acumulados de ochenta años de constantes reformas administrativas. Hans Ulrich investigó la reforma administrativa que tuvo que emprender el gobierno federal de Alemania con motivo de la unificación. Johan Olsen presentó el caso del proyecto de modernización administrativa del gobierno de Noruega que "culminó", después de una década de reformas y ajustes diversos, a principios de los años noventa. Michio Muramatsu y Ellis Krauss presentaron los efectos en el aprendizaje organizacional que tuvo, en Japón, la Second

Provisional Administrative Reform Commission, la cual impulsó varios proyectos de privatización, desregulación y eficientización de las dependencias del gobierno federal. Nicole de Montricher analizó el caso de las medidas reformistas y de descentralización de la administración pública que tuvieron lugar en Francia en la década de los ochenta. Finalmente, Ulrich Klöti presentó la experiencia, particularmente interesante, de los mecanismos de reforma administrativa que el gobierno federal de Suiza ha mantenido e impulsado. De acuerdo con este autor, en Suiza, a diferencia de los otros países presentados, no existen "proyectos de reforma" diseñados de forma explícita para desarrollar transformaciones en los aparatos burocráticos, sino que ha quedado institucionalizado en la práctica administrativa de este país el impulso de adaptaciones constantes e incrementales, lo que les da a sus organizaciones gubernamentales una alta capacidad de ajuste y adaptación.

Pero, a todo esto, ¿qué significa aprendizaje organizacional y qué importancia tiene para los proyectos de reforma administrativa? De acuerdo con Olsen y Peters, quienes presentan un capítulo introductorio, el concepto de *aprendizaje* se puede definir como "la habilidad para detectar y corregir errores y, por tanto, mejorar el funcionamiento de una organización. Así, la expresión aprendizaje organizacional implica la capacidad para identificar, recordar y usar estructuras y procedimientos para mejorar el desempeño de una organización en la solución de problemas" (p. 4).

Desde este punto de vista, en el aprendizaje organizacional existe una significativa diferencia entre cómo se desea o espera que ocurra y cómo en la práctica las organizaciones en realidad aprenden de sus propias experiencias. Las expectativas que usualmente se tienen sobre el aprendizaje son altas. Se espera que los gobiernos constantemente miren al pasado y modifiquen sus formas de operar, de evaluar, de comportamiento y sus instituciones con base en la experiencia. La regla que se espera seguir es que la experiencia siempre debe incrementar la inteligencia, la efectividad y la adaptabilidad de las organizaciones e instituciones gubernamentales. Sin embargo, tales aspiraciones tienen poco eco en la práctica. Generalmente, las dependencias gubernamentales (particularmente quienes toman las decisiones) tienen dificultades para tener acceso a la experiencia y, con base en ella, resolver nuevos problemas. La habilidad y la capacidad que se tienen para aprender de la experiencia usualmente son limitadas.

Para los enfoques clásicos que estudian los procesos de reforma administrativa el problema del aprendizaje es un asunto que tiene que ver directamente con la racionalidad de los individuos: existe un problema, el tomador de decisiones o reformador evalúa las experiencias previas de la organización y, con base en sus prioridades de decisión, selecciona una alternativa de decisión tendiente a resolver el problema. Sin embargo, en la práctica la capacidad de una organización para aprender de las expe-

riencias suele ser un asunto mucho más complicado, pues se tiene un conocimiento limitado de lo que ocurrió en la organización, los criterios que se utilizan para definir lo que es "exitoso" o "adecuado" son ambiguos e inestables y, más aún, los reformadores suelen decidir en contextos no programados, poco estructurados e inciertos. Así, se descubre que las organizaciones gubernamentales usualmente encuentran importantes obstáculos en sus esfuerzos de reforma, y el aprendizaje organizacional tiene que ver más con aspectos que se relacionan con rutinas y procesos institucionalizados, pero también con la ambigüedad, la incertidumbre, el conflicto y el poder. Por consiguiente, se deduce que los gobiernos tan sólo tienen una experiencia limitada para diseñar y poner en práctica sus esfuerzos de reforma administrativa.

En este sentido, para *Lessons from Experience*, el contenido y la forma en que es utilizado e interpretado el aprendizaje organizacional en reformas administrativas depende más de las propias experiencias del reformador. Pero, asimismo, el aprendizaje está en función de las características del contexto que enmarca el proceso de reforma. Así, factores como la forma en que está organizado el gobierno, el tipo de régimen político y la tradición legal, entre otros, también afectan la manera en que las organizaciones gubernamentales aprenden de sus experiencias y utilizan esta información en reformas futuras.

En síntesis, los estudios que componen este libro muestran que las reformas administrativas tienen va-

rios problemas para aprender de sus propias experiencias. Sin embargo, si bien cualquier proyecto de reforma puede fallar en tanto pueden incurrir en los mismos errores del pasado, los ocho casos de estudio demuestran que la repetición persistente de ideas y argumentos similares, durante un periodo relativamente largo, suele reportar cambios o, al menos, la base para cambios más profundos. La mayoría de las veces el aprendizaje organizacional tiene que ver directamente con cambios incrementales de adaptación que se dan en forma continua a lo largo del tiempo. De ahí que en realidad las organizaciones gubernamentales tienen una importante capacidad de ajuste y modificación. Esta capacidad de adaptación puede entenderse a partir de los procesos de aprendizaje organizacional.

El lector interesado en los procesos de reforma administrativa o en el tema del cambio organizacional puede encontrar en este texto una importante fuente de ideas nuevas y provocativas. *Lessons from Experience* sin duda tiene el acierto de aportar la evidencia empírica que valida los argumentos y conceptos utilizados, pero también el mérito de lograr un equilibrio aceptable entre los ocho

casos presentados, lo que facilita al lector una lectura comparativa.

Ahora que en México nos encontramos en un periodo de amplios programas de reforma administrativa, parece pertinente hacer una lectura cuidadosa de este texto. Sus argumentos e ideas bien nos podrían ayudar a entender por qué en muchas ocasiones los proyectos de reforma se enfrentan con múltiples problemas y, la mayoría de las veces, los resultados que se obtienen suelen ser diferentes a los objetivos originalmente planteados. Analizar las reformas administrativas, como proponen Olsen, Peters y sus colaboradores, en su dimensión organizativa y, más precisamente, como esfuerzos de aprendizaje organizacional y experiencias acumuladas, puede llevarnos a reconocer que los esfuerzos de reforma tienen que ver no sólo con la necesidad de planear y evaluar nuestras políticas, sino también con la naturaleza y forma en que las organizaciones gubernamentales se estructuran y relacionan. Miremos pues los programas de reforma como esfuerzos que se desarrollan en el marco de complejas redes de organizaciones. Organizaciones que, además, tienen una memoria difusa y ambigua.

**Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry
y Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems
in Comparative Perspective*, Indiana, Indiana
University Press, 1996, 346 p.**

José Luis de Jesús García Ruiz

A pocos años de que finalice el siglo XX, el mundo contemporáneo se encuentra inmerso en un proceso de redefinición de un nuevo orden económico y político entre las naciones. Muchos son los temas que forman parte de la agenda de países cuyos vínculos internacionales son cada vez más frecuentes, más expeditos y más necesarios. Ante ese proceso de globalización que arrastra tras de sí a la mayoría de los estados, es fundamental contar con cuerpos de servidores públicos mejor formados, altamente profesionales, con conocimientos especializados y eficientes.

Por lo anterior, el emprender acciones dirigidas a modernizar su aparato público, figura entre los temas que es común encontrar en las agendas de la mayoría de los estados contemporáneos.¹ Estas políticas in-

novadoras que buscan adecuar las organizaciones gubernamentales al papel que cada gobierno pretende asumir en la satisfacción de las necesidades de su sociedad, adquieren una dimensión particular en cada país. Sin embargo, todos los programas de reforma administrativa han incorporado medidas tendientes a transformar su cuerpo de servidores públicos. Tal vez por ser el sistema de servicio civil el punto a través del cual se implementan y desarrollan todas las políticas públicas, tal como lo expresan Bekke, Perry y Toonen,² el principal objeto de estudio, para los especialistas, o de crítica, para la sociedad, lo constituye el servidor estatal y la forma en que está organizado.

De tal manera, desde la década de los años sesenta, cuando el gobierno inglés encomendó a lord Fulton la

¹ Una publicación de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) determinó que casi todos los gobiernos de sus países miembros están inmersos en un proceso de reforma de sus organizaciones pú-

blicas. OCDE, *Public management development. Update 1995*, París, OCDE, 1995, 182 p.

² Así lo afirman Hans Bekke, James L. Perry y Theo Toonen en el capítulo introductorio de este libro.

realización de un estudio a fondo de la forma en que venía operando su sistema de servicio civil, muchas otras naciones siguieron el mismo camino y realizaron diferentes tipos de programas o acciones tendientes a modernizar el funcionamiento de sus cuerpos de servicio público.³ Por lo tanto, se puede decir que el proceso de reforma de las organizaciones burocráticas es un fenómeno relativamente moderno. Ello implicó que, ante las demandas de cambio manifestadas por diferentes grupos sociales, las modificaciones en los que algunos califican como anquilosados cuerpos burocráticos, se hiciera sobre la marcha, sujeta a fuertes presiones ciudadanas y dirigidas por intereses políticos, sin tener tiempo para estudiar a fondo los factores que influyeron negativamente en el desempeño de los esquemas de servicio civil.

El libro *Civil Service Systems in Comparative Perspective* constituye la respuesta que un grupo de los principales expertos en estas organizaciones públicas da a la falta de un esquema teórico que identifique cuáles son los factores políticos, económicos y sociales que inciden en el funcionamiento del aparato de servicio civil.

³ En los Estados Unidos los presidentes James Carter, Ronald Reagan y William Clinton impulsaron importantes programas de reformas al servicio civil norteamericano; en Francia François Mitterrand inició en la década de los ochenta el proceso de reforma del prestigiado cuerpo de servidores del Estado francés; en Bélgica, Canadá y Australia también se concretaron importantes cambios en sus burocracias; y en el Reino Unido, el programa Next Steps constituyó la transformación más radical de un cuerpo de servicio público.

Para obtener este cuadro teórico, en 1991 se llevaron a cabo, en Leiden y Rotterdam, Holanda, dos ciclos de conferencias cuyo objetivo fue integrar un lenguaje común de conceptos, categorías y aportaciones empíricas, que sirvieran como base para los estudios que se continuará haciendo sobre los sistemas de servicio civil. El marco conceptual construido por los participantes en las conferencias fue puesto a disposición de los investigadores de todo el mundo, con la finalidad de constituir una herramienta útil para la realización de estudios de caso que atendieran las particularidades de cada país.

El libro es una de las vías que los impulsores de este proyecto usan, además de la difusión por medio de Internet y del contacto directo entre investigadores y universidades, para poner a disposición de los interesados los avances metodológicos obtenidos. La publicación se integró con 14 de las ponencias presentadas en las reuniones efectuadas en Holanda, más una elaborada posteriormente.

La idea central del esfuerzo conjunto iniciado por investigadores como Patricia Ingraham, Guy Peters, James L. Perry, Eugene B. McGregor, Ferrel Heady, Christopher Hood, entre otros, consistió en proponer un marco metodológico que, al ser aprovechado por investigadores de diferentes países, les permitiera obtener estudios cuyos resultados fueran comparables entre sí. De tal modo, un análisis comparado posterior podría aportar experiencias valiosas que, sin omitir las particularidades de cada país, puedan ser útiles para aquellos

estados inmersos en un proceso de reforma de su servicio civil.

Para acelerar la obtención de resultados y mantener una constante retroalimentación, los conferencistas acordaron formar una red mundial de investigadores especializados en los sistemas de servicio civil interesados en comparar las estructuras y los procedimientos prevaletentes en sus países. La red se llama Comparative Civil Service Research Consortium (CCSRC).

El libro está dividido en cinco partes: la primera ofrece un marco general en materia de metodología y conceptos teóricos básicos. El segundo apartado comprende artículos que hacen una revisión histórica de la evolución de las estructuras de servicio civil. La tercera parte expone los factores externos a las organizaciones administrativas que influyen en la operación y conformación de los sistemas: la política, la opinión pública. La cuarta sección analiza cómo los sistemas adquieren coherencia. Por último, se hace un recuento de los tipos de reformas impulsadas por diferentes gobiernos en los últimos años con el afán de modernizar sus sistemas de servicio civil.

La mayoría de los autores utilizan los parámetros dictados por la escuela del "nuevo institucionalismo" para desarrollar sus propuestas metodológicas. Por ello, el estudio de los procesos de evolución histórica de los ministerios y otras dependencias públicas, su vinculación con el sistema político, el tipo de partidos políticos y su injerencia en la actividad de los servidores del Estado, son algunos

de los elementos identificados como centrales para el estudio del funcionamiento del servicio civil.

En el capítulo inicial, Bekke, Perry y Toonen proponen que, para abordar su objeto de estudio, es decir, el sistema de servicio civil, es conveniente hacerlo a partir de tres dimensiones: 1) como medio para hacer más eficiente y productiva una organización administrativa, 2) como cuerpo de servicio público que interviene y participa en la definición de las políticas públicas y que se convierte en un actor político, y 3) como vía a través de la cual el Estado, cuando aplica medidas modernizadoras, puede adquirir una imagen de mayor eficiencia o de más honestidad ante la opinión pública.

Asimismo, de especial interés para los investigadores de países en desarrollo será el artículo escrito por Philip Morgan, ubicado en la cuarta sección, quien aborda el caso de esos países e identifica a la poca institucionalización del Estado y otros actores políticos como factores que dificultan el análisis de sus sistemas.⁴ En el caso particular de México, esos elementos, propios de su sistema político, que inciden directamente en la actividad y el desempeño de los servidores públicos, han impedido la instalación de un sistema de servicio civil basado en el mérito.⁵

⁴ E. Philip Morgan, "Analyzing Fields of Change: Civil Service Systems in Developing Countries", pp. 227-243.

⁵ Para una reflexión más amplia sobre este tema véase José Luis de Jesús García, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*, México, CIDE, División de Administración Pública (Documento de Trabajo 50), 1997, 33 p.

La lectura del presente libro resulta por demás ágil y agradable, pues la descripción del desarrollo de las sociedades y de los gobiernos modernos, así como la evolución de actores políticos y su vinculación con la conformación del sistema de servicio civil, constituye una corriente refrescante en el campo de la administración pública, caracterizado en los últimos años por la proliferación de estudios altamente especializados y enfocados al estudio de procesos técnicos interesantes sólo para un público limitado.

Además, es conveniente reconocer que la principal virtud del libro consiste en aportar un marco metodológico útil para aquellos interesados en el estudio de los sistemas de servicio civil. Este tema, por estar en la agenda actual de muchos gobiernos, sin duda cuenta con un amplio número de lectores. Por lo tanto, es una obra que tiene el noble objetivo de aportar elementos para llegar a conocer mejor los condicionantes que inciden en la labor y en la conformación de los cuerpos de servicio público, más que la pretensión de agotar la verdad sobre este tema.

Por haber sido publicado el libro apenas en 1996, es obvio concluir que la evaluación de sus repercusiones, entre los estudiosos de los sistemas de servicio civil, aún está pendiente. Sin embargo, la necesidad que numerosos estados tienen de modernizar su administración pública lleva a considerar que el esfuerzo de orden y concepción teórica iniciado en Leiden y Rotterdam continuará aportando documentos útiles para la labor que

en cada país realizan numerosos investigadores.

Además, si bien la mayoría de los sistemas de servicio civil implantados en diversos países del mundo han generado una serie de deficiencias (como reticencia al cambio, formación de ámbitos de poder, baja productividad), también es cierto que ninguna de las reformas puestas en práctica hasta ahora para modernizarlos ha considerado su eliminación. Parece ser que existe consenso en cuanto a que esas deficiencias del sistema son costos menores ante la posibilidad de volver a una situación en la que el nepotismo y la voluntad de los dirigentes políticos determinen la composición del cuerpo de servidores públicos.

Bekke, Perry y Toonen afirman que así como la política es el centro de estudio de la ciencia política y las organizaciones sociales son el centro de estudio de la sociología, el sistema de servicio civil podría ser el centro de la administración pública. Además, podría ser una de las pocas ramas de la administración pública que como disciplina no comparte con otras disciplinas. (p. 1)

La multitud de significados que ha adquirido el término burocracia obliga a reconsiderar la elaboración de un marco teórico complementario. Además, aunque el término servicio civil se usa al menos desde el siglo pasado, apenas en fechas recientes han comenzado a publicarse trabajos que buscan elaborar una teoría en torno a él. (p. 2)

El uso de la historia no se limita a hacer un recuento de la evolución

de los sistemas. Se hace identificando los cambios de las instituciones que inciden en la estructuración de los sistemas de servicio, como el Estado y las instituciones políticas. (p. 2)

La definición de un sistema de servicio civil: estructuras que movilizan recursos humanos para la atención de los asuntos del Estado en un territorio determinado. Esto implica que al ser estructuras los sistemas son una combinación de leyes y relaciones de autoridad que actúan como puente entre la política del Estado y las organizaciones administrativas. Por tanto, un servicio civil implica más recursos humanos que consideraciones financieras o técnicas. (p. 2)

El tipo de servicio civil depende fuertemente de la identidad y cohesión del Estado. (p. 2) El enfoque del nuevo institucionalismo tiene como tesis centrales el carácter que las instituciones dan a los individuos, y la persistencia de algo (leyes, reglas, pautas de conducta, ceremonias) en el tiempo.

Las reglas que conforman un sistema son importantes para el enfoque institucional. Éstas pueden ser formales o informales. Entre las segundas se tiene, por ejemplo, la aceptación durante los primeros gobiernos estadounidenses de repartir los ministerios, después sustituida por la regla del *spoils* y después por un mecanismo formal de selección. No se trata sólo de identificar las reglas, sino de buscar cuál fue su origen y qué las mantiene. Existe un limitado trabajo teórico sobre estos temas.

Para delimitar qué servidores entran o no en el sistema, más que tratar de definir segmentos, esto debe

dejarse a las particularidades y necesidades de cada Estado. (p. 4)

Kiser y Ostrom's distinguen tres niveles de análisis teórico en un enfoque de nuevo institucionalismo:

1) Como sistemas de personal, con prácticas de reclutamiento, de capacitación, reglas de ascensos. Asocia la especialización y diferenciación con el grado de desarrollo del Estado. Cuando éste es más avanzado su especialización es mayor, a menor grado de desarrollo mayor falta de profesionalismo.

2) Como estructuras donde se toman decisiones colectivas de cómo cumplir sus tareas, cómo reformarse.

3) El sistema de servicio civil como un símbolo del gobierno frente a la sociedad. Ejemplo: los Estados Unidos, pese a que gran parte de sus empleados no están en el sistema, ante la sociedad mantiene la imagen de un gobierno en el que se compensan los méritos de sus empleados.

El estudio comparado nos sirve para encontrar elementos comunes en el origen, desarrollo y reforma de los sistemas. Hasta la fecha se carece de un cuerpo teórico sobre la materia. Para construirlo se debe trabajar en la identificación de conceptos y procesos clave. Para ello, el uso de la historia es fundamental, pues permite observar cuáles son esos factores y cómo se han interrelacionado. Ver, asimismo, qué factores los crearon y cuáles los mantienen. Por último, es necesario vincular su operación con las condiciones sociales, políticas y económicas de su país. (p. 8)

Ferrel Heady, en el capítulo 10,

define cuáles son las variables que afectan a un servicio civil y cuáles son sus condicionantes:

- 1) Relación del sistema de servicio civil con el sistema político.
- 2) Contexto socioeconómico del sistema de servicio civil.
- 3) Nicho de las funciones del personal en el servicio civil.
- 4) Requisitos de ingreso al servicio y de ascenso.
- 5) Sentido de misión de los miembros del servicio.

Las variables 1 y 2 tienen que ver con el marco legal, la 3 con estructuras, la 4 con roles y la 5 con normas. El conjunto de estas variables nos puede mostrar la configuración del servicio civil. (p. 218)

Heady también proporciona categorías para el análisis de cada una de las variables; para el caso del régimen político propone las siguientes: *Ruler responsive, single party responsive, majority party responsive y military responsive*. México estaría entre el segundo y el tercero. En cuanto al aspecto económico, propone el tradicional, el pluralista competitivo, el mixto, el corporativo y el centralmente planeado. México estaría entre el mixto y el corporativo. Aunque habrá que ver si tuvo algo del último punto. Yo creo que sí.

Para ubicar el servicio civil propone: bajo la dirección del *chief executive*, como agencia independiente, bajo dos controles, descentralizado por ministerios o agencias. (p. 215)

Para los medios de ingreso y por tanto de conformación: patrimonial, leal a un partido, patronazgo de un

partido, por profesionalismo, determinación burocrática. (p. 217)

Como principal objetivo a cumplir o misión: complacencia, cooperación, responsabilidad política, constitucional, liderazgo. (p.219)

Incluye un cuadro de todas estas categorías, donde ubica a México al lado de países como China y Cuba. Me parece que esto no es exacto, aunque las categorías son sumamente útiles para estudiar cualquier esquema nacional de servicio civil.

Patricia Ingraham escribe sobre el rumbo actual de la reforma de los servicios civiles, aunque más bien inserta este proceso en el contexto global de transformación del Estado. Una de sus afirmaciones más interesantes es que rara vez los tiempos de una reforma administrativa coinciden con las reformas o adecuaciones políticas. Ello lo menciona cuando explica que las reformas administrativas que se han basado en cambios organizacionales, como la creación de nuevos ministerios o departamentos, rara vez son exitosas, y más bien responden a objetivos y fines políticos más que a un verdadero convencimiento sobre su utilidad. (p. 254)

La creación de los *senior executive* se debió a una búsqueda de mayor vinculación de los altos funcionarios con los objetivos políticos del Estado. Implicó la pérdida de derechos tradicionales de los adscritos a un sistema de servicio civil; ahora están sujetos a un contrato y pueden ser despedidos o removidos a otra área. Sin embargo, no se perdió la selección ni los ascensos con base en el mérito. (p. 263)

Resúmenes

**Una revisión del proceso de las políticas:
de Lasswell a Sabatier**

Peter deLeon

En este artículo se hace un balance del éxito y utilidad del proceso (etapas) de las políticas públicas como paradigma de análisis de las ciencias de las políticas. Se recorre el espectro de los aportes y limitaciones que los diversos autores han hecho al concepto, partiendo obligadamente del padre fundador de esa ciencia: Lasswell. A partir del hito marcado por Sabatier con su cuestionamiento del proceso de las políticas, el autor emprende una defensa del paradigma. El esquema del proceso de las políticas aún sirve como una heurística valiosa, siempre que se admita que no es un modelo en el sentido formal de la palabra, sino una forma de categorizar actores y acciones que de otro modo resultarían muy desorganizados. Si se entiende de esta manera, tienen cabida las nuevas contribuciones hechas a la investigación de las políticas públicas por su teoría crítica. Antes de desechar el paradigma, es necesario preguntarse si no se le ha pedido demasiado, mucho más de lo que por su naturaleza es capaz de dar.

Política pública y acción pública

Jean-Claude Thœnig

En este artículo se plantea una posición en el debate entre política pública y acción pública que se ha desarrollado con mucha fuerza en la comunidad científica francesa. Entre ambos conceptos se ha producido un cruce de caminos; sin embargo, se trata de dos objetos distintos que requieren perspectivas disciplinarias diferentes. Conforme al enfoque de la política pública, el aparato del Estado —la esfera instituida de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial— es el amo del destino público (si bien se reconoce que existe un margen más o menos restringido que permite a terceros ejercer cierta influencia); es un enfoque estatocentralista que corre el riesgo de considerar a la autoridad pública como el único o el principal actor de la sociedad. En esa perspectiva, por otra parte, el concepto de acción pública introduce una modificación: la política se transforma en una variable que debe ser explicada y lo institucional se erige en un problema para la investiga-

ción; se pone el acento sobre la sociedad en general y no sobre la esfera del Estado. El recurso insistente de los investigadores a este concepto refleja cierta insatisfacción con el punto de vista institucional, estrecho y estatocentralista de la política pública. Luego de hacer estas precisiones sobre los dos conceptos, el autor del artículo busca precisar hasta dónde puede practicarse la apertura del ángulo de vista sobre el trabajo público y el tratamiento de los problemas colectivos y si, por falta de una espina dorsal teórica y analítica, no se corre el riesgo de que una apertura demasiado amplia genere a su vez un nuevo campo de preocupaciones.

El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional

James G. March y Johan P. Olsen

En este artículo se presenta un enfoque del ejercicio del poder centrado en las instituciones como una alternativa al enfoque centrado en el intercambio. Al énfasis que en este último se hace en la concertación de los intercambios que se dan entre los individuos con intereses propios en el marco de las restricciones, recursos y derechos anteriores, lo reemplaza una concepción más amplia, que abarca el gobierno de las restricciones. En el marco de esa concepción, prestamos atención al hecho de que el ejercicio del poder implica *dar forma a la identidad* de los ciudadanos y los grupos, *hacer una evaluación* tanto de los acontecimientos políticos como de la responsabilidad por ellos y *desarrollar la capacidad* para la acción política.

Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia

Gustavo A. Merino Juárez

Este documento examina, a la luz de la descentralización de la educación básica de 1992 y utilizando información hasta 1994, en primer lugar, si el sistema actual de transferencias de la educación federal a los estados en México sigue criterios compensatorios y, en segundo lugar, si ofrece los incentivos adecuados para que los estados presten un servicio educativo eficiente. El principal hallazgo de este trabajo es

que, con algunas condiciones, la distribución de las transferencias no promueve la equidad de acuerdo con un conjunto de indicadores educativos y socioeconómicos y que podrían incorporarse al sistema incentivos más eficientes.

La reforma de la administración pública en Venezuela: proyectos y realidad

Haydée Ochoa Henríquez

El objetivo del trabajo es estudiar la repercusión de los proyectos de reforma de la administración pública (AP) en la realidad, desde los inicios de la democracia (1958) hasta hoy. Sostenemos que las características que asume la AP están muy vinculadas a requerimientos del modelo económico que promueve el Estado, sin negar el efecto de la dimensión política, lo cual influye en las posibilidades de aplicación de las propuestas. Los resultados revelan lo siguiente: 1) los requerimientos de incremento del gasto público del modelo de sustitución de importaciones obstaculizaron los proyectos eficientistas elaborados en los sesenta; 2) con la promoción por parte del Estado de un nuevo modelo de acumulación, a mediados de los setenta se iniciaron cambios en la AP relacionados con una propuesta tecnocrática formalmente rechazada, y 3) en la década de los noventa, al mismo tiempo que se promueve la economía neoliberal se profundiza en la orientación tecnocrática, en cuyo contexto se insertan las reformas propuestas en nombre de la democracia.

Administración de recursos humanos y democratización en tres repúblicas centroamericanas

Donald E. Klingner

El desarrollo de sociedades democráticas y estables en América Central ha sido tema de actualidad en las noticias y una meta de la política exterior de los Estados Unidos desde hace una década. La democratización —el proceso de creación y desarrollo de instituciones democráticas— ha sido punto central en los análisis de los comentaristas en general y, específicamente, de los politólogos.

En los Estados Unidos, la administración de los recursos humanos se considera un elemento fundamental de la sociedad democrática, lo mismo que la gestión efectiva del Estado. Ahora bien, pese a que en ese país hay consenso al respecto, se han publicado pocas investigaciones sobre el desarrollo de la administración de los recursos humanos y la democratización en América Central.

Por lo tanto, en este trabajo se intenta: 1) desarrollar fundamentos teóricos y metodológicos para explicar la evolución de la administración de los recursos humanos en América Central, 2) validar el modelo resultante mediante una descripción histórica y actual de la administración de los recursos humanos en tres repúblicas centroamericanas (Honduras, Panamá y Costa Rica), 3) evaluar la administración de los recursos humanos en el sector público en cada uno de esos países, 4) proponer algunas medidas para mejorarla y 5) explicar la relación entre la administración de los recursos humanos en el sector público y el proceso de democratización en América Central.

El artículo se basa en un análisis cuantitativo de entrevistas con expertos y en documentos recopilados cuando el autor fue becario de la Fundación Fulbright en América Central, de enero a julio de 1994.

Más acerca del mal manejo de los funcionarios públicos

Gerald Caiden

El artículo es un recuento sobre la corrupción de los funcionarios públicos en el mundo y las dimensiones que el problema ha ido adquiriendo. Para ello, se echa mano de ejemplos de una buena cantidad de países.

Abstracts

A Review of the Policy Process: From Lasswell to Sabatier

Peter deLeon

This article makes a balance of the success and theoretical usefulness of public-policies process (stages) as a paradigmatic analysis of policy sciences. The whole range of contributions and limitations made to the concept by the different authors is reviewed, starting, of course, with Lasswell, the founding father of this science. As a result of the landmark established by Sabatier with his questioning of policies process as a unifying concept of policy sciences, the article launches a defense of the paradigm: the policies process scheme is still useful as a valuable heuristic model, provided it is admitted not as a model in the formal sense of the word, but as a way of categorizing actors and actions which would otherwise turn out to be chaotic. Understood in such a way, it may encompass the new contributions made to the research of public policies by their critical theory. Before rejecting the paradigm, we should question ourselves whether it has not been asked too much from it, much more than it is capable of providing by itself.

Public Policy and Public Action

Jean-Claude Thoenig

This article takes a stand on the debate between public policy and public action that has been strongly developed within the French scientific community. While both concepts have come to a crossroad, they deal with two distinct objets that demand different disciplinary perspectives. According to the public policy approach, the State apparatus — the instituted sphere of legislative, executive, and judiciary powers — is the master of public fate (although it is recognized the existence of a more or less restricted margin of influence allowed to third parties). Such a State-centered approach is at the risk of considering public authority as the only, if not the principal, actor in society. The concept of public action, on the other hand, introduces a change into the perspective. Policy becomes a variable that must be explained; and the institutional sphere becomes a research problem. Emphasis is put on society in general, not only on the sphere of the State. Researchers' recurring appeal to this concept reflects some dissatis-

faction with the narrow, State-centered, institutional approach on public policy. Once these precisions have been made on both concepts, the article seeks to point out how wide the angle on public work and on collective problems dealing may be. Moreover, whether the lack of a theoretical and analytical backbone might mean a risk that a too wide opening generates a new set of problems.

Institutional Perspectives on Governance

James G. March and Johan P. Olsen

In this paper an institutional vision of governance is presented as an alternative to an exchange vision. Emphasis on the bargaining of exchanges among self-interested individuals within constraints of prior preferences, resources, and rights is replaced by a broader conception that includes the governance of the constraints. Within the latter conception we attend to how governance involves *shaping identities* of citizens and groups, *developing evaluations* of political events and responsibility for them, and *developing capabilities* for political action.

Federal educational transfers in Mexico: An evaluation of their equity and efficiency criteria

Gustavo A. Merino Juárez

This paper examines, in the light of the 1992 decentralization of basic education and using data up to 1994, first, whether the current system of federal educational transfers to the states in Mexico follows equalizing criteria. Second, whether it provides the appropriate incentives for an efficient educational service by the states. Its principal finding is that, with some qualifications, the allocation of transfers does not promote equalization according to a set of educational and socio-economic indicators, and that greater efficiency incentives could be built into the system.

Public Administration Reform in Venezuela: Project and Reality

Haydée Ochoa Henríquez

This article seeks to study the repercussions of projects of public administration reform on reality, since the beginning of democracy (1958) to the present. It states that public administration features are closely linked to the requirements of the economic model promoted by the State, without denying the effects of the political dimension, all of which affects the possibilities of implementation of proposals. The study results reveal that: 1) efficiency projects developed in the 60's were hindered by the public expense increase requirements of the imports substitution model, 2) by the mid-seventies promotion by the State of a new accumulation model triggered public administration changes related to a formally rejected technocratic proposal and 3) during the 90's, we assist both to the promotion of neoliberal economy and, at the same time, to the deepening of a technocratic orientation that involves those reforms proposed in the name of democracy.

Human Resources Administration and Democratization: A Perspective on Three Central American Republics

Donald E. Klingner

Development of stable, democratic societies in Central America has been a highly topical news-subject and a goal of United States foreign policy for the last ten years. Democratization — the process of creating and developing democratic institutions — has been a central point in the studies of analysts in general and political scientists in particular.

Human resources administration, as well as efficient State administration, is regarded in the United States as a basic element of a democratic society. This consensus, however, has not led to an increase of the few published researches on development of human resources administration and democratization in Central America.

Consequently, this article seeks: 1) to develop theoretical and methodological foundations to explain the evolution of human resources administration in Central America; 2) to validate the resulting

model through a historic and current description of human resources administration in three Central American republics (Honduras, Panama, and Costa Rica); 3) to evaluate human resources administration in the public sector of each of these countries; 4) to propose some measures to improve human resources administration; and 5) to explain the relationship between human resources administration in the public sector and the process of democratization of Central America.

This article is based on a quantitative analysis of interviews with experts, as well as on documents collected by the author while in Central America on a Fulbright scholarship, from January to July 1994.

More on corruption of public officials

Gerald Caiden

This article is an account of corruption of public officials all over the world, as well as of the dimensions this problem has been acquiring. Examples from a great number of countries are used to illustrate the point.