

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
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Carlos Dávila
Universidad de los Andes

Eduardo Ibarra
Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa

Bernardo Kliksberg
PNUD – Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo

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

María del Carmen Prado
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. La suscripción anual nacional cuesta 60 nuevos pesos, para Centro y Sudamérica 35 dólares, para Estados Unidos y Canadá 50 dólares, para el resto del mundo 60 dólares; para instituciones de Centro y Sudamérica 50 dólares, para Estados Unidos y Canadá 60 dólares, para el resto del mundo 70 dólares.

gestión y política pública

vol. III, núm. 2, México, segundo semestre de 1994

Índice

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Charles E. Lindblom, *La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué* 253
- Ricardo Uvalle Berrones, *La administración pública como ciencia social tecnológica* 293

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Jean-François Chanlat, *Hacia una antropología de la organización* 317

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Marcos S. Reyes Santos, *Gestión pública y legitimidad política en Baja California Sur* 367
- Rodolfo García Del Castillo, *Retos y perspectivas de la administración municipal en México* 399

POSICIONES E IDEAS

- Eduardo Andere M., *Ideas para resolver los males públicos* 453

EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Leonardo M. Álvarez Córdova, *Evaluación y financiamiento:
hacia una educación pública básica de calidad en un sistema
descentralizado* 469

RESEÑAS

- Héctor Martínez Reyes, *Non-profits for Hire. The Welfare State
in the Age of Contracting*, de Michael Lipsky y Steven Ratcher 495
- Mónica Teresa Espinosa, *Retos y riesgos de la calidad total*,
de Alfredo Acle Tomasini 499

© 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.: 727-9800, ext. 2202

Diseño, tipografía y cuidado editorial: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,
Calle 2, número 21, col. San Pedro de los Pinos, 03820 México, D.F.
Tels. y fax: 515-1657, 271-8935 y 271-9027

Gestión y Política Pública se terminó de imprimir en abril de 1995.
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Gestión y política pública

La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué

Charles E. Lindblom

El interés de este texto consiste en determinar la mejor manera de poner la investigación social al servicio de la elaboración de políticas públicas o, para decirlo en términos más amplios, cuál es la mejor manera de emplear la recopilación, el estudio y el análisis profesional de la información para la resolución de los problemas de nuestra sociedad. Durante décadas, sólo los científicos y los investigadores sociales prestaron atención a este asunto. Les interesaba impulsar su producto, ampliar su mercado, convencerse a sí mismos y, por lo menos, a unos cuantos clientes de que les ofrecían un producto valioso. En la actualidad, esta cuestión está dirigida a un público más amplio, ya que la investigación social se ha convertido en una industria considerable —y cara— y han surgido instituciones para capacitar a los analistas políticos. El costo y los gastos de las investigaciones profesionales de carácter social son preocupación de todos, en el mismo sentido en que el desempeño de la profesión médica o legal, la Suprema Corte, la burocracia o la Liga Nacional de Fútbol son de interés para millones de personas.

De mayor importancia resulta el hecho de que cada vez oímos con mayor frecuencia el mensaje —prometedor para unos, inquietante para otros— de que el poder en una sociedad contemporánea se está transmitiendo de los que tienen los recursos de autoridad convencionales, como las armas, las oficinas públicas o la riqueza, a los que

El autor es profesor emérito de Yale University. Este texto se deriva de una conferencia impartida por el autor en el Instituto Rockefeller, por lo que conserva el estilo y lenguaje propios de una conferencia. El autor propuso su publicación en *Gestión y Política Pública*. Traducción del inglés de Sofia Figeman.

saben. Se dice que esta nueva élite en formación consiste en los expertos. Y mientras más compleja es la sociedad, más especializada su división del trabajo, más dependiente de la tecnología, entonces un mayor número de sus problemas cae en las manos —o en el poder— de quienes tienen la capacidad, el tiempo y los fondos para analizar los problemas de la sociedad. Y sólo los investigadores y los científicos sociales con rango profesional tienen el tiempo, la capacidad y los fondos para analizar los principales problemas sociales. Como dice Daniel Bell: “Lo que importa es la información”. Y agrega que la nueva gran lucha política se da entre los profesionales y el “populacho”.¹ En pocas palabras, vale la pena examinar el análisis social meticulosamente, pues cabe la posibilidad de que el estudio social esté transformando la estructura misma de la política y la sociedad.

I. Las reglas convencionales de una buena investigación sobre el diseño de políticas

Comencemos por examinar cuál es la mejor manera de utilizar los estudios sociales profesionales teniendo en cuenta algunos principios fundamentales bien conocidos de cómo debe proceder, en general, un científico o investigador social. Aunque muchas veces son violados, siguen siendo principios valiosos en la teoría y en los libros de texto de análisis de políticas. Pero al examinar las prácticas *sociales*, nada es realmente fundamental: algunos estudiosos importantes están siempre dispuestos a discutir incluso las propuestas más sencillas. De todas maneras intentaremos abordar un conjunto de principios que nos sirven de guía y que están presentes en la docencia del análisis de políticas.

Hoy vamos a dejar de lado a los científicos sociales de vocación que ignoran los problemas prácticos y simplemente siguen su propia curiosidad. Sólo vamos a dedicarnos a los profesionales que tratan de hacer una contribución a las políticas públicas. ¿Qué lineamientos generales son apropiados para ellos?

1) Propongo como primer principio que en una sociedad democrática los mejores investigadores, científicos sociales, analistas profesio-

¹ “Labor in the Post-Industrial Society”, en Irving Howe (ed.), *The World of the Blue-Collar Worker*, Nueva York, Quadrangle Books, 1972, pp. 164 y ss. Como afirma Galbraith, el poder está pasando a la gente con conocimiento, experiencia y talento que está reunida en organizaciones (J.K. Galbraith, *The New Industrial State*, 3a. ed., Boston, Houghton Mifflin, 1978, p. 61).

nales —cualquiera que sea el título que se les dé— deben generalmente preocuparse de manera imparcial por los valores o intereses de la sociedad en su conjunto. Deben analizar los problemas considerando el interés público y no los intereses de un segmento de la sociedad. Puesto que actualmente somos lo bastante sofisticados para negar que existe un único interés público objetivo, somos también lo bastante conocedores para decir que —con sus excepciones— esos profesionales deben estar motivados y regidos por alguna versión global de los intereses de todos (versión de la cual habrá varias o muchas, entre las cuales habrán juiciosamente escogido), de algún concepto (entre muchos) del interés público, o de la prosperidad de la sociedad o del bienestar público. Su responsabilidad es evitar la parcialidad y a la vez tomar en cuenta todos los valores e intereses legítimos.

Un ejemplo de esta aspiración por captar todos los aspectos del interés público de una manera imparcial está en el análisis de costo-beneficio. Como describe uno de sus defensores: “Aíslese todo el conjunto de efectos que genera [una política propuesta]”. Luego “añádase un valor a cada insumo y producto”. A continuación “escójase la política en la que el excedente de beneficios por encima de costos sea lo más grande posible”.² Otra regla descriptiva es que un buen análisis de políticas “obliga al analista político a adoptar un punto de vista más amplio [...] Minimiza la oportunidad de que se infiltren los valores propios del analista...”³

Los analistas que no son académicos independientes sino que están ligados a oficinas gubernamentales con frecuencia reconocen que toman una posición parcial. La importancia del principio según el cual el análisis debe perseguir el interés público imparcial se indica en la pérdida de categoría que sufren ante los ojos de otros analistas y académicos por dicha confesión.

2) Un segundo principio consiste en que el estudio profesional dedicado a apoyar el diseño de políticas públicas debiera por lo general evitar la investigación de alternativas políticas que son sencillamente impracticables, por ejemplo, por ser muy costosas, o por resultar demasiado incompatibles con las prácticas y las instituciones de la sociedad,

² Robert H. Haveman y Julius Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 1980, pp. 7 y ss.

³ George J. Graham, Jr. y Scarlett G. Graham, “Evaluating Drift in Policy Systems”, en Phillip M. Gregg (ed.), *Problems of Theory in Policy Analysis*, Lexington, Lexington Books, 1976, p. 86.

o por no tener esperanzas de recibir apoyo político, o estar reñidas con los valores fundamentales de esa sociedad, o por ser imposible instaurarlas o administrarlas sin una profunda transformación social.

Este segundo principio suscita cierto desacuerdo, mayor aún que en el caso del principio del interés público. Pero su importancia se pone en evidencia con el carácter de la enseñanza impartida en las escuelas de diseño de políticas públicas que han surgido en años recientes. En ellas se capacita para el análisis de políticas para el aquí y el ahora, para políticas prácticas que tengan posibilidades de obtener apoyo político, que respeten los valores de la sociedad y que encajen en otras políticas e instituciones existentes. Digamos que al enfrentar el problema de la inflación o problemas de relaciones industriales, no se esperaría que un analista político capacitado piense en una solución tan poco convencional como el eslogan marxista: “¡Abolid el sistema de salarios!”

3) El tercer principio podría denominarse más bien una regla amplia, una regla por costumbre o muy obvia, antes que darle el título de principio. Según ésta, el estudio profesional se dirige a las personas que toman las decisiones políticas, como en el título de la obra de Wildavsky, *Speaking Truth to Power* [Decirle la verdad al poder]. ¿Quién necesita los estudios profesionales? El presidente, el primer ministro, los senadores, los congresistas, los alcaldes, los regidores, los presidentes de comisiones, los servidores públicos de alto nivel, los dirigentes sindicales, los ejecutivos de corporaciones, los dirigentes de partidos políticos y los jefes políticos. Los analistas profesionales no deben limitarse a escribir unos para otros; y a menudo habrán de esforzarse por formular temas y desarrollar análisis, además de usar una prosa adecuada, para encontrarse, por lo menos a la mitad del camino, con el que toma las decisiones. Esto quiere decir que el profesional debe comprender el problema tal como lo ve el tomador de decisiones, que puede ser diferente de como lo ve el académico. Un informe del Consejo de Investigación Nacional nos dice: “Desde el punto de vista de los participantes, la investigación valiosa para la política es la que los ayuda a desempeñar su función y alcanzar las metas que consideran importantes”. ¿Quiénes son los participantes? Los que toman las decisiones: los servidores públicos.⁴

⁴ Laurence E. Lynn (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978, p. 16.

4) Un cuarto principio se aplica sólo a los analistas que están muy cerca de quien toma las decisiones, por ejemplo, el personal de análisis del Departamento de Agricultura, o un equipo de investigación contratado por el Departamento de Transportes para buscar soluciones a los problemas de transporte en el Corredor Noreste, o el egresado de una escuela de capacitación de analistas políticos que ocupa un puesto para el que lo preparó dicha escuela. El principio indica que el análisis de políticas comienza por examinar un asunto político, a menudo implica una reformulación del problema, a veces requiere un estudio de las posibles soluciones, y normalmente culmina en algunas recomendaciones respecto a lo que debería hacer quien toma las decisiones.

Puesto que el verdadero análisis de políticas no sigue esta regla —para ser más específicos, no culmina en recomendaciones—, me pueden culpar por incluirlo como un principio ampliamente compartido. Sin embargo, su importancia nuevamente se indica en libros de texto y planes de estudio, así como en el reciente surgimiento de una teoría académica de análisis de políticas, todo lo cual da al análisis político la forma siguiente: un intento por reformular problemas, junto con una serie de alternativas posibles, que culmina en una recomendación al encargado de tomar decisiones respecto a lo que debe hacer o en cuáles alternativas debe poner su consideración final.⁵

De este modo, los cuatro principios que habrán de guiar la investigación profesional al servicio de las políticas públicas son: la búsqueda imparcial del interés público, el empeño por diseñar políticas prácticas, el satisfacer las necesidades de los funcionarios públicos y, en particular, ofrecer recomendaciones. Me pregunto si no parecerán tan obvios como para llevarnos a cuestionar la pertinencia de analizarlos aquí.

II. El interés público y la parcialidad

Sin embargo, hay más en estos principios de lo que se puede ver. Veamos con más detalle el primero: la búsqueda imparcial del interés público.

A menos que exista una armonía aún no descubierta en el uni-

⁵ En Phillip M. Gregg (ed.), *Problems of Theory in Policy Analysis*, Lexington, Lexington Books, 1976. Nueve de los ensayos comentan este principio. Ocho lo sustentan; sólo uno lo cuestiona.

verso, sabemos que lo que es bueno para la General Motors no es necesariamente bueno para la Chrysler. Sabemos que lo que es conveniente para los trabajadores organizados a veces se logra a expensas de los trabajadores no organizados; que si usted obtiene un ascenso, entonces yo no lo obtengo; que si los llamados grupos pro vida ganan, los llamados grupos pro libertad de elección pierden, y que los intereses de los ecologistas y las compañías mineras se contraponen.

Todos estos conflictos pueden solucionarse gracias a una fórmula; por ejemplo, por mayoría. Pero ni la fórmula por mayoría ni ninguna otra resulta aplicable en la mayor parte de los conflictos. De entre las miles de decisiones importantes que para la aplicación de políticas deben tomar cada año los gobiernos federal, estatal o local, no sabemos qué desearía la mayoría si estuviese informada de los asuntos, ni podemos esperar que dediquen tiempo a informarse sobre cada uno de ellos. Y tampoco sería deseable una decisión por mayoría en esas miles de decisiones que —al igual que la fijación de las tasas de interés en la economía— exigen aptitudes especiales antes que la preferencia popular, por más informada que esté la gente.

Entonces, ¿cómo decidir que para la resolución de un conflicto los intereses de los agricultores cedan ante los intereses de la clase trabajadora urbana? Y si cedieran, ¿hasta qué punto? ¿Cómo sopesar los intereses de los que buscan trabajo en un nuevo centro comercial frente a los intereses de los vecinos que no quieren más desarrollo comercial en la zona?

Para contestar estas preguntas, primero ha de entenderse que el problema no es saber cuál es la respuesta correcta, sino decidir —o querer decidir— respecto a un resultado justificable. Una vez dado el conflicto, no hay una solución correcta. Cualquier beneficio que se procure será a costa de alguien. Algunos grupos importantes siempre saldrán perjudicados. Por lo tanto, no es posible *saber* la respuesta; de hecho, no hay *respuesta*. Sólo existe una elección que hay que hacer, una decisión que hay que tomar, un resultado que hay que lograr a través de compromisos o actos de voluntad. Hasta cierto punto, el conocimiento ayudará a formular los términos del compromiso; por ejemplo, al señalar cuál es la peor de todas las soluciones posibles. Sin embargo, más allá de ese punto no hay nada más que saber para resolver el conflicto. De hecho, el conocimiento lo exacerbará. Es el momento de ejercer la voluntad, el compromiso o la elección, más que el conocimiento.

Un analista profesional puede ser útil en situaciones en las que

existen elementos de interés común por descubrirse y elementos de solución convenientes para todos. O bien un buen analista puede descubrir soluciones que deben evitarse pues no le convienen a nadie. En lenguaje académico, puede encontrar una solución óptima de Pareto, específicamente, una solución que sea ventajosa para algunas personas y desventajosa para nadie.⁶ Si tal solución existe, el *conocimiento* de que existe puede contribuir a una buena elaboración de políticas.

Pero, incluso en estos casos, persisten elementos de conflicto. Los economistas a menudo se equivocan al llegar a la conclusión de que los encargados de diseñar políticas debieran elegir las soluciones óptimas de Pareto porque ayudarían a algunas personas y no le harían daño a nadie. No es así. Si, como sucede por lo general —o quizás siempre—, todavía hay otras soluciones que ofrecen grandes ventajas a muchas personas y vale la pena procurar dichas ventajas aun a costa de otras personas —por ejemplo, proteger las libertades civiles de las minorías aunque ello irrite u obstruya a otros—, entonces todavía existe el conflicto sobre lo que debe hacerse. La solución óptima de Pareto no es necesariamente la mejor elección. La mejor solución no es, nuevamente, algo que pueda saberse. Debe ser algo que se elija, se desee y se decida; y hacer esto va más allá de la competencia de un experto profesional, es decir, del investigador o científico social.

Cuando le pedimos a un científico o investigador social que formule una versión del interés público y realice su análisis bajo esta luz, le estamos pidiendo que vaya más allá del conocimiento hasta llegar a la elección o el compromiso. Pero su aptitud especial, de haber alguna, es el conocimiento. Su capacitación especial o su calificación profesional no lo hacen apto para esta tarea. ¿Realmente creen ustedes que un experto en cuestiones monetarias tiene la capacidad suficiente para dar un buen consejo al encargado de elaborar la política al evaluar los intereses de los desempleados frente a los de los empleados? ¿Realmente creen que un analista político con formación profesional tiene, gracias a esta formación, la capacidad suficiente para asesorar al político respecto al grado en que los valores de los defensores de la libre elección deben prevalecer por encima de los de pro vida? ¿A partir de dónde o de qué desarrollaría estas notables aptitudes?⁷

⁶ Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978, pp. 270-272.

⁷ Si se deja de lado el largo plazo, por supuesto que muchos analistas e investigadores sociales reconocen que las políticas por lo general ayudan a algunos grupos y lastiman a otros. Lo que yo sostengo es que aquéllos no son competentes para encontrar, inventar o proponer una

Entonces, ¿a quién se debe considerar competente para sopesar, evaluar y decidir? A nadie. Más allá de cierto punto, como acabo de decir, no es un asunto de capacidad. Entonces, ¿quién, competente o no, debe decidir o recomendar al respecto? Creo que la única respuesta defendible es los políticos, elegidos o designados (aparte, por supuesto, de ciertas evaluaciones y decisiones que los ciudadanos pueden realizar directamente). En ocasiones los políticos desarrollan habilidades poco usuales para reconciliar valores e intereses conflictivos; pero mi afirmación de que a ellos corresponde esa tarea se basa menos en la demostración que hacen de su capacidad que en el argumento de que, nuevamente, lo que está en juego no es la capacidad. Lo importante es quién debe decidir algo que no puede justificarse como correcto o competente pero que, sin embargo, debe decidirse. El político es la persona indicada por dos razones. En primer lugar, comprende mejor que un científico social el hecho de que no se puede conocer si la decisión que ha de tomarse es la apropiada, y que son necesarias la voluntad y el compromiso, para lo cual él tiene la autoridad. En segundo lugar, ustedes y yo sabemos que, por definición, en una democracia un político es un actor cuyo papel puede cancelarse si, al considerar múltiples aspectos y evaluarlos, nos perturba su desempeño.

En resumen, al elaborar las políticas públicas hay un lugar para el conocimiento, por un lado, y para el compromiso y la decisión por otro. No deben confundirse estos dos aspectos; y la investigación social de rango profesional no habrá de confundirlos tampoco.

No tan rápido, responderán algunos de ustedes. Este principio —la búsqueda desapasionada del interés público— no propone que los investigadores sociales usurpen una función política. Ellos solamente *asesoran* al encargado de elaborar las políticas acerca de cómo evaluar los intereses de un grupo frente a otro. Corresponde al funcionario público, elegido o designado, aceptar o rechazar dicha recomendación. Esto es cierto. Sin embargo, mi punto es que los investigadores profesionales o científicos sociales no tienen ninguna competencia especial, ni siquiera para asesorar sobre la conciliación de los intereses en conflicto. Si un grupo debe prevalecer sobre otro o si debe ceder ante otro

solución para dicho conflicto, como si existiera alguna base intelectual para sacrificar los intereses de un grupo al favorecer los de otro, y como si ellos, como analistas, poseyeran una competencia *profesional* para hacer dichos juicios. Cuando está ausente el acuerdo sobre reglas para llegar a una solución, ante los logros de algunos a costa de otros grupos, los científicos sociales, los investigadores y los analistas llegan al límite de su competencia (si no es que antes).

no es algo sobre lo que tenga conocimientos, y conocimiento es todo lo que puede ofrecer profesionalmente. De nuevo, el asunto sobre el cual necesita asesoramiento el encargado de la política cuando se enfrenta a un conflicto no es finalmente un tema para el que resulte decisivo el conocimiento. Una vez más, no podemos *saber* lo que debe hacerse en una situación tal. Lo que se necesita es un acto de decisión, compromiso o voluntad.

Es mejor, entonces, darle al investigador o analista tareas más adecuadas a su capacitación y habilidades especiales. ¿Cuáles serían tales tareas? Antes de sugerir una respuesta, quiero describir brevemente otro daño que los investigadores profesionales causan en sus intentos por aferrarse al principio de la búsqueda imparcial del interés público. Ello nos dará cierta luz sobre lo que necesita hacerse para reemplazar dicho principio y asignar nuevas tareas.

Para Jefferson, Lincoln, Jesús y Platón, entre otros, el interés en una transformación radical de la sociedad, sea gradual o rápida, constituye un interés importante y legítimo de toda la sociedad, aunque a menudo limitado a cierto número de personas. En mi opinión, es imposible que un analista o investigador de políticas desapasionado otorgue gran peso a dicho interés. Tampoco podría dársele al interés de un pequeño grupo rebelde al que la gran mayoría de una sociedad considere extraño, fuera de lugar o utópico. Para aceptarse como pertinente, su versión del interés público ha de estar siempre cerca de los valores convencionales y del peso convencional que se dé a cada uno. Debe tender hacia una especie de versión modal del interés público.

Ahora bien, esta tendencia a definir el interés público en torno a los valores y pesos convencionales ofrece ciertas ventajas a la sociedad. Significa que los investigadores sociales pueden hablar fácilmente entre sí, ya que sus versiones son muy parecidas; significa asimismo que pueden hablar con mayor facilidad con los dirigentes políticos quienes, a su vez, pueden hablar más fácilmente entre ellos. Resulta entonces que todos piensan de manera muy similar. Además, su capacidad para llegar fácilmente a un acuerdo puede contribuir a la estabilidad política.

Pero otro resultado posible es que los intereses de los disidentes se vean privados de los servicios de científicos e investigadores sociales en forma desproporcionada. Los disidentes postulan conjuntos de valores extraños que los investigadores sociales rechazan por no pertenecer al interés público sino a los intereses de, cuando mucho, uno o más grupos minoritarios. ¿Es lamentable? Si se parte de la base de que muchos

disidentes son tontos, no lo es. Si se toma en cuenta que la mayoría de las reformas sociales y los grandes logros en el bienestar de la humanidad provienen de disidentes, privarlos así de los servicios de una investigación social profesional parecería un gran error, casi podría llamarse una *tragedia*. Cuando Eugene Debs y Norman Thomas se volvieron disidentes al defender las pensiones de los ancianos y otras formas de seguridad social en el siglo XIX y principios del XX, los científicos sociales los descalificaron; eran socialistas y, por lo tanto, irrelevantes para los asuntos públicos estadounidenses. De habérseles escuchado, no habríamos estado entre las últimas naciones en diseñar y poner en marcha dichos programas, que hoy día todo el mundo reconoce como parte esencial de una sociedad humanitaria. Cabe argumentar que, pese a que en promedio su número es irrelevante, los disidentes son una fuente indispensable de nuestro futuro y, por ende, son quienes requieren la ayuda del análisis social de carácter profesional.

A este respecto sigo una lógica bastante simple. Necesitamos pensadores en los puntos que van generando un interés creciente en la sociedad, para guiar a los disidentes, que son los innovadores de nuestra sociedad. El concepto de interés público en la ciencia social y en los investigadores frustra dicha distribución. En un extremo, etiqueta a un científico social radical de excéntrico y, en el otro, le da el espaldarazo de “solidez” sólo a los científicos sociales cuyo concepto del bien público es bastante convencional.

En este punto ofrezco otro principio para sustituir el primero. Servirá para exentar al investigador social profesional de realizar la tarea de conciliar conflictos que van más allá de su competencia y estará dirigido a satisfacer la necesidad de llevar la investigación social a los puntos innovadores en la sociedad.

Hagamos a un lado el principio de la búsqueda imparcial del interés público y pongamos en su lugar el principio de la parcialidad cuidadosa. (Permítaseme explicar el concepto de parcialidad antes de que su posible hostilidad hacia este concepto lo deforme.) Por científico o investigador social parcial entiendo al que reconoce que su trabajo está guiado por una selección de entre muchos otros intereses y valores posibles; al que en la medida de lo posible revela su decisión; al que no afirma que sus valores o intereses son válidos para todos; al que, en otras palabras, reconoce que hasta cierto punto causa daño a algunas personas; al que cree imposible hacer otra cosa sin traicionarse a sí mismo y a los que hacen uso de su trabajo. Quiero decir alguien que

no miente ni oculta pruebas o viola las normas convencionales de la integridad científica, salvo del modo ya señalado.

Algunos de ustedes se sentirán intrigados por la frase que recién utilicé: el investigador parcial que “en la medida de lo posible revela” sus valores. Todos ustedes, una u otra vez, se han topado con reglas que recomiendan a los científicos sociales revelar sus valores (que se supone, desde luego, son los que definen el interés público). Pero esto no se puede hacer de manera explícita. La tarea es interminable, ya que hay demasiados valores en juego en las políticas públicas, demasiadas sutilezas al definir jerarquías y negociaciones prioritarias. Y a medida que un analista va profundizando en un proyecto, descubre valores que antes consideró irrelevantes. Así que los valores se revelan siempre, de manera tácita o implícita e inevitablemente incompleta. El investigador parcial llevará muy lejos esta revelación y querrá que sus elecciones de valor sean comprendidas antes que esconderlas abajo de la alfombra porque, a diferencia de un analista que se considera imparcial, no finge. Sin embargo, comprenderá que no puede lograr una revelación total.

De entre las muchas razones para recomendarles parcialidad a los científicos e investigadores sociales, la primera es que todos son, de hecho, parciales, lo sepan o no. Obviamente, un miembro de la Asociación Nacional del Rifle lo es. También lo es un miembro de la Causa Común o de la Liga de las Mujeres Votantes. No los llamo parciales porque sean de mente estrecha, intolerantes, ignorantes u obstinados, lo que pueden o no ser. Son parciales porque desean proponer ciertos valores por encima de otros y, por lo tanto, los intereses y las preferencias de algunas personas por encima de los de otras. Y, desde mi punto de vista, todo el mundo hace lo mismo.

Como cualquier otro presidente, Eisenhower reconoció la obligación de buscar el interés público y responder a todos los intereses, necesidades y valores legítimos de la sociedad. Fue más allá que la mayoría de los presidentes en un esfuerzo deliberado por “permanecer al margen de los pleitos”, por superar, en la realidad o en apariencia, la parcialidad partidista. Pero no pudo evitar tomar posición, y lo mismo sucede con todo el mundo. Por ejemplo, en algún momento tuvo que defender los intereses de las políticas monetaria y fiscal que responderían a los intereses de los desempleados, o las que responderían a los intereses de los empleados y grupos de propietarios que temían una inflación. Por supuesto, no descuidó del todo los intereses de ningún grupo. Pero, por otro lado, tuvo que elegir, ya que no podía encon-

trar un conjunto de políticas monetarias y fiscales que satisficiera por completo los intereses de ambos grupos. Utilizó una retórica del interés público o bien común en la que quizás creía. Pero hubo de adoptar una posición en favor de unos y en contra de otros. Al hacerlo se convirtió, al igual que todos, en parcial: *a favor* de unos valores, intereses y grupos, y *en contra* de otros.

Algunas personas con una educación excelente y cuyos antecedentes políticos se sitúan en la Ilustración y en la tradición liberal inglesa, a menudo deploran lo que consideran estrechez, y que se refleja en la parcialidad de personas ignorantes que parecen concentrarse en un solo asunto, sea el aborto, las armas o el ateísmo. Sin embargo, quienes dedican su atención a un solo tema por lo general tienen un punto de vista amplio respecto a valores e intereses. Por ejemplo, los miembros apasionados de la Asociación Nacional del Rifle apoyan un complejo grupo de valores mezclados, que incluye armas, seguridad, independencia personal, libertad civil, autonomía familiar y patriotismo. Están comprometidos con una ideología o filosofía política compleja. Lo mismo puede decirse de casi todos, si no es que de todos, los grupos supuestamente parciales de mente estrecha. No son necesariamente más cerrados en su parcialidad que las personas con una buena educación que se dedican a temas ambientales o agitan en favor de una enmienda que establezca la igualdad de derechos.⁸

Digo esto para señalar que muchos partidarios, tanto los que les caen bien a ustedes porque son ustedes uno de ellos, como también los que no les caen bien porque no pertenecen a su grupo, tratan de incluir sus preocupaciones peculiares en un panorama amplio del interés público. Sus deseos son variados y amplios. Además, para ganar influencia deben por lo general ubicar sus intereses dentro de un paquete de intereses que obtenga aliados. Por lo mismo, muchos llamarán a su paquete bien común o interés público.

Lo que propongo, entonces, no es que rechacemos el interés público, sino que reconozcamos que nuestras versiones de él son parciales. En particular, propongo que académicos, analistas e investigadores profesionales reconozcan la selección de valores e intereses que hacen —en pocas palabras, su parcialidad— y dejen a un lado cualquier pretensión de hablar desde el Olimpo, de ser neutrales, o de representar

⁸ Para pruebas que apoyan este punto, véase Sylvia Tesh, "Upholding Principles: A Note in Support of 'Single' Issue Politics", Yale University Institution for Social and Policy Studies (Documento de Trabajo, CHS-54), septiembre de 1983.

una integración imparcial de intereses que a todos conviene y a nadie daña. Un analista debe permitir que su trabajo esté guiado por valores parciales, ya sea porque cree en ellos o porque, para los propósitos de un proyecto de investigación, acepta los valores del cliente.

¿Existen ejemplos de científicos sociales que son reflexiva, abierta y honestamente parciales? Lo son casi todos los marxistas que confiesan tener un compromiso con la clase trabajadora y reconocen que sus políticas preferidas dañarán a los grupos de propietarios en la sociedad. En la corriente principal de científicos o investigadores sociales se encuentran algunos que a menudo se denominan parciales, como por ejemplo Milton Friedman. Pero casi todos ellos, Friedman incluido, se consideran imparciales, como si hablaran en nombre de los mejores intereses de todos. Si mi argumentación es correcta, se engañan a sí mismos y, si les creemos, nos engañan también a ustedes y a mí. Distorsionan asimismo sus investigaciones. Si existen muchos científicos e investigadores sociales no marxistas que sean parciales y que traten de seguir una regla como la mía en el sentido de la parcialidad conscientemente reconocida, son pocos los que han salido ya del ropero.⁹

Aparte de las virtudes de que los analistas profesionales revelen lo que pretenden, otra de las bondades de reconocer la parcialidad es que permitirá a los profesionales trabajar para toda la gama de grupos que tienen intereses legítimos en la política, incluidos los grupos opositores. Mientras los profesionales se escondan tras el mito de la imparcialidad, pueden ofrecer sus servicios analíticos a las oficinas gubernamentales sin que su reputación pierda integridad y excelencia académica, pero no pueden hacer lo mismo para la Asociación Nacional del Rifle o para los grupos opositores o radicales de los que depende nuestro futuro, y tampoco podrían hacerlo para Eugene Debs. Ante las actuales fórmulas de autoengaño sobre la búsqueda imparcial del interés público, la mayor manera de que el grueso de los profesionales

⁹ Una interpretación razonable del pensamiento marxista es que resulta parcial en el corto y en el mediano plazos, y que está dirigido a satisfacer el bienestar de todos, sin hacer daño a nadie, en un distante futuro sin clases y armonioso. Y muchos no marxistas pueden considerar que sus apariencias de parcialidad son ilusorias, pues ellos también buscan un distante bienestar para todos. Pero ante este intento de convertir a los partidarios en no partidarios, haré dos réplicas. En primer lugar, ningún científico o investigador social puede derivar firmemente los pasos del corto o el mediano plazo a partir del modelo de una sociedad muy distante y totalmente armoniosa; en cambio, debe tomar posiciones parciales por un determinado periodo de tiempo, posiciones que no pueden defenderse en referencia al futuro distante. En segundo lugar, ni siquiera los marxistas han afirmado convincentemente que exista un modelo de sociedad en el futuro distante en el que los logros no signifiquen pérdidas para nadie.

—quiero dejar de lado a los genios— cuiden su reputación es ofrecer sus servicios sólo a las tendencias centrales, los valores establecidos, los intereses principales, los denominadores comunes o las fórmulas convencionales. Olvidan la añeja opinión de que el propósito del conocimiento nuevo en todos los campos es la subversión.

A menudo caracterizamos la democracia como un gobierno por discusión, para usar la frase de lord Bryce. ¿Cuál es pues el carácter de esa discusión? Los teóricos a veces la idealizan y la definen como una búsqueda cooperativa de soluciones a la luz de valores convenidos.¹⁰ Pero la manera en que funciona realmente la discusión —frente a frente, a través de la negociación política o de publicaciones— cuando las personas entran en conflicto, como venimos diciendo, constituye siempre un elemento en la elaboración de las políticas públicas. La forma básica o el paradigma de la discusión es el siguiente: usted trata de persuadirme de que las políticas que usted desea (porque cree que son adecuadas para sus valores) también serán adecuadas para los míos. Desde su posición parcial, usted apela a mis valores parciales. Hasta ese punto es hasta donde puede llegar una discusión.

La discusión política democrática es una discusión abrumadoramente parcial. Su efectividad radica en la frecuencia con que los valores parciales de usted y los míos, aunque diferentes, pueden verse satisfechos por una misma política. Si se quiere que la ciencia y la investigación sociales sean más útiles para la política pública, ambas deben entrar en esa discusión parcial y no oscurecerla con una pretendida neutralidad. Nuevamente, ello no significa que los investigadores oculten datos o sean falsos. Únicamente se les pide que saquen a la luz su inevitable parcialidad, la desenvuelvan y hagan que su trabajo resulte útil al máximo. La calidad potencial del análisis parcial queda ilustrada en *The Federalist Papers*, documentos diseñados para respaldar la nueva Constitución y que siguen siendo un magnífico ejemplo de análisis político.

Pondré esta línea de análisis en un contexto aún más conocido. En sociedades liberales como la nuestra, muchas personas reflexivas han celebrado desde hace tiempo las virtudes de enfrentar diversas ideas para guiar el cambio social. En consecuencia, han protegido e incluso estimulado la diversidad de grupos, cada uno de los cuales ha sido alentado para defender y promover valores que le son preciados. Afirman que el resultado de una contienda civilizada entre los grupos,

¹⁰ Por ejemplo en Frank Knight, *Freedom and Reform*, Nueva York, Harper and Brothers, 1947, pp. 185 y 190.

al aportar cada uno cierto esclarecimiento de los asuntos públicos, sería mejor para nosotros que la solución que propondría una élite política, aun en el caso de ser también intelectual. Todos los estados democráticos liberales se han visto muy influidos por esta línea de pensamiento, que lleva el nombre de pluralismo.

En las dos décadas anteriores, el pensamiento pluralista sufrió ataques duros y certeros. Sin embargo, la principal crítica no ha sido que la diversidad pluralista no sea conveniente, sino que los estados democráticos liberales no la han practicado.¹¹ Las tendencias principales de la política, una ideología dominante y los intereses por proteger el *statu quo* abruman la solicitada diversidad. Se diluye la competencia entre las ideas, y lo mismo sucede con la casi total ausencia de políticas radicales y de pensamiento económico en la televisión, o con la estrecha diferencia entre los partidos Republicano y Demócrata, ya que ambos se acercan mucho en el centro.

En la investigación social, el principio de la búsqueda imparcial del interés público es una de las traiciones al pluralismo. Por razones que ya he explicado, pone la influencia de la ciencia y de la investigación sociales al servicio de intereses y valores centrales, convencionales y establecidos. Sabotea la competencia entre las ideas. Asfixia los puntos de crecimiento e innovación para el cambio social deseable. Por el contrario, el principio de la parcialidad se dirige hacia la alianza de la investigación social y la aspiración pluralista aún no realizada.

Tal vez una de las razones por las que los analistas profesionales han traicionado el pluralismo al sustentar el principio de la búsqueda imparcial del interés público sea que no fueron capacitados mediante la competencia de ideas en política, sino mediante escritos y disertaciones. Los maestros, a su vez mal capacitados por sus maestros, les impusieron la obligación de fingir un papel de neutralidad y tratar los problemas como si fuera posible *saber* las soluciones. Pensar que la solución a un problema exige, en cierto momento, no un mayor conocimiento, sino el compromiso o la voluntad parcial, requeriría que se dejaran inconclusos muchos trabajos y disertaciones semestrales.

En la vida profesional, persiste asimismo una interpretación errónea acerca de lo que es la resolución de problemas sociales, que se refleja en el mito o suposición pedagógica de que para cada problema existe “el tomador de decisiones”, a quien auxilia el profesional. “Nues-

¹¹ Para un resumen de estas críticas, véase William E. Connolly, “The Challenge to Pluralist Theory”, en Connolly (ed.), *The Bias of Pluralism*, Nueva York, Atherton, 1969.

tra perspectiva es la de un tomador de decisiones unitario”, dicen los autores de un importante texto de análisis político.¹² Puesto que el “tomador de decisiones” se ve obligado a lograr una integración de intereses que beneficie a todos, y a desechar al mismo tiempo la parcialidad, el asesor profesional debe hacer lo mismo al aconsejarlo. Pero el hecho palpable en la política es que no hay un “tomador de decisiones”. Hay muchos, y siempre están hasta cierto punto en conflicto, pues todos son parciales.

Respecto a la mayoría de los problemas para diseñar políticas nacionales en Estados Unidos, entre los numerosos tomadores de decisiones en conflicto se encuentran, cuando menos, los congresistas y los senadores, los servidores públicos que trabajan en la elaboración de políticas, y el personal de la Casa Blanca, muchas veces con la participación cercana de los dirigentes de grupos de interés. El analista profesional ofrece lo que tiene que decir sobre el proceso a través de uno o varios de los múltiples participantes en la resolución de problemas, ya sea al formar parte del personal o al hacer consultas con otros participantes, al escribir libros, artículos e informes que llegarán de manera directa o indirecta al conocimiento de un participante. Todos los participantes necesitan —y la mayoría desea— ayuda para recopilar información y analizar los problemas. Un investigador profesional o científico social sincero acepta como lineamiento los intereses parciales de los participantes a los que quiere dirigirse o a los que, a menudo con cierta anuencia, intenta persuadir de que no comprenden muy bien sus propios intereses. Si intenta esto último, lo hace exponiendo los valores parciales de otros grupos.

Si prosperara el pluralismo, los resultados serían que todos los participantes en la elaboración de políticas buscarían ayuda profesional para encontrar soluciones congruentes con sus valores, y solicitarían ayuda profesional para reconsiderarlos. En contienda con los otros partidarios, las consideraciones o las argumentaciones propuestas por uno de ellos o bien por el investigador correspondiente, serán rebatidas por otros. Nadie cometería el error de trabajar a partir del malentendido de que un participante o un investigador profesional ha estado cerca de alcanzar la verdad total o de hablar a nombre de todos y por todos los valores.

La competencia entre las ideas que reseño, y que muchos inves-

¹² Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *op. cit.*, p. 23.

tigadores sociales a menudo traicionan, es descrita por éstos tal como James Q. Wilson lo hace:

Cuando [las organizaciones] se deciden a utilizar la ciencia social, lo hacen sobre una base *ad hoc*, improvisada, rápida y sucia. Un funcionario clave, que necesita tomar una posición, responder a una crisis o apoyar un punto de vista que está siendo rebatido, pedirá un asistente para que “me dé hechos”. [...] la ciencia social se utiliza como munición, no como método, y los oponentes del funcionario utilizarán municiones similares.

A continuación expone Wilson su punto culminante. Dice: “Se dispararán muchos tiros, pero habrá pocas bajas, además de la verdad”.¹³ Su generalización es falsa. Encuentro difícil comprender lo que él desearía en lugar de la competencia entre las ideas, a la cual describe con hostilidad. Por supuesto, la investigación social debe estar atada a posiciones; claro que es munición. Pero una verdad que resulte útil surge muchas veces a través de los retos y las respuestas con que se le encara. Y aunque el proceso es imperfecto, no se conoce una alternativa mejor para aproximarse a la verdad en la búsqueda de soluciones a problemas sociales.

En efecto, Wilson lamenta no sólo la *competencia* entre las ideas, que es el tema del que hoy nos ocupamos, sino también —para divagar un momento— la falta de investigación sólida y seria; lamenta el deseo de los funcionarios de tener al alcance todo resultado de la investigación social que esté a la mano. Pero no hay que lamentar esta tendencia. Para cualquier problema que puedan ustedes imaginar, el cúmulo de estudios pasados será una guía mejor que otro estudio más. Resolvemos problemas con capital intelectual acumulado. Hacerlo es tanto inevitable como económico.

La competencia entre las ideas exige este grado de parcialidad reflexiva —y vigorosa— que describo, si se va a desarrollar la capacidad de la sociedad para enfrentar sus problemas. Yo agregaría que tenemos más que temer de una competencia inadecuada y pareja como la que practicamos ahora, que de un exceso de retos y respuestas a éstos entre los expertos defensores de los valores y los intereses en contienda.

Escucho acaso una voz que pregunta ansiosa: “Si abundan las

¹³ James Q. Wilson, “Social Science and Public Policy”, en Laurence E. Lynn, Jr. (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978, p. 92.

posiciones parciales, ¿quién vigilará el interés común?” La respuesta es que, si existen intereses genuinamente comunes, éstos son los intereses que comparten los partidarios, quienes, en consecuencia, los procurarán. Si los intereses están ocultos, la posibilidad de descubrirlos reside en el intercambio de partidarios, cada uno de los cuales está motivado para encontrar un terreno común en donde convertir a los adversarios en aliados. La respuesta más importante para esa pregunta llena de ansiedad es que, como ya se ha señalado, los partidarios tienden a desarrollar versiones alternativas del interés público antes que ignorarlo. A menudo, esto es lo mejor que puede hacer una sociedad: reconocer que hay versiones conflictivas y trabajar —política y no analíticamente— en una solución.

Y no olviden el bien no común y el poco común. No somos exactamente iguales, y ninguna persona reflexiva recomendaría que eliminemos todas las diferencias. Por lo tanto, debe procurarse una diversidad de intereses y de bienes de subgrupos junto con las versiones de lo que tenemos o debemos tener en común.

O acaso ahora se preguntan ustedes: “Si, como siempre, hay versiones partidarias encontradas del bien público, ¿cómo resolvemos el conflicto? ¿Cómo se logra un resultado?” Todos conocemos la respuesta, aunque los teóricos del análisis político parezcan olvidarla a veces, en su deseo por otorgar al análisis un peso excesivo en la resolución de conflictos. Por lo general no se analiza el resultado ni se toman decisiones al respecto *porque después de un punto no es analizable*, como hemos visto. Son, en cambio, los actos políticos o algún otro tipo de acción o interacción, no el análisis, los que logran resultados. Algunos de ellos se deciden por votación, otros por negociación, otros por diversas formas de influencia mutua de los partidarios.

Recordar todo esto nos ayuda a comprender que la investigación y el análisis pueden ser, a lo sumo, no más que parte de la solución del problema social y que los escollos que se temen del análisis parcial son realmente limitaciones inevitables en cada uno de los intentos por alcanzar un resultado a través de la investigación y el análisis.

III. La investigación destinada a funcionarios y otros tomadores de decisiones

Veamos ahora el tercer principio, saltándonos el segundo por el momento. El tercero señalaba que la investigación que se ponía al servicio

de la política pública por lo general estaba diseñada para cubrir las necesidades de los funcionarios gubernamentales y de otros tomadores de decisiones clave. Los libros de texto acerca del análisis de las políticas públicas dan por sentada esta regla. Tal vez ustedes también. Si nuestros funcionarios gubernamentales toman las decisiones; es obvio que son ellos quienes necesitan la información y el análisis que los investigadores pueden ofrecer. ¿Quién más?

¿Quién más? ¿Qué tal usted y usted y usted y yo? Millones de nosotros, todos nosotros, “nosotros, el pueblo”. En una democracia, como en todas las demás formas de gobierno, los funcionarios son los tomadores de decisiones inmediatos o próximos. Pero en una democracia toman esas decisiones con limitaciones, aunque sean leves, impuestas por la opinión pública. Y, por lo menos hasta cierto punto, responden a la agitación popular. La variedad de decisiones políticas posibles está restringida por cierto rechazo público, y los dirigentes políticos no pueden intentar ponerlas todas en práctica aunque fueran lo bastante innovadores para ofrecerlas. En las democracias, el “público”, incluso el público ignorante y apático, constituye una fuerza en la elaboración de políticas.

De modo que ¿quién necesita más la luz que sobre los problemas sociales arrojan a veces la investigación y la ciencia social? ¿Los dirigentes o los ciudadanos comunes? No está del todo claro. ¿Con qué argumento la comunidad de la investigación se ha aferrado a la idea de que los dirigentes son su público? Con ninguno. Por un hábito irracional, por la simple suposición de que es más valioso dirigirse a los dirigentes que a las masas.

Se podría afirmar que el tema mismo constituye una buena pregunta de política pública: ¿quién, los dirigentes o los ciudadanos, necesita más la ayuda de la ciencia y la investigación sociales? Uno esperaría que los científicos y los investigadores sociales estudiaran la pregunta antes de dar una respuesta precipitada. Pero no lo han hecho. Además de los marxistas y de otras líneas de pensamiento radicales, la bibliografía sobre ciencia e investigación social permanece casi en absoluto silencio al respecto. ¡Extraña situación para una profesión que cree en el estudio de los asuntos políticos!

Puesto que la pregunta es amplia e interminablemente compleja, debo ser muy selectivo y poco concluyente. Me limitaré a desarrollar una línea de pensamiento: es enorme la necesidad que tiene el ciudadano común de recibir ayuda de la ciencia y la investigación sociales, por lo que se podría obtener grandes logros si se rectificara de manera

drástica la dirección de la ciencia social y la investigación política para satisfacer dicha necesidad. Ello sería suficiente para destruir el tercer principio.

Daré un rodeo en mi argumentación. Les parecerá extraña a algunos de ustedes, y por eso mismo les resultará sumamente sospechosa. A algunos les irritará e incluso les enfurecerá. Pero creo que reviste gran importancia; y les pido que la lleven a casa con ustedes, reflexionen sobre ella y se sientan obligados a no rechazarla sin una buena razón. Soy bastante osado a este respecto y estimo que no encontrarán una buena razón.

El argumento de que los ciudadanos comunes necesitan más ayuda de la ciencia y la investigación sociales aborda el fenómeno del amplio acuerdo social acerca de muchos temas políticos y económicos importantes. Aunque no de manera unánime, los estadounidenses casi siempre están de acuerdo, por ejemplo, en los méritos de la Constitución de Estados Unidos, en un sistema presidencial más que parlamentario, en la empresa privada, en la lealtad a la patria, en la solidaridad familiar, en la superación de la condición individual a través de la responsabilidad personal antes que cambiar la estructura de la sociedad, en la cooperación o en la tolerancia antes que criticar o agitar, en ser parte del juego antes que quejarse y gritar “¡falta!”.¹⁴

Muchos de nosotros valoramos ese acuerdo. Parece que sirve para lograr la estabilidad y la cooperación sociales. Los antropólogos nos dicen que sin llegar a un acuerdo acerca de principios fundamentales no puede un grupo de personas vivir junto en paz, no podría constituirse en sociedad.¹⁵ En la ciencia política, a menudo se argumenta —en palabras de Brzezinski y Huntington— que “un sistema político es efectivo en la medida en que la historia subyacente ha logrado un consenso implícito”.¹⁶ Y a menudo se da por sentado, sin necesitar justificación, el hecho de que la democracia sólo puede existir si existe dicho acuerdo, pues sólo entonces las disputas serán lo bastante insignificantes como para que los perdedores decidan aceptar las pérdidas antes que subvertir al gobierno para dominar a sus adversarios.

Es dudoso que un acuerdo tan vasto como el que caracteriza a la

sociedad estadounidense y occidental deba recibir reconocimiento. Faltan pruebas empíricas. La breve explicación que acabo de dar no toma en cuenta la posibilidad de que los ciudadanos fueran bastante flexibles si la vinculación con sus valores fundamentales fuera razonada y no dogmática, aun en caso de que estuvieran en desacuerdo respecto a los principios básicos. Es decir, el argumento del acuerdo democrático tal vez se aplique a los ciudadanos ideológicamente rígidos y no al electorado más ilustrado.

Pero hagamos a un lado la cuestión de si resulta deseable el acuerdo. Quiero pedirles que se hagan una pregunta: ¿cómo se da dicho acuerdo? Lo aprueben o no, ¿cómo lo *explican*? ¿Acaso no esperaríamos amplias diferencias de opinión sobre temas tan complejos como la Constitución o la empresa privada, por ejemplo?

Para los acuerdos sobre muchos tipos de creencias, la explicación es fácil: hay creencias, por ejemplo, de que el mundo es redondo, que los niños golpeados a menudo son hijos de padres que fueron golpeados en su niñez, o que algunos jueces aceptan sobornos y otros no. Llegamos a acuerdos sobre ciertos temas porque sabemos, tenemos pruebas. Las personas competentes han investigado al respecto y han encontrado bases para una creencia y no una diversidad. El conocimiento es una importante fuente de acuerdo.

Pero *no sabemos*, tan sólo creemos, que la Constitución de Estados Unidos es superior a otras constituciones que podrían escribirse, que la empresa privada es lo mejor para nosotros, que un sistema parlamentario no nos convendría, que la lealtad a la patria es mejor que una lealtad cosmopolita a la humanidad, etcétera. Nadie puede *saber* si estas creencias son correctas. No se dispone de suficientes pruebas. Además —tomen esto en consideración ahora—, quienes investigan en profundidad estos temas tan complejos tienen mayores desacuerdos que quienes no los estudian. Es decir, el conocimiento de estos temas crea la diversidad de creencias más que el acuerdo.

Algunos de ustedes replicarán: “Pero sé que nuestra Constitución es excelente”. A ello respondo que puedo encontrar algunas personas tan informadas y reflexivas como ustedes que creen saber que no lo es. Ustedes creen que saben; pero el hecho de que otras personas igualmente calificadas crean saber lo contrario nos dice que ninguno de ustedes sabe; ustedes tan sólo creen ardiente y confiadamente. El conocimiento no puede explicar su convicción sobre temas tan complejos de creencias políticas como los que acabo de citar y que sirven de ejemplos de acuerdos generales.

¹⁴ Una revisión general y un comentario sobre el carácter del acuerdo y el desacuerdo políticos se encuentra en Michael Mann, “The Social Cohesion of Liberal Democracy”, *American Sociological Review*, 35, junio de 1970.

¹⁵ Ralph Linton, *The Study of Man*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1936.

¹⁶ Zbigniew Brzezinski y Samuel P. Huntington, *Political Power: USA/USSR*, Nueva York, Viking, 1965, p. 5.

Esto nos pone en un aprieto. ¿Por qué tantos estadounidenses veneran la Constitución, la libre empresa, la familia, el patriotismo, etcétera? Hay mucho lugar para el desacuerdo; y, repito, mientras más sabe la gente, más probable es que disienta. Entonces, para repetir la pregunta, ¿cómo podemos explicar los acuerdos sociales generalizados sobre estos valores fundamentales? ¿Acaso no esperaríamos que una gran variedad de formas de pensar llegaran a una variedad de conclusiones, pues son tan complejas estas preguntas, y tan poco concluyente nuestra información?

“En absoluto”, ¿responden ustedes? Dirán que la tradición transmite las creencias de generación en generación. Las escuelas, nuestros padres, la elocuencia política, la prensa; todos nos transmiten el mismo conjunto de creencias sobre los fundamentos básicos. Si ustedes adoptan una posición, deberán preguntarse por qué la tradición transmite un acuerdo en lugar de una variedad de creencias. *Tradición* es una palabra que se refiere a transferir de generación en generación; pero la familia, la escuela y las tradiciones religiosas pueden, y en algunos puntos lo hacen, transferir una diversidad y no una homogeneidad. Véanlo desde otro ángulo. Si creen que la homogeneidad de una generación es suficiente para explicar la de la generación siguiente, ¿cómo explican la de la primera generación? De alguna manera, en cierto punto la posible diversidad se convirtió en un acuerdo. Por ejemplo, en determinado momento la idea del Estado-nación democrático, que alguna vez fue una idea enteramente nueva para la mayoría y luego se convirtió en un asunto controvertido, llegó gradualmente a marcar un punto de por lo menos consenso retórico en muchas sociedades occidentales. ¿Cómo surgió inicialmente ese acuerdo que ahora transmite la tradición? Necesitamos una explicación. La tradición no lo explica. Sólo explica cómo, después de haberse adoptado el acuerdo, se le da continuidad.

Salvo por una, no encuentro otra explicación posible de cómo la gente puede llegar a acuerdos sobre temas complejos acerca de los cuales la ausencia de conocimiento suficiente da lugar a una reflexiva diversidad de creencias. Esa explicación consiste en que hemos aceptado, sin pensar, un adoctrinamiento. Nuestro acuerdo es el resultado de no ejercer nuestras facultades críticas. Si las ejerciéramos, tendríamos más desacuerdos que ahora.

Somos un grupo de ciudadanos irreflexivo, no pensamos lo suficiente. Nos apegamos a fórmulas. No exploramos la variedad de posibilidades a la cual podemos recurrir para resolver nuestros problemas.

Nos quedamos atorados en el pensamiento tradicional, limitados a una estrecha gama de posibilidades. La prueba de que esto sucede así radica en que, nuevamente, llegamos a acuerdos sobre puntos en los que el pensamiento crítico no estaría de acuerdo. E incluso si la Constitución es excelente y el sistema de empresa privada es superior a todos los demás, en vista de que no podemos *saber* si alguna de estas proposiciones es cierta (por lo menos todavía no lo sabemos), entonces estar de acuerdo en que alguna es verdadera constituye una prueba de nuestra irreflexión. Porque, una vez más, al carecer de pruebas suficientes para constituir un conocimiento, nuestras facultades críticas producirían una diversidad de creencias entre nosotros al respecto.

Desde luego, es concebible que seamos irreflexivamente diversos antes que homogéneos. Así que debemos preguntarnos por qué nuestra irreflexión es fuente de acuerdo y no de descuidada diversidad. Al respecto, la idea de tradición por lo menos nos pone en la dirección correcta. No podemos explicar el acuerdo irreflexivo y adoctrinado con sólo observar los procesos sociales contemporáneos. A través de la tradición, esta generación heredó una homogeneidad de creencias sobre los temas que he mencionado. La generación anterior también heredó gran parte del mismo conjunto de creencias. Podemos encontrar casi la misma explicación para la historia de generaciones anteriores.

En la mayor parte del mundo y en toda Europa occidental, los pequeños grupos en el poder organizaron desde hace tiempo al resto de la humanidad para mantener el orden social, organizar la producción y permitirse así practicar diversas formas de explotación. Si retrocedemos lo más posible en nuestros antecedentes históricos, encontramos pequeños grupos dominantes que enseñan obediencia, lealtad, fe, respeto a la autoridad y, por lo tanto, respeto a la riqueza y la propiedad, promueven la inmovilidad política, la desigualdad y, una y otra vez, la veneración a las instituciones políticas y económicas existentes.¹⁷ En la Edad Media, los señores y los sacerdotes enseñaban estas lecciones. En épocas más recientes, los acuerdos iniciales se modifican y, pese a ello, se perpetúan; no a través de la autoridad feudal, sino a través de la influencia de la propiedad, la riqueza y las empresas comerciales. El hecho de que se sigue asociando la obediencia, la autoridad, la desigualdad y la propiedad se ilustra con la

¹⁷ Entre muchas otras fuentes, véase Alexander Rustow, *Freedom and Domination*, Princeton, Princeton University Press, 1980.

palabra contemporánea *landlord* (literalmente, el dueño de la tierra; el casero, el propietario, el patrón).

Una vez establecidos los patrones de creencia en la obediencia, la autoridad, la deferencia ante la riqueza, la veneración de las instituciones existentes, la desigualdad, etcétera, resulta fácil seguirlos manteniendo a través de muchos canales de adoctrinamiento: las escuelas públicas, por ejemplo. Los padres mismos realizan gran parte del trabajo de adoctrinamiento, en especial los de la clase trabajadora, al hacer hincapié en la obediencia y la docilidad, y preferirlas a la independencia crítica de pensamiento.¹⁸ Además de que, por supuesto, estamos inundados de comunicaciones corporativas que explícita o implícitamente enseñan las virtudes de la empresa privada, de la Constitución y de nuestras otras instituciones fundamentales. Es tal la desproporción de la comunicación al servicio de las empresas comerciales —ya que ningún otro grupo tiene siquiera una parte de los fondos de que disponen aquéllas para el adoctrinamiento—, que el ciudadano común ve disminuida su capacidad para pensar correctamente acerca de las políticas públicas. Por ejemplo, la mayoría de los ciudadanos comunes de Estados Unidos no puede distinguir siquiera entre democracia política y empresa privada, ya que con mucha frecuencia se les trata como idénticas en el adoctrinamiento comercial, la escuela pública, etc. Incluso, recientemente el rector de Harvard parece haber sufrido esta misma confusión cuando, al responder a críticas sobre el departamento de economía, aseguró que la facultad de economía apoyaba la forma de vida estadounidense, porque —dijo— en ella todos tratan de que el sistema de empresa privada siga funcionando.¹⁹

Llego entonces a la conclusión de que la existencia de un acuerdo social sobre muchos temas complejos, y sobre los cuales se esperaría que las mentes libres estuvieran en desacuerdo, es por sí misma una buena prueba de que la manera de pensar de los ciudadanos comunes está deteriorada y necesita desesperadamente la ayuda de la ciencia y la investigación sociales para resolver sus problemas. El gran conjunto de ciudadanos en las democracias —por no decir nada de los ciudadanos menos liberados de otras partes— empieza a explorar las diferentes posibilidades para resolver sus problemas y, por lo tanto,

¹⁸ Robert D. Hess y Judith V. Torney, *The Development of Political Attitudes in Children*, Chicago, Aldine, 1967.

¹⁹ Nathan M. Pusey, *The Age of the Scholar*, Cambridge, Harvard, 1963, p. 171.

mejorar su situación. Nuestras mentes están deterioradas, seguimos sumidos en una sustancial ignorancia de las alternativas.

Por supuesto, este deterioro preocupa a nuestros dirigentes políticos, así como a toda la ciudadanía. Pero lo que se necesita para corregirlo no es un análisis político dirigido básicamente a las necesidades particulares de la dirigencia política, sino un análisis que constituya una educación, una luz y una liberación para el dirigente y los ciudadanos por igual. Una tradición de análisis e investigación política sobre problemas sociales que no intente la tarea de llevar luz a los ciudadanos resulta muy ineficiente y constituye una equivocación en una sociedad democrática, es casi una tragedia, y una fuente siempre potencial de catástrofe, especialmente en una era nuclear.

IV. ¿Qué necesita el ciudadano?

La ciencia social ha puesto tan poca atención en las necesidades de información y análisis del ciudadano común, que no queda claro lo que éste necesita. Con frecuencia se le descarta por considerársele un participante sumamente pasivo en la política; se ha señalado, por ejemplo, que sólo un número reducido de ciudadanos participa en reuniones políticas o escribe a sus representantes.²⁰ De modo que, para el ciudadano común, producir conocimiento parece ser una pérdida de tiempo y esfuerzo. El conocimiento del tipo adecuado, por los canales adecuados, en el momento adecuado, conocimiento que podría convertirlos en ciudadanos activos, no recibe mucha atención, excepto por parte de algunos dirigentes políticos y científicos sociales, como los de la Fuerza Especial de la Comisión Trilateral para la Gobernabilidad de la Democracia, quienes al parecer prefieren que el ciudadano común se mantenga pasivo.²¹

Una razón por la que tal vez se descuida la necesidad de información que tiene el ciudadano es que muchos de nosotros vemos la política democrática como un proceso en el que los dirigentes políticos hacen todo el trabajo. ¿Y cuál es el trabajo que se tiene que hacer? Descubrir o inventar políticas que respondan a las preferencias de los ciudadanos.

²⁰ Sidney Verba y Norman H. Nie, *Participation in America*, Nueva York, Harper and Row, 1972, p. 31.

²¹ Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975. Véase, por ejemplo, su "Introducción".

Todo lo que tiene que hacer el ciudadano es revelar dichas preferencias. Cuáles son las preferencias sería, por sí sola, una tarea para la investigación social. De ser así, le correspondería a los dirigentes políticos comisionar y utilizar la investigación. Pero, temerosos de dejar que todos menos el ciudadano digan cuáles son sus preferencias, la mayoría de nosotros ha asumido, aparentemente, la posición de que la mejor autoridad acerca de las preferencias de A es A mismo. Y él no requiere ayuda de la investigación: pensándolo bien, él sabe lo que quiere, no perfectamente, pero sí lo suficiente.

¿De dónde surgió la idea de que un ciudadano puede saber lo que quiere en política con sólo reflexionar y sin ningún estudio útil? Me parece que en los círculos de la ciencia social esa idea proviene de la teoría económica, en donde el concepto de preferencias es un caballo de batalla. Los éxitos de la economía en la construcción de teorías le han dado prestigio a los ojos de otras ciencias sociales. Las demás están ansiosas de pedirle prestados conceptos a la economía. Las preferencias es uno de esos conceptos, y ha resultado fácil para los científicos políticos dar a las preferencias políticas la misma formulación y el mismo papel en el análisis político que en el análisis económico. Por lo tanto, la preferencia de un ciudadano por la empresa privada o por la Constitución se trata de la misma manera que su preferencia por los plátanos. Me gusta lo que me gusta, y sé lo que me gusta. Mis preferencias no necesitan estudio.

Me parece imposible describir esta situación en la ciencia social sin que me resulte absurda. La actitud de usted hacia la Constitución no es para nada igual a su gusto por los plátanos. Su preferencia por ciertos artículos y servicios está construida de manera muy simple en su mente. A usted le puede gustar o no la vainilla, ya sea porque lo formaron de esa manera o porque se crió en una sociedad que aprecia la vainilla. El que le guste o no la vainilla es un hecho bastante simple. No es una elección moral. Es relativamente independiente de otras preferencias. No requiere una investigación prolongada de sus consecuencias o implicaciones.

En lo que respecta a preferencias de mercado un poco más complicadas y a todas las decisiones políticas, el concepto que el economista tiene de las preferencias es bastante inapropiado. ¿Tiene usted *preferencia* por la prohibición constitucional del aborto? Es una pregunta tonta. Para decidir acerca del tema del aborto hay que echar mano de una variedad de recursos. Deben abordarse empíricamente las cuestiones de hecho, que van desde los hechos acerca del proceso reproduc-

tivo, hasta los hechos sobre la posibilidad de poner en práctica una política pública determinada; las cuestiones morales o éticas, que van desde las relativas a la vida misma hasta las relativas a los derechos de sus conciudadanos; las cuestiones de prudencia, como por ejemplo, las reglas prácticas para la cooperación y las decisiones sociales. Todas estas cuestiones son extraordinariamente complejas por diversas razones, entre ellas el que la decisión que se toma ahora producirá consecuencias indirectas y sutiles en el futuro que no se pueden predecir. No se puede analizar exhaustivamente cualquiera de estos aspectos para tomar una decisión, pero casi todos nos concentramos hasta cierto punto en cada uno de ellos.

La posición de ustedes sobre el aborto, entonces, no constituye una preferencia. Tampoco se trata de algo que hay que descubrir. No es un hecho que ustedes deben ratificar. Es más bien algo que ustedes hacen, forman, crean. Cualquiera que sea la manera en que discurre su pensamiento, se descubre que no culmina en un hecho acerca de ustedes, sino en un compromiso que queda determinado, hasta cierto punto, por la decisión que ustedes han ponderado. Es un acto volitivo, muy alejado de lo que llamamos preferencia. En realidad, ustedes pueden —y a menudo lo hacen— dar forma a un acto volitivo para llegar a un resultado o una política que, en el nivel de preferencias más simple, no prefieren. “No me gusta lo que tengo que hacer, pero creo que debo hacerlo” a todos nos resulta conocido.²²

Al igual que todas las palabras importantes, tanto *preferencias* como *actos volitivos* llevan una carga, en este caso política. Si pienso en preferencias, me siento inclinado a creer que yo soy lo que soy. Si pienso en actos de voluntad, me siento inclinado a pensar que yo todavía no soy lo que quisiera ser.

²² Un argumento al respecto:

Si bien las preferencias son importantes para comprender el bienestar, no debe exagerarse su posición en el esquema de las cosas, como ha venido haciendo un sector considerable de la economía moderna [...] el camino que va de la preferencia al bienestar es demasiado largo y sinuoso. El bienestar de una persona puede tener *alguna* relación con sus preferencias, y por lo general lo hace, pero no por eso se produce una asimilación mutua. La preferencia es un instrumento demasiado basto para capturar los matices del bienestar. Si Jones prefiere las manzanas a las naranjas —sea en general o por la apariencia o el sabor— esto no va tan lejos para indicar en qué consiste su bienestar. El bienestar es un asunto de estabilidad y solidez; las preferencias pueden ser cosas fugaces y, de hecho, cosas que vuelan en la carrera de los beneficios conscientemente sopesados. (Nicholas Rescher, “The Role of Values in Social Science Research”, en Charles Frankel (ed.), *Controversies and Decisions*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1976, pp. 36-37.)

Si más que descubrir preferencias, los ciudadanos están involucrados en la construcción de actos volitivos, entonces necesitan un análisis empírico, prudente y moral, y deben involucrarse en él mediante discusiones. Al instruir y limitar al liderazgo, los ciudadanos necesitan, por ejemplo, estudios sobre la gama de instituciones y prácticas sociales posibles, sobre las competencias e incompetencias del gobierno y la maquinaria social alternativa como el sistema de mercado, sobre cómo capacitarse y organizarse para la participación política, sobre la historia de las restricciones en sus propios hábitos de pensamiento (un tema que apenas ha tocado la ciencia social contemporánea), entre otros. No tenemos bases para creer que estudios de este tipo contribuirían en menor grado a la elaboración de una mejor política pública que el análisis político convencional. Los efectos de dichos estudios se comprenderían lentamente, pero sus consecuencias potenciales serían mucho mayores.

Para arrojar luz sobre el tipo de ayuda que necesitan los ciudadanos —y, en este caso, sus dirigentes—, cabe considerar la frecuente distinción entre la sustancia o méritos de un asunto, por un lado, y la “política” del mismo, por el otro. A menudo se cree que dicha investigación debería dirigirse a la sustancia o el mérito.

Una de las cuestiones más importantes que debe enfrentar un ciudadano es: ¿hasta dónde quiero llegar y hasta dónde debo prudente o moralmente ir para encontrarme con otros ciudadanos a medio camino, a fin de buscar la posibilidad de acuerdo? Para la humanidad civilizada, ésa es una pregunta sustancial por excelencia. Pero también constituye una pregunta política básica. Lo que necesitan los ciudadanos y los dirigentes es ayuda que les permita explorar los actos de voluntad que se inclinan por una búsqueda de soluciones específicas y para el desarrollo de una comunidad política que continuamente se vuelve a diseñar. La política es la sustancia.

No quiero decir que todo lo que necesita el ciudadano sea investigación y ciencia sociales. La parte política e interactiva en la elaboración de políticas constituye un estímulo necesario para formar mejores actos volitivos. Haré una analogía: supongamos que ustedes y yo tenemos que presentar una lista anual de todos los bienes y servicios al consumidor que deseamos para los próximos 12 meses y que no podemos comprobar nuestras preferencias de consumo enfrentándonos a una decisión específica y concreta de comprar o no comprar y cambiando las compras una y otra vez en respuesta a una satisfacción o insatisfacción con las compras recientes. ¿Concluiríamos finalmente

que ser un consumidor informado y reflexivo requiere la participación en las interacciones del mercado?

De igual manera, para formar nuestros actos volitivos, necesitamos la experiencia específica de la vida política: discusión, movilización, voto, etcétera.

Observen que sólo he bosquejado los principales lineamientos de lo que los ciudadanos requieren de la investigación social, con el objeto de mejorar la elaboración de políticas. Dentro de estos lineamientos, ustedes tal vez quisieran considerar las prioridades de investigación más específicas. Pero la consideración reflexiva de dichas prioridades —por no hablar de la investigación de las prioridades mismas— está en pañales. La ciencia social que goza de mayor influencia apenas reconoce que existe un problema, tan aferrada está en sus formas.

V. La investigación práctica y la solución de problemas

A la luz del rechazo de los principios primero y cuarto, examinemos ahora el segundo y el cuarto.

El segundo dice que la investigación social dirigida a servir a la política pública estaría limitada a considerar alternativas políticas posibles, las cuales se ajustarían a las instituciones y políticas existentes. Si tiene alguna validez lo que he venido diciendo, debe rechazarse este principio por ser demasiado restrictivo. Negaría la conveniencia de la variedad de estudios que acabo de describir.²³

En particular, mantendría alejados a ciudadanos y dirigentes por igual de la pregunta central, cuya negación ya ha ocasionado

²³ Hay mucho descontento con los estudios “prácticos”. Por ejemplo,

El número de [investigaciones en apoyo del] análisis que resulten de verdadera utilidad a las principales decisiones de la defensa ha sido limitado [...] [al mismo] tiempo que cientos o tal vez miles de estudios se desechan todos los años, [pues] pocos de ellos son de alguna utilidad real para las decisiones que se toman en el nivel de la Secretaría de la Defensa [...] Ésta no es necesariamente una crítica a los individuos que participan en estos estudios, muchos de los cuales son sumamente capaces. Tampoco creemos que los problemas que abordan estos estudios sean tan complejos que no puedan comprenderse nunca. A nuestro juicio, el problema surge en parte del hecho de que casi todos esos estudios están orientados a auxiliar en las decisiones de programas a corto plazo. Pocos, si los hay, intentan alguna vez realizar una “investigación básica” en áreas subyacentes en las que faltan datos y conocimientos.

La cita es de un analista muy experimentado, Alain Enthoven, en Walter Williams, *Social Policy Research and Analysis*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company, 1971, p. 57.

demasiados daños. La pregunta es: ¿existen áreas problemáticas para las cuales no puedan encontrarse soluciones satisfactorias que sean congruentes con las instituciones existentes? O, dicho de otra manera, ¿el avance en algunas áreas problemáticas requiere un cambio institucional fundamental, así sea gradual y tentativo? Una de las fallas de muchas investigaciones contemporáneas es suponer que todos los problemas tienen soluciones dentro del orden institucional existente. Es probable que las tengan; pero la posibilidad de que así sea parece extremar la credulidad. En todo caso, se requiere que estudien la pregunta todos los que están preocupados por mejores políticas públicas.

El cuarto principio señala que el análisis cercano al tomador de decisiones, análisis dirigido a aplicarse en cualquier caso de manera casi inmediata a la decisión, debe estar diseñado de tal modo que culmine en una recomendación para el tomador de decisiones. Si el presente análisis es válido, entonces queda destruido ese principio, aun cuando ello tal vez resulte menos obvio. En efecto, si este análisis es válido, los ciudadanos necesitan una variedad de estudios y sólo rara vez requieren recomendaciones acerca de soluciones específicas a problemas específicos. Lo mismo sucede con los funcionarios y otros dirigentes, quienes, señalamos, sufren del mismo adoctrinamiento y deterioro de sus facultades críticas. Por lo tanto, todos necesitan diferentes tipos de análisis. Es impresionante que los estudios empíricos sobre lo que los funcionarios dicen necesitar de la ciencia social a menudo señalen que ellos, los funcionarios, dicen no querer recomendaciones sino retos a sus maneras de pensar, nuevas orientaciones para su pensamiento, o luz, más que ingeniería social.²⁴

Si regresamos al inicio de la discusión sobre la parcialidad, encontramos otra razón más para rechazar el cuarto principio. De ser verdad que los investigadores sociales van más allá de su capacidad al proponer soluciones a conflictos que involucran intereses y valores, y de ser la solución una tarea más política que académica, al exigir finalmente, no

²⁴ Véase, por ejemplo, Carol H. Weiss, "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", *Policy Analysis*, 3, otoño de 1977. Otras comprobaciones interesantes provienen de un estudio sobre elaboración de políticas educativas en Suecia, donde el uso frecuente de comisiones de estudio (con el auxilio de investigadores) para desarrollar recomendaciones políticas parecería implicar que se emplean investigadores con ese único propósito específico. La utilidad real que representan para las comisiones es de otro tipo, más cercana a la "iluminación". Véase Rune Prefors, "Research and Policy-Making in Swedish Higher Education", University of Stockholm Group for the Study of Higher Education and Research Policy (Informe 24), octubre de 1982, pp. 95-96.

el conocimiento, sino un compromiso o acto de voluntad, entonces por lo general no se solicitaría a los investigadores sociales hacer recomendaciones. En cuanto a los funcionarios, deberían pedirle a los investigadores hechos de primordial importancia así como análisis que le permitirán a la dirigencia política desempeñar su labor en la solución de conflictos. Ante una decisión urgente que debe tomarse, dicha dirigencia necesita —dependiendo de la situación— una o más de las muchas contribuciones especializadas de que dispone la investigación social. Los funcionarios políticos pueden requerir algún hecho que falte. O algún análisis sólido de las interrelaciones que ellos no han podido elaborar en su mente. O el cuestionamiento de alguna conclusión a la que llegaron tentativamente y en la cual se sienten vulnerables. O alguna hipótesis para estimular su pensamiento. O alguna lista para verificar las variables que deben tomar en cuenta. O un conjunto de soluciones posibles. La lista de las contribuciones posibles de la investigación social es larga; y la teoría del análisis político que propone que la investigación política se especialice en la elaboración de recomendaciones es excesivamente restrictiva y errónea en principio.

Un ejemplo. Hace años en la India, cuando trabajaba yo para la Agencia Internacional para el Desarrollo, encontré una situación que aún rememoro vívidamente. Los funcionarios indios habían llegado a la conclusión tentativa de que, para incrementar la producción de granos alimenticios, sería necesario garantizar a los agricultores un precio mínimo que se anunciaría antes de sembrar, de modo que los agricultores podrían estar seguros de que sería rentable sembrar y utilizar fertilizantes, insecticidas y semilla mejorada. Antes de llegar a una decisión definitiva, los funcionarios tenían que responder muchas preguntas. Por ejemplo, en una sociedad rural iletrada, ¿podrían hacer llegar a los agricultores el anuncio del programa y del precio mínimo prometido? ¿Crearían esta promesa los agricultores? Si, en la próxima temporada, los precios de los granos alimenticios amenazaban con desplomarse por debajo del mínimo anunciado, ¿podría el servicio público encontrar compradores de granos en el campo, que adquirieran el grano al mínimo? Si lo compraban, ¿tenían capacidad de almacenamiento? De entre sus diversas preguntas había otra de particular interés: ¿los pequeños agricultores indios siembran, por tradición, la misma cantidad de semilla, de la misma manera, todos los años, o sembrarían más y mejor si pudieran contar con un buen precio?

Los funcionarios indios le pidieron ayuda a la misión de auxilio estadounidense, para realizar una investigación. Sin embargo, no nos

pidieron una recomendación a nosotros ni a sus investigadores ni a otros investigadores. Tampoco pidieron ayuda para investigar si podrían hacer efectivo el anuncio, si los agricultores lo creerían, si el gobierno podía realmente hacer millones de compras en el campo si fuera necesario, o si podían almacenar la compra. Ellos sabían perfectamente bien que no podía realizarse una investigación sobre cada una de estas preguntas en los tiempos disponibles. Por otra parte, pensaron —correctamente, creo— que su juicio político y administrativo sobre las respuestas a estas preguntas era más competente que lo que sería la investigación.

La pregunta que les preocupaba era si los agricultores sembrarían lo mismo sin importar sus expectativas de precio o si responderían al precio. En este sentido pensaron —correctamente— que había que investigar un poco; y querían resultados. Y los obtuvieron: descubrieron que a los agricultores sí les importaba el precio. Una vez contestadas favorablemente las otras preguntas, siguieron adelante con el programa. La investigación social fue de gran ayuda porque se enfocó en una necesidad urgente, específica, no porque contuviera alguna recomendación. En otra situación, esa necesidad podría haber sido totalmente diferente; pero fue la necesidad urgente, y no la recomendación, la clave de la investigación social útil. Así fue, y así es.

Voy a recapitular brevemente el análisis sobre los cuatro principios con los que comenzamos:

- 1) En lugar de una búsqueda imparcial del interés público, parcialidad.
- 2) En lugar de una preocupación por soluciones posibles, una variedad de estudios para liberar el pensamiento de sus fallas.
- 3) En lugar de satisfacer únicamente las necesidades de los funcionarios, ayudar al ciudadano común.
- 4) En lugar de recomendaciones, el diseño de una investigación para cumplir las diversas necesidades urgentes específicas.

Referencias bibliográficas

- Almond, Gabriel A. y C. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics*, Boston, Little Brown, 1966.
- Anderson, Charles W., "The Political Economy of Charles E. Lindblom", *American Political Science Review*, 72, septiembre de 1978.

- Apter, David, *Introductions to Political Analysis*, Cambridge, Massachusetts, Winthrop, 1977.
- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz, "The Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56, diciembre de 1962.
- Beer, Samuel H., "New Structures of Democracy", en William N. Chambers y Robert H. Salisbury (eds.), *Democracy Today*, Nueva York, Collier Books, 1960.
- Bell, Daniel, "Labor in the Post-Industrial Society", en Irving Howe (ed.), *The World of the Blue-Collar Worker*, Nueva York, Quadrangle Books, 1972, 164 p.
- Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld y William N. McPhee, *Voting*, Chicago, University of Chicago Press, 1954.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis, "The Power of Capital: On the Inadequacy of the Conception of the Capitalist Economy as 'Private'", *Philosophical Forum*, 14, primavera-verano de 1983.
- Braybrooke, David y Charles E. Lindblom, *The Strategy of Decision*, Nueva York, The Free Press, 1963.
- Brzezinski, Zbigniew y Samuel P. Huntington, *Political Power: USA/USSR*, Nueva York, Viking, 1965.
- Burnham, James, *The Managerial Revolution*, Nueva York, John Day, 1941.
- Chomsky, Noam y Edward Herman, *Political Economy of Human Rights*, Boston, South End Press, 1979.
- Churchman, C.W., R.L. Ackoff y E.L. Arnoff, *Introduction to Operations Research*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1967.
- Cohen, G.A., *Karl Marx's Theory of History*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
- Cohen, Ronald y Elman R. Service (eds.), *Origins of the State*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1978.
- Connolly, William E., "The Challenge to Pluralist Theory", en William E. Connolly (ed.), *The Bias of Pluralism*, Nueva York, Atherton, 1969.
- Crouch, Colin, "The State, Capital and Liberal Democracy", en Colin Crouch (ed.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, Londres, Croom Helm, 1979.
- Crozier, Michael, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press, 1975.
- Dahl, Robert A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- , *Democracy in the United States*, Chicago, Rand McNally, 1972.
- Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harpers, 1953.
- Dahrendorf, Ralph, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Stanford University Press, 1959.
- Dawson, Richard E. y Kenneth Prewitt, *Political Socialization*, Boston, Little Brown, 1969.

- Dennis, Jack, "Major Problems of Political Socialization Research", en Jack Dennis (ed.), *Socialization to Politics*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1973.
- Deutsch, Karl, *Politics and Government*, Boston, Houghton Mifflin, 1980.
- Dolbeare, Kenneth M. y Murray J. Edelman, *American Politics*, 3a. ed. rev., Lexington, D.C. Heath, 1981.
- Domhoff, G. William (ed.), *Power Structure Research*, Beverly Hills, Sage, 1980.
- Dror, Yehezkel, *Public Policymaking Reexamined*, San Francisco, Chandler, 1968.
- Dye, Thomas R. y L. Harmon Ziegler, *The Irony of Democracy*, Belmont, California, Wadsworth, 1970.
- Easton, David y Jack Dennis, *Children in the Political System*, Nueva York, McGraw-Hill, 1969.
- Easton, David y Robert D. Hess, "The Child's Political World", *Midwest Journal of Political Science*, 6, 1962, pp. 229-246.
- Etzioni, Amitai, "Mixed-Scanning", *Public Administration Review*, 27, 1967.
- Frank, Andrew Gunder, "Goal Ambiguity and Conflicting Standards: An Approach to the Study of Organization", *Human Organization*, 17, 1959, pp. 8-13.
- Frank, Andrew Gunder y R. Cohen, "Conflicting Standards and Selective Enforcement in Social Organization and Social Change: A Cross-Cultural Test", ponencia leída en la Reunión de la Sociedad Antropológica Estadunidense, México, D.F., diciembre de 1959.
- Galbraith, J.K., *The New Industrial State*, 3a. ed., Boston, Houghton Mifflin, 1978.
- Gaventa, John, *Power and Powerlessness*, Urbana, Illinois, University of Illinois Press, 1980.
- Golden, Clinton S. y Harold J. Ruttenberg, *The Dynamics of Industrial Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1942.
- Goldstein, Joseph, *The Government of British Trade Unions*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1952.
- Gough, Ian, "State Expenditure in Advanced Capitalism", *New Left Review*, 92, 1975, pp. 53-92.
- Gouldner, Alvin G., *Enter Plato*, Nueva York, Basic Books, 1965.
- , *The Coming Crisis of Western Sociology*, Nueva York, Basic Books, 1970.
- Graham, George J. y Scarlett G. Graham, "Evaluating Drift in Policy Systems", en Phillip M. Gregg (ed.), *Problems of Theory in Policy Analysis*, Lexington, Massachusetts, D.C. Heath, 1976, p. 86.
- Gramsci Antonio, "The Formation of Intellectuals", *The Modern Prince and Other Writings*, trad. de Louis Marks, Nueva York, International Publishers, 1968, pp. 118-125.
- Gramsci Antonio, "The Study of Philosophy and of Historical Materialism", *The Modern Prince and Other Writings*, trad. de Louis Marks, Nueva York, International Publishers, 1968, pp. 58-75.
- Greenstein, Fred I., "Socialization: Political Socialization", en David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, The Macmillan Company y The Free Press, 14, 1968, pp. 551-555.
- Gulick, Luther y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
- Habermas, Jürgen, *Legitimation Crisis*, Londres, Heinemann, 1976.
- Harris, Joseph P., "The Future of Administrative Management", en L.D. White (ed.), *The Future of Government in the United States*, Chicago, University of Chicago, 1942.
- Hartz, Louis, "Democracy: Image and Reality", en William N. Chambers y Robert H. Salisbury (eds.), *Democracy Today*, Nueva York, Collier Books, 1960.
- Haveman, Robert H. y Julius Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 1970.
- Hayek, Friedrich von, *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago, 1960.
- Herring, E. Pendleton, *Public Administration and Public Interest*, Nueva York, McGraw-Hill, 1936.
- , *The Politics of Democracy*, Nueva York, Rinehart and Co., 1940.
- Hess, Robert D. y Judith V. Torney, *The Development of Political Attitudes in Children*, Chicago, Aldine, 1967.
- Hickman, C. Addison y Manford H. Kuhn, *Individuals, Groups, and Economic Behavior*, Nueva York, Dryden Press, 1956.
- Hirschman, Albert O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1958.
- Hirschman, Albert O. y Charles E. Lindblom, "Economic Development, Research and Development, Policy Making: Some Converging Views", Santa Mónica, California, The Rand Corporation (Documento, P-1982), 4 de mayo de 1960.
- Hitch, Charles, "Operations Research and National Planning —A Dissent", *Operations Research*, 5, octubre de 1957, p. 718.
- Holloway, John y Sol Picciotto, "Towards a Materialist Theory of the State", en John Holloway y Sol Picciotto (eds.), *State and Capital: A Marxist Debate*, Austin, Texas, University of Texas Press, 1978.
- Jouvenel, Bertrand de, *The Ethics of Redistribution*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1951.
- Kerr, Clark, "Wage Relationships—the Comparative Impact of Market and Power Forces", reimpression del Institute of Industrial Relations, University of California at Berkeley. Reimpreso de John T. Dunlop (ed.), *The Theory of Wage Determination*, Nueva York, St. Martin's Press, 1957.

- Key, V.O., en L.D. White (ed.), *The Future of Government in the United States*, Chicago, University of Chicago Press, 1942, pp. 145-163.
- Key, V.O., Jr., *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1967.
- Kingsley, John D., *Representative Bureaucracy*, Yellow Springs, Ohio, Antioch Press, 1944.
- Klein, B., "A Radical Proposal for R and D", *Fortune*, mayo de 1958, p. 112.
- , "The Decision-Making Problem in Development", Santa Mónica, California, The Rand Corporation (Documento, P-1916), 19 de febrero de 1960.
- Klein, B. y W. Meckling, "Application of Operations Research to Development Decisions", *Operations Research*, 6, 1958, pp. 352-363.
- Knight, Frank, "The Ethics of Competition", *Quarterly Journal of Economics*, mayo de 1922.
- , "The Meaning of Democracy", en Frank Knight, *Freedom and Reform*, Nueva York, Harper and Brothers, 1947.
- Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*, 2a. ed., Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Lakatos, Imre y Alan Musgrave (eds.), *Criticism and Growth on Knowledge*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1970.
- Landsberger, Henry A., *Hawthorn Revisited*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1958.
- Langton, Kenneth P., *Political Socialization*, Nueva York, Oxford University Press, 1959.
- LaPorte, Todd R. (ed.), *Organized Social Complexity*, Princeton, Princeton University Press, 1975.
- Latham, Earl, *The Group Basis of Politics*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1952.
- Leibenstein, Harvey, "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'", *American Economic Review*, 56, junio de 1966.
- , *Beyond Economic Man*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1976.
- Lindberg, Leon et al. (eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*, Lexington, Massachusetts, D. C. Heath, 1975.
- Lindblom, Charles E., *Bargaining: The Hidden Hand in Government*, Santa Mónica, California, The Rand Corporation, 1955.
- , "Decision Making in Taxation and Expenditure", en Universities-National Bureau of Economic Research, *Public Finances; Needs, Sources, and Utilizations*, Princeton, Princeton University Press, 1961.
- , "The Handling of Norms in Policy Analysis", en M. Abramovitz (ed.), *Allocation of Economic Resources*, Stanford, California, Stanford University Press, 1958.
- Lindblom, Charles E., "In Praise of Political Science", *World Politics*, 9, enero de 1957, pp. 240-253.
- , *The Intelligence of Democracy*, Nueva York, The Free Press, 1965.
- , "Policy Analysis", *American Economic Review*, 48, junio de 1958, pp. 298-312.
- , *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books, 1977.
- , *The Policy-Making Process*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1979.
- , "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, 1959, pp. 78-88.
- , "Sociology of Planning: Thought and Social Interaction", en Morris Bornstein (ed.), *Economic Planning, East and West*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger, 1975.
- , "Tinbergen on Policy Making", *Journal of Political Economics*, 66, 1958, pp. 531-538.
- Lindblom, Charles E. y David K. Cohen, *Usable Knowledge*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1979.
- Lindblom, Charles E. y Robert A. Dahl, *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harpers, 1953.
- Linton, Ralph, *The Study of Man*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1936.
- Lipset, Seymour M., Martin A. Trow y James S. Coleman, *Union Democracy*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1956.
- Littlejohn, Gary, Barry Smart, John Walkford y Nira Yuval-Davis (eds.), *Power and the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1978.
- Lowi, Theodore J., *American Government*, Hinsdale, Illinois, The Dryden Press, 1976.
- , *The End of Liberalism*, 2a. ed., Nueva York, W. W. Norton & Company, 1979.
- Lukes, S., *Power: A Radical View*, Londres, Macmillan, 1974.
- Lynn, Laurence E., Jr. (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978.
- Mandel, Ernest, *Late Capitalism*, Londres, New Left Books, 1974.
- Mann, Michael, "The Social Cohesion of Liberal Democracy", *American Sociological Review*, 35, junio de 1970.
- March, James G. y Herbert A. Simon, *Organizations*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1958.
- McCloskey, J. F. y J. M. Copping (eds.), *Operations Research for Management*, vol. II, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, 1956.
- Meyerson, Martin y Edward C. Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest*, Nueva York, The Free Press, 1955.
- Miliband, Ralph, *New Left Review*, 59, enero-febrero de 1969.

- Miliband, Ralph, *The State in Capitalist Society*, Nueva York, Basic Books, 1969.
- Mills, C. Wright, *The Power Elite*, Nueva York, Oxford University Press, 1956.
- Mitroff, Ian, *The Subjective Side of Science*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company, 1974.
- Mouzelis, Nicos, "Reductionism in Marxist Theory", *Telos*, 45, 1980, pp. 173-185.
- Niemi, Richard G., "Political Socialization", en Jeanne N. Knutson (ed.), *Handbook of Political Psychology*, San Francisco, Jossey-Bass, 1973.
- O'Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973.
- Offe, C., "Political Authority and Class Structure", en P. Conneton (ed.), *Critical Sociology*, Harmondsworth, Middlesex, Inglaterra, Penguin Books, 1976.
- Parsons, Talcott, "The Distribution of Power in American Society", *World Politics*, 10, octubre de 1957, pp. 123-143.
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1970.
- Pennock, J. Roland, "Democracy and Leadership", en William N. Chambers y Robert H. Salisbury (eds.), *Democracy Today*, Nueva York, Collier Books, 1960.
- Polanyi, Michael, "The Republic of Science", *Minerva*, 1, otoño de 1962.
- Polsby, Nelson W., *Community Power and Social Theory*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1980.
- Poulantzas, Nicos, *Political Power and Social Classes*, Londres, New Left Review Books, 1973.
- , "The Problem of the Capitalist State", *New Left Review*, 58, noviembre-diciembre de 1969.
- Premfors, Rune, "Research and Policy-Making in the Study of Higher Education", University of Stockholm Group for the Study of Higher Education and Research Policy (Informe 24), octubre de 1982.
- Prewitt, Kenneth y Sidney Verba, *Introduction to American Government*, Nueva York, Harper and Row, 1977.
- Pusey, Nathan M., *The Age of the Scholar*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1963.
- Rescher, Nicholas, "The Role of Values in Social Science Research", en Charles Frankel (ed.), *Controversies and Decisions*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1976, pp. 36-37.
- Rogow, Arnold A., *The Labour Government and British Industry 1945-1951*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1955.
- Rustow, Alexander, *Freedom and Domination*, Princeton, Princeton University Press, 1980.
- Schattschneider, E. E., *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1942.
- Schultze, Charles L., *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, D.C., Brookings, 1968.
- Simon, Herbert A., "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, 69, febrero de 1955.
- , *Models of Man*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957.
- Simon Herbert A., Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson, *Public Administration*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1950.
- Skocpol, Theda, "Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal", *Politics and Society*, 10, 1980, pp. 155-201.
- Stokey, Edith y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, Norton, 1978.
- Sturmthal, Adolf, *The Tragedy of European Labour 1918-1939*, Nueva York, Columbia University Press, 1943.
- Taylor, Charles, "Neutrality in Political Science", en Peter Laslett y W.G. Runciman (eds.), *Philosophy, Politics and Society*, 3a. ed., Oxford, Blackwell, 1969.
- Tesh, Sylvia, "Upholding Principles: A Note in Support of 'Single' Issue Politics", Yale University Institute for Social and Policy Studies (Documento de Trabajo, CHS-54), septiembre de 1983.
- Tobin, James, "The Eisenhower Economy and National Security: Two Views, Dollars, Defense, and Doctrines", *The Yale Review*, 47, 1958, pp. 321-334.
- Townsend, William, *Dissertation on the Poor Laws*, 1785.
- Truman, David B., "The American System in Crisis", *Political Science Quarterly*, 74, 1959, pp. 481-497.
- Truman, David B., *The Governmental Process*, Nueva York, Knopf, 1951.
- Verba, Sidney y Norman H. Nie, *Participation in America*, Nueva York, Harper and Row, 1972.
- Waldo, Dwight, *The Administrative State*, Nueva York, Ronald Press, 1948.
- Weiss, Carol H., "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research", *Policy Analysis*, 3, otoño de 1977.
- Weissberg, R., *Political Learning, Political Choice and Democratic Citizenship*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974.
- Wilensky, Harold L., "Human Relations in the Work-place: An Appraisal of Some Recent Research", en C. M. Arensberg et al. (eds.), *Research in Industrial Human Relations*, Nueva York, Harper, 1957.
- Williams, Walter, *Social Policy Research and Analysis*, Nueva York, American Elsevier Publishing Company, 1971.
- Wilson, James Q., "Social Science and Public Policy", en Laurence E. Lynn, Jr. (ed.), *Knowledge and Policy*, Washington, D.C., National Academy of Sciences, 1978, p. 82.
- Whyte, William H., *The Organization Man*, Nueva York, Simon and Schuster, 1956.

La administración pública como ciencia social tecnológica

Ricardo Uvalle Berrones

Como objeto de investigación, la administración pública es un universo amplio y rico en propiedades histórico-empíricas que es necesario *revalorar*. No es la administración pública un objeto de estudio ajeno a las mutaciones que viven la sociedad y el Estado moderno. Tampoco es una senda de conocimiento detenida en el tiempo y el espacio. Su ámbito de formación, producción y consolidación como ciencia, doctrina y práctica profesional es el mundo moderno que llega a nuestros días. Si algo demuestra la realidad social, política y económica de la administración pública es que se encuentra en constante proceso de cambio.

Por eso, la investigación sobre los asuntos gubernamentales y administrativos tiene que considerar simultáneamente lo relativo a la investigación básica y aplicada. Una y otra no son ajenas ni se encuentran distantes. Son unidad diferenciada con sus propios objetos, problemas, métodos y metodologías.

Actualmente, la investigación en administración pública tiene que encaminarse al descubrimiento de nuevos horizontes que permitan reforzar su identidad y estatuto teórico en los marcos de las ciencias sociales. Se trata de un reforzamiento donde la investigación en administración pública permita obtener resultados que la identifiquen por sus elementos observables, empíricos, pragmáticos y tecnológicos. En este sentido, hay un déficit del conocimiento aplicativo, que es nece-

El autor es profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

sario erradicar para evitar que la administración pública quede como pieza de museo y como objeto de estudio cercano a los epitafios.

Por el lado del conocimiento positivo, aún hay un camino largo que recorrer. Es el conocimiento más identificado con el carácter tecnológico de las acciones gubernamentales y administrativas y uno de los componentes medulares para categorizar a la *administración pública como ciencia social tecnológica*.

Junto a su objeto de investigación teórica, es necesario delimitarla no como dicotomía, sino como resultado de nuevas realidades estatales, gubernamentales y sociales; que los problemas públicos de la sociedad abierta sean categorizados como el objeto de investigación de la administración pública entendida como ciencia social tecnológica.

El objetivo de este artículo es contribuir a que el carácter tecnológico de la administración pública sea investigado para que los problemas públicos tengan mejores patrones de solución.

Fundamento

Si algo demuestra la realidad social es que no permanece quieta o inmóvil. Entendida como un conjunto de relaciones dadas, diversas e interdependientes, da cuenta de que el cambio permea sus estructuras y los modos en que éstas articulan la vida de las instituciones.

La realidad social no es concepto abstracto e inalterable. Se alimenta de fuerzas, contradicciones, relaciones y acciones que dan cauce a la heterogeneidad de las organizaciones y los grupos sociales. Lo individual y lo colectivo se constituyen en elementos centrales de lo que son el orden establecido y los procesos mismos del cambio. En este sentido, la sociedad moderna ha demostrado que sus etapas no son fruto de la casualidad o de los determinismos históricos. Por el contrario, desde los tiempos del Renacimiento humanista hasta nuestros días, el motor que la mueve e impulsa son las contradicciones, las crisis y las recuperaciones que ha tenido.

Si algo caracteriza a la sociedad moderna es que sus movimientos no cesan. Es una sociedad distante del historicismo y de los colectivismos sin rostro y sin nombre. Es decir, es una sociedad activa, cambiante y adaptativa que tiene como elemento total de su existencia las iniciativas individuales y su pertenencia a diversas organizaciones públicas.

La nueva realidad estatal

De acuerdo con lo señalado, lo que en la sociedad moderna sucede no es opuesto ni lejano al Estado. Desde el ángulo político, el Estado es la organización de la sociedad. Por tal razón, en la medida en que la sociedad avanza por la senda de la transformación, en igual medida tiene que hacerlo el Estado. Las posturas que presentaban al Estado como un mal necesario para que la sociedad sobreviviera se han perdido en el vacío de las posturas ahistóricas. La crisis del mundo moderno pone de manifiesto que la sociedad y el Estado son realidades diferenciadas, donde cada uno cumple con los cometidos que le corresponden. Pero de ahí a que sean realidades opuestas o encontradas existe una gran distancia; semejante idea conduce a explicaciones irreales e improductivas.

Una constante de la hora actual y del porvenir inmediato es que universalmente los estados tienen ante sí la existencia de nuevas realidades. Incluso, algunas de ellas se erigen en realidades inéditas (por ejemplo, el carácter global de los problemas públicos) que exigen creatividad e innovación conceptual para su atención y solución. Los estados enfrentan problemas que tienen mucho en común sin importar su filiación doctrinaria e ideológica. Por ejemplo, lo relativo a la contaminación ambiental, la destrucción de la capa de ozono, el combate al narcotráfico, la irracionalidad en el uso de recursos naturales como el agua, o el combate contra el Sida son, entre otros, problemas de alcance común y, por lo tanto, se incorporan en la agenda de los gobiernos.

Para realidades específicas es indispensable dar fin a los sistemas de pensamiento que se aferran a totalizar el conocimiento como si éste fuera una torre de marfil. Las teorías idealistas y estáticas no tienen cabida en momentos en que el conocimiento de las ciencias sociales vive etapas de revisión, acreditación, reestructuración y reactualización.

Si algo enseñan las crisis de los sistemas económicos, políticos y administrativos, es que las ideas corren el riesgo de fosilizarse si no se colocan dentro del contexto de la ley del cambio¹ y la continuidad. Las ideas fosilizadas demuestran que los campos del conocimiento son ajenos a los nuevos tiempos y a la intensidad de las nuevas realidades.

Éstas no son arquetipos ideales sino testimonios verificables. Sin

¹ “La pérdida de la capacidad de reordenamiento amplio o fundamental de la estructura interna, y por lo tanto de que ocurran cambios amplios en la conducta; en diferentes contextos de análisis, esto se llama a veces ‘reestructuración’, ‘cambio de personalidad’, ‘reforma’, ‘revolución’, ‘renacimiento’, o ‘conversión’.” Karl Deutsch, *Los nervios del gobierno*, p. 240.

dogmas y distante de la intemporalidad, el Estado moderno ha sido y continuará siendo fuertemente influido por los acontecimientos nacionales e internacionales.

Las nuevas realidades que el Estado encara son desafío intelectual para categorizarlo, no sólo en lo que ha sido, sino en lo que es y puede ser en el futuro de mediano y largo plazo. El Estado no puede considerarse como algo inmutable ni es válido querer entenderlo por encima de sus límites espaciales y temporales. No es un producto lógico, sino realidad organizada a partir de las imperfecciones, limitaciones y carencias de la sociedad. Esto no significa que él sea perfecto, lo cual sería un absurdo. Significa que la sociedad, al crearlo, lo considera como una institución que tiene capacidad para gobernarla y desarrollarla; que con sus capacidades de gobierno garantiza la realización del bien común y la consecución del bienestar social.

El Estado, en consecuencia, es lo que la sociedad espera de él. Es una manifestación humana perfectible en cuanto que evita que la sociedad se consuma en su individualismo y sus contrastes.

El Estado es idea, proyecto, opción, institución y capacidad de realización; es la sociedad organizada. Por eso, las nuevas realidades que le toca enfrentar tienen su origen en el progreso y desarrollo que la sociedad moderna vive. Sus nuevas realidades obedecen a etapas de transición y a partir de ellas rearticula su comunicación y relación con la sociedad.

En la actualidad, los estados no se consideran únicamente en la noción habitual de lo que es la soberanía individual, sino en los espacios de lo que son las comunidades de estados.

Las fórmulas de asociación, integración y cooperación se sustentan en que las realidades estatales no son autárquicas, sino que se rigen por el intercambio de capitales, de mercancías, de monedas; por la adquisición de tecnologías y su adaptación a las necesidades de cada país; por el uso en gran escala de la informática y la telemática; por la sustitución gradual de la fábrica de humo por los microprocesadores y la robótica, los cuales dan cauce a la alta tecnología en los procesos de trabajo.

El mundo estatal, al igual que las economías, vive procesos de apertura y de intercambio mayúsculo. El nuevo orden² económico apunta por el camino de la globalización, la transnacionalización, la reconversión de las industrias y el auge de los sectores exportadores.

² "...el 'nuevo orden' resulta del quiebre histórico, el cambio de calidad a que ha dado lugar la inmensa transnacionalización de procesos de acumulación de capital y de producción de bienes

Hay que considerar también que el mundo se organiza en bloques geopolíticos, donde se establecen comunidades de estados como la Cuenca del Pacífico, la Comunidad Económica Europea³ y Europa del Este. Mientras tanto, la integración comercial en América del Norte acerca a las economías de Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México. Igualmente hay proyectos para formar un mercado latinoamericano con el fin de vigorizar los fundamentos de la economía libre, de acuerdo con los valores de la competencia, la productividad y la circulación de mercancías y capitales en gran escala.

Las organizaciones multinacionales compiten con el apoyo de las grandes innovaciones⁴ tecnológicas. Por tanto, las políticas proteccionistas no son funcionales en una economía que, como la de mercado, se define porque el intercambio de capitales, bienes y servicios es impulsado primordialmente por la acción de los agentes privados, tomando en cuenta las exigencias y comportamientos de las realidades globales y regionales.

En tales condiciones, los estados han sido objeto de transformaciones que la hora actual impone. Por eso, el Estado-nación no es el idóneo para gobernar las nuevas realidades.

El esquema teórico del capitalismo moderno consideraba al Estado-nación como un articulador de los intercambios económicos. Hoy, el Estado nacional y su estructura de gobierno se enfrentan a la economía abierta, interdependiente y globalizada, por lo que la eficacia de sus instrumen-

y servicios, acelerada como nunca antes en las dos últimas décadas de crisis y reestructuración." Fernando Carmona, "Nuestra América ante el nuevo orden mundial", *Revista Ensayos*, p. 29.

³ La consolidación de la Comunidad Europea se efectúa por etapas que comprenden los siguientes tiempos: en 1993 entran en vigor el Mercado Único Europeo y el Tratado de Maastricht; en 1995 se tienen previstas las adhesiones de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia; en 1996 se realizará la primera revisión del Tratado de la Unión Europea y Monetaria y en el año 2000 se considera la existencia de la Europa Unida. (Anna Fernández Poncela, "Avances y retrocesos en el proceso europeo", en *Página Uno*, p. 12.)

⁴ A partir de las presiones económicas, las políticas de innovación se concentran en los sectores que prefiguran las nuevas oportunidades de inversión y comercialización. Las altas tecnologías son el objetivo en torno del cual confluyen tanto el interés de las empresas como las expectativas de los estados. La aplicación de los conocimientos científicos y de la nueva instrumentalidad técnica es la base de la que depende el sostenimiento de una estructura industrial con capacidad de formación de áreas productivas inéditas y a la vez con posibilidades de incrementar constantemente su rentabilidad.

Carlos Ballesteros y José Luis Talancón, *El proyecto Eureka. Un punto de referencia para la discusión de las políticas de innovación tecnológica*, p. 7.

tos tradicionales se ve matizada e incluso, en ocasiones, nulificada si no atiende a las dinámicas de la economía global o regional.⁵

En todo caso, los estados multinacionales son la respuesta para asegurar los principios modernos de la convivencia y la evolución social. Los estados multinacionales son aquellos donde la soberanía estatal es compartida bajo los principios de comunidad política y económica.

Es una suma de estados que se insertan en la lógica de las economías abiertas, los intercambios intercontinentales y el impulso a los particulares para que éstos sean los agentes clave del crecimiento económico.

En todas partes del mundo las estructuras del Estado entran en proceso de ajuste y redimensionamiento, pero también de redefinición de su papel en la economía. En general se reconoce que el viejo Estado benefactor tiene límites y fallas y que debe ser reformado para dar una mayor participación al mecanismo del mercado y aprovechar las ventajas de éste en términos de aliento a la eficiencia y la productividad.⁶

La nueva realidad de los estados se complementa con políticas de extensión universal que se aplican en mayor o menor grado en todo el orbe. Es el caso de la liberación, la privatización, la desregulación y la disminución considerable de los cometidos económicos y de bienestar social que antes cumplía el Estado-nación.

La crisis ha exigido la revisión de las acciones económicas del Estado, mismas que se orientan a romper⁷ con los compromisos de intervenir en la producción y distribución de la riqueza. El mercado libre es la respuesta a las economías de Estado, es la respuesta a las políticas de intervención⁸ que estimularon los tiempos del "Estado de bienestar".

⁵ René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, p. 97.

⁶ *Ibid.*, p. 141.

⁷ "En las condiciones actuales del mercado, las grandes empresas no pueden depender de la fluctuación política para llevar adelante sus proyectos de largo alcance, de ahí que su interés sea generar estructuras que rebasen el modelo de innovación controlado por el Estado y que en contraste les otorguen la máxima capacidad de gestión." Carlos Ballesteros y José Luis Talancón, *op. cit.*, p. 33.

⁸ "Es la lógica de la máxima rentabilidad la que regula los excesos burocráticos del Estado y le impone un funcionamiento diverso que opera en función de nuevos requerimientos. La intervención de las instituciones queda marginada de la experiencia del mercado, a la vez que se le redefine para cumplir con eficiencia en el apoyo a una industria que ha roto los vínculos nacionales y que sin embargo depende de la nación." *Ibid.*

Las realidades estatales son renovadas para no sucumbir ante los imperativos del mercado. No se trata del "fin de la historia" ni del "fin de las ideologías". El Estado no parece ni hay indicios de que pueda extinguirse. Por el contrario: "El Estado es a su vez objeto y sujeto de la reestructuración económica y social, dada su indiscutible significación en ambos órdenes. Debe presidir, por ende, su propia reorientación ya que forma parte del problema pero también de la solución".⁹

En este sentido, el Estado se renueva¹⁰ para evitar que la sociedad quede a la deriva; para que los impulsos de una economía abierta no lo arrasen y para que la competencia no le haga perder su función de salvaguarda de los equilibrios sociales y políticos; para que la sociedad se establezca en los procesos de mercado y para que el intercambio comercial, financiero y tecnológico no tenga frenos¹¹ en materia de regulación y proteccionismo gubernamental. Es decir, que los excesos de la regulación y el proteccionismo por parte del Estado, no frenen ni desestimulen a los particulares y a las organizaciones públicas y sociales.

Estado promotor y sociedad abierta

Si universalmente las tendencias favorecen a las economías de libre mercado es claro, pues, que el Estado interventor no es funcional para los procesos de mercado abiertos y competitivos. Para esta situación, el perfil que las sociedades modernas requieren es el de un Estado con carácter promotor.

El Estado promotor tiene como misión coordinar, regular, apoyar y dirigir a la sociedad dando cauce a las energías, contradicciones y capacidades tanto individuales como públicas.

⁹ René Villarreal, *op. cit.*, p. 207.

¹⁰ "El nuevo sistema técnico es en efecto la fuente de una revolución económica y social que prefigura un modelo industrial fundado en la producción de bienes y servicios, cuyo éxito no comercial no depende de la intervención del Estado." Carlos Ballesteros y José Luis Talancón, *op. cit.*, p. 33.

¹¹ El Estado es un instrumento esencial para la modernización del conjunto de la economía en la medida en que sostiene el avance tecnológico de las empresas, sin suplantárselas en sus funciones. De tal modo, su papel dentro de la presente coyuntura tecnológica es de una mayor precisión que en épocas anteriores: sostener la investigación básica, adecuar el sistema de formación, facilitar el financiamiento para ID aplicada, estimular a la pequeña y mediana industria (PME) para su integración al cambio tecnológico y sobre todo, desregular el flujo de inversiones en los sectores de alta tecnología, de los cuales depende el futuro del conjunto de la industria. (*Ibid.*)

En cualquier actividad en que las organizaciones no estatales pueden actuar mejor que el Estado o al menos tan bien como él, el Estado no debe intervenir en lo absoluto. Lo que importa no es que la actividad se organice como empresa, con el beneficio como objetivo o al menos como instrumento de medida. Lo que importa es que no se gestione por el Estado.¹²

El Estado promotor no incurre en excesos ni en sobrerregulaciones que inhiben la iniciativa de los particulares en el mercado. Es un Estado que regula la economía para que los bienes y servicios públicos sean accesibles a los ciudadanos en términos de igualdad y equidad. Es un Estado donde la búsqueda del bienestar social tiene como eje a individuos particulares, no a conglomerados anónimos. Es un Estado que interviene vía regulación cuando surgen en el mercado los aspectos relacionados con las externalidades¹³ en la economía de libre mercado. Las externalidades no ingresan al rubro de las transacciones estrictamente comerciales, industriales o de servicios, pero tienen incidencia en los beneficios privados y los costos sociales.

En cuanto al pluralismo que hoy día tiene ante sí el Estado promotor, no sólo destaca el de carácter político, sino que hay fuera del ámbito de lo estatal y gubernamental

...un pluralismo de organizaciones de objetivo único, cada una de las cuales se refiere a una tarea social: creación de riqueza, escolarización, sanidad o formación de la juventud en valores y hábitos. Este nuevo pluralismo de la sociedad es totalmente apolítico [...] Es un pluralismo de grupos de interés particular y propósito único —los movimientos de masas— de minorías reducidas pero altamente disciplinadas.¹⁴

¹² Peter Drucker, *Las nuevas realidades*, p. 108.

¹³ El efecto típico de las externalidades consiste en crear una brecha entre los costos sociales y privados y los beneficios, lo cual pudiera elevar los costos de transacción.

Como resultado de ello, la producción de mercado en presencia de costos externos excederá generalmente el punto de eficiencia u optimización, y viceversa, para el beneficio externo. En ciertos casos el mercado puede ayudar a resolver estos problemas de ineficiencia. Pero cuando se relacionan los derechos de propiedad con las externalidades, entonces sólo existe una solución negociada entre los agentes involucrados, lo que no garantiza que siempre se pueda resolver satisfactoriamente. En estos casos no hay duda de la necesidad de la intervención del Estado que por medio de ciertas regulaciones, por ejemplo fiscales, amortigüe los costos sociales externos.

José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado*, p. 86.

¹⁴ Peter Drucker, *op. cit.*, p. 118.

Por eso, la noción de la sociedad civil clásica propia del siglo XVIII no es tan precisa para caracterizar a una sociedad que, como la actual, no sólo es más compleja a consecuencia de su diferenciación y especialización, sino que se manifiesta con iniciativas y capacidades que dan lugar a que se le tome en cuenta en las políticas y acciones relacionadas con el bien común.

La sociedad moderna, entendida no como sociedad civil, sino como sociedad abierta, pudo en otra época estar adormecida en sus capacidades a causa de los excesos del poder estatal, pero nunca ha renunciado ni renunciará a cumplir con las tareas que puede desarrollar. Es una sociedad ajena al holismo y en ella la libertad de los individuos es el motor de la vida pública. Es, por eso, una sociedad que postula la importancia de la acción individual, no las tendencias que apuntan por los derroteros de la centralización y la planificación del poder. La sociedad abierta se nutre de lo individual sin desconocer la diversidad de lo social. “Es [...] *sociedad abierta* aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales [...] Los aspectos a que nos referimos se hallan relacionados con el hecho de que, en una sociedad abierta, son muchos los miembros que se esfuerzan por elevarse socialmente y pasar a ocupar los lugares de otros miembros.”¹⁵

Si algo caracteriza a la sociedad abierta, es que no acepta que las decisiones de la vida en común sean adoptadas de espaldas a la participación ciudadana. La sociedad abierta, en opinión de Popper, es una sociedad donde sus acciones se explican en razón de las capacidades individuales.

La sociedad abierta se nutre de las libertades individuales; reconoce la diversidad de lo social y es contraria a toda pretensión de querer gobernarla mediante controles políticos y estatales que limiten su creatividad. En la sociedad abierta, hay una orientación en favor de las instituciones para que la misma sea mejor conducida.

El establecimiento de instituciones no sólo involucra importantes decisiones personales, sino que hasta el funcionamiento de las mejores instituciones, como las destinadas al control y el equilibrio democráticos, habrá de depender siempre en grado considerable de las personas involucradas por las mismas. Las instituciones son como las naves, deben hallarse bien ideadas y tripuladas.¹⁶

¹⁵ Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, p. 171.

¹⁶ *Ibid.*, p. 129.

Podríamos decir que querer y poder son los atributos de la sociedad abierta. Ésta es una sociedad en la cual el sentido de competencia, de lucha cívica, de salvaguarda de las libertades políticas, públicas y civiles, de alternancia en el poder y de la institucionalización de límites a la innecesaria acción estatal se erigen en auténticos baluartes que la caracterizan como una sociedad madura y cuidadosa para que las relaciones entre los grupos e individuos no deriven en situaciones de privilegio, en relaciones clientelares y favoritismos tanto gremiales como corporativos.

Es la sociedad abierta una sociedad que aspira a que la democracia y la democratización del poder le permitan fortalecer una vida civilizada más amplia y más rica y una institucionalización de sus modos de convivencia sustentada en el consenso y la legitimidad. La sociedad abierta tiene iniciativas propias y es en sí misma un contrapeso razonable a los excesos en que en ocasiones suelen incurrir las clases gobernantes. "El peligro real del que debemos cuidarnos es el aumento del poder de los gobernantes; debemos guardarnos de las personas y de la arbitrariedad. Ciertos tipos de instituciones pueden conferir facultades arbitrarias a una persona, pero no todas necesariamente."¹⁷

La sociedad abierta reclama como suyo el espacio de lo público, lugar donde se identifica a partir de lo común. Lo público lo reclama con el concurso de sus *organizaciones no gubernamentales*, mismas que luchan por la reivindicación de sus derechos civiles, políticos y públicos, sin que haya necesidad de que medien otras organizaciones intermedias, como los partidos políticos, para canalizar sus expectativas y esperanzas.

Destacan como expresión de organizaciones no gubernamentales los nuevos movimientos sociales

...que están de acuerdo con el interés de un territorio físico, un espacio de acción o un modo de vida, tal como el cuerpo, la salud y la identidad sexual, el vecindario en la ciudad, el ambiente físico, las herencias culturales, étnicas, nacionales y lingüísticas y la identidad, las condiciones de vida y de sobrevivencia de la humanidad en general.¹⁸

¹⁷ *Ibid.*, p. 311.

¹⁸ Claus Offe, "Los nuevos movimientos sociales: retos a las fronteras de las políticas institucionales", *Vertientes de la modernización*, p. 70.

Como se advierte, la sociedad abierta reclama un Estado promotor¹⁹ para su desarrollo, y no un Estado magnificado ni proteico. Es un Estado que rompe las arcanas políticas para llegar a la publicitación del poder.

Las vetas del conocimiento público-administrativista

Como campo de conocimiento rico en propiedades teóricas y conceptuales, la administración pública moderna tiene antecedentes en la etapa del cameralismo. En efecto, es durante los siglos XVII y XVIII cuando el contenido administrativo del Estado se estructura y categoriza a partir de las ciencias camerales. Éstas están integradas, en una primera versión, por la economía, la policía y la cameralística, dando lugar a una profesión que llegó a impartirse en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder en 1727.

Pero es en 1755 cuando el máximo exponente del cameralismo, Juan Enrique von Justi, las define con base en tres campos del conocimiento: las ciencias económicas y camerales, la ciencia de la policía y la ciencia de las finanzas. El cameralismo, en palabras de Albion Small, es "el capítulo perdido de las ciencias sociales".²⁰

Si bien las ciencias camerales son ciencias del Estado, Justi²¹ identifica que el conocimiento administrativista del Estado concierne a la ciencia de la policía en un sentido positivo, constructor y transformador de la sociedad en tránsito del absolutismo hacia el liberalismo. Es la ciencia de la policía la que se encarga de la actividad administrativa del propio Estado y es la raíz de la moderna ciencia de la administración fundada por Juan Carlos Bonnin con su obra *Principios de la administración*, escrita en 1808.

Las ideas de Bonnin influyen en pensadores españoles como

¹⁹ La intervención del Estado debe limitarse a lo que es realmente necesario para la protección de la libertad. Pero no basta decir que nuestra solución debe ser una solución mínima, que debemos mostrarnos vigilantes, y que no debemos darle al Estado más poder del necesario para la protección de la libertad [...] la adquisición de nuevos poderes económicos por parte de un Estado —poderes que, comparados con los de los ciudadanos, son siempre peligrosamente grandes— lo tornan irresistible.

Karl Popper, *op. cit.*, p. 311.

²⁰ Véase al respecto la obra de Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, pp. 1-30.

²¹ Para profundizar más en el cameralismo en la idea de Juan Enrique von Justi, véase Omar Guerrero, *op. cit.*, pp. 151-192.

Alejandro Oliván, José Posada de Herrera y Manuel Ortiz de Zúñiga. Influye asimismo en Lorenzo von Stein y en Giovanni Giaquito. Todos ellos se forman en la línea de la *ciencia de la administración pública*.

No menos importante es señalar que junto a la ciencia de la administración pública se forma otra veta que se encarga de estudiar y sustentar los procesos organizativos y funcionales de la administración pública, que se denomina la *ciencia administrativa* y que tiene como autor intelectual al español Manuel Colmeiro en 1850.²²

Junto a las ciencias mencionadas se forma también el derecho administrativo, puesto que la administración pública moderna se desenvuelve en el ámbito de la sociedad y el Estado liberal. Por efecto de la división de poderes, la función ejecutiva queda circunscrita en su fase administrativa al derecho administrativo.

En cuanto disciplina, la administración pública se forma en Estados Unidos de Norteamérica. Su construcción teórica da vida a la polémica y equívoca dicotomía política-administración.²³

Autores como Woodrow Wilson, Francisco Woodnow y Guillermo Willoughby son los precursores más conspicuos en esta línea de pensamiento. No hay que descartar las contribuciones gerenciales y conductistas utilizadas para entender el comportamiento de la acción gubernamental. Destacan respectivamente Luther Gulick y Lindall Urwick, así como Herbert Simon.

El propio Simon, además de sus formulaciones conductistas expresadas en su obra *El comportamiento administrativo*, también ha realizado aportaciones relacionadas con la *Teoría de la organización*. Hay que considerar a la vez otras líneas de pensamiento que disienten de la posición dicotómica, entre los que destacan: Leonard White, Marshall Dimock, John Gaus y John Pffiner. Se incluyen en esta postura Paul Appleby, Roscoe Martin y Wallace Sayre. Todos ellos son exponentes de la política pública. Y en lo que se denomina *La teoría política de la administración pública* destaca Dwight Waldo.

En tiempos más recientes aparecieron nuevas formas investiga-

²² Para profundizar más sobre las obras de ciencia de la administración, ciencia administrativa y derecho administrativo, véase el número especial de la *Revista de Administración Pública* dedicado a la memoria del maestro Gabino Fraga, 1982.

²³ Es Woodrow Wilson quien en 1887 la plantea en su célebre trabajo "El estudio de la administración pública", afirmando en alusión a la dicotomía política-administración, que "las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe sufrir que maneje sus oficinas". Véase al respecto Dwight Waldo, *Administración Pública*, p. 91.

tivas para categorizar a la administración pública norteamericana. De acuerdo con una opinión autorizada:

Durante la década de los ochenta ha surgido una preocupación por explorar con otras alternativas teóricas y metodológicas, muchas de ellas originadas en la tradición académica europea, tales como: la teoría de la acción, los enfoques interpretativos, análisis semióticos y del lenguaje, la etnometodología, la filosofía crítico-dialéctica, los estudios de la vida cotidiana y la anarquía organizacional.²⁴

Puede afirmarse que *el cameralismo, la ciencia de la administración pública, la ciencia administrativa, el derecho administrativo y la disciplina de la administración pública* son los pilares del basamento teórico y conceptual de la administración pública moderna. Sin embargo, su alcance cognoscitivo, no como defecto sino como dato, llega únicamente hasta la etapa del "Estado social y democrático de derecho", conocido también como "Estado de bienestar".

Durante el auge del Estado de bienestar faltó la configuración de un conocimiento tecnológico que permitiera a la administración pública encarar realidades en proceso de cambio, mismas que exigían otra forma de interpretación y conceptualización para fortalecer los aspectos relacionados con la rentabilidad, la eficiencia, la productividad y la calidad de la acción estatal. En las condiciones actuales, la administración pública tiene un déficit para categorizar objetos de conocimiento impulsados por la complejidad empírica mensurable y a veces incommensurable.

De ahí que la innovación tecnológica sea aprovechada e incorporada para producir los sistemas metodológicos, organizacionales y funcionales que la propia administración pública necesita en su desarrollo aplicativo, puesto que la relación y correlación entre las realidades mundiales y locales plantean otro modo de categorizar los procesos, estructuras y comportamientos socioeconómicos.

La realidad social que observamos está hecha de una imbricación de dinámicas mundiales y locales, internas y externas. Frente a esta realidad insoslayable de nuestra época, la enseñanza y la investigación en ciencias sociales se han quedado con demasiada frecuencia inmóviles

²⁴ Leonardo Santana Rabell, "La situación actual y perspectivas del estudio de la administración pública para la década de los noventa", *Revista de Administración Pública*, pp. 23-53.

y desprovistas de imaginación, encerradas en una especie de provincianismo y compartimentadas por países, disciplinas o paradigmas.²⁵

Es por ello que la investigación aplicada tiene que estimularse para generar las vetas metodológicas y epistemológicas que la administración pública requiere como ciencia social aplicada.

Nueva veta del conocimiento público-administrativo

Una de las fuerzas productivas que impactan, revolucionan y transforman las formas de vida en la sociedad y el Estado es, sin duda, la tecnología. Los cambios del presente tienen su impulso clave en el aprovechamiento de la tecnología. Todos los campos del saber humano son sacudidos, mejorados y cualitativamente desarrollados en la medida que la ciencia aplicada que es la tecnología, consigue perfeccionar los métodos, los procedimientos y las técnicas que son propias de las ciencias físicas, químicas, fisiológicas y matemáticas. En ellas hay progresos notables que dan cuenta de cómo la aplicación del saber tecnológico da como resultado avances notables en materia de innovación y creatividad.

En el terreno de las ciencias sociales, el uso de la tecnología ha brindado aportaciones sustanciales. Ejemplo de ello son la informática y la electrónica, que permiten una diversidad de operaciones para obtener, calcular, almacenar, proyectar y utilizar información en una diversidad de opciones tecnológicas. La utilización de la tecnología en las ciencias sociales permite también que los procesos estatales, gubernamentales y administrativos sean desarrollados con más eficacia. "Uno de los más turbadores y estimulantes descubrimientos de nuestro tiempo ha sido la ley de la aceleración de la historia. Y si esta ley ha tenido en algún sector una incidencia espectacular, ha sido precisamente en el de la tecnología."²⁶

Por ello, resulta importante que el conocimiento de la administración pública sea producido, conceptualizado, sistematizado y explicado con una orientación tecnológica, es decir, dando énfasis a los aspectos prácticos, entendiendo por práctica el dominio de los procedimientos y recursos que sustentan un campo de conocimiento.

²⁵ Alí Kazancigil, "Las ciencias sociales en una perspectiva mundial", p. 19.

²⁶ Gonzalo Fernández de la Mora, *Del Estado ideal al Estado de la razón*, p. 59.

La orientación tecnológica no consiste en un mero aprendizaje de los pasos o etapas que configuran la utilización de una técnica. Por el contrario, se refiere a una capacidad de inventiva para que los procesos de gobierno y de la administración pública tengan mejores rendimientos.

La sociedad abierta y el Estado promotor son la realidad espacial y temporal para que el *logos administrativo público* adquiera un significado tecnológico, esto es, un significado donde el conocimiento tenga caracteres empíricos, pragmáticos, utilitarios, calculados y aplicativos, mismos que sean objeto de tratamiento cuantitativo.

No hay duda de que las realidades gubernamentales y administrativas tienen elementos cualitativos que han sido explicados con amplitud por diversos sistemas de pensamiento. En cambio, lo que ha sido poco explorado, estudiado y evaluado son los elementos mensurables contenidos en los elementos cualitativos.

La medición de lo político, lo económico, lo administrativo y lo gubernamental es un capítulo que tiene particular importancia en momentos en que las realidades estatales se transforman con la velocidad que imponen los cambios en la sociedad abierta. En este sentido, el Estado como una realidad objetiva es algo creado y susceptible de ser conocido a partir de sus capacidades prácticas y su utilidad social.

De ahí que los aspectos mensurables sean fundamentales para situar la vida del Estado.

La bondad de un Estado se mide por su capacidad para realizar el orden, la justicia y el desarrollo [...] El orden social es un dato tan estadísticamente mensurable como sus contrarios, los desórdenes. No hay nada que discutir, sino que analizar y numerar. El desarrollo es una dimensión tan cuantificable, que únicamente reducido a cifras se expresa con un mínimo de precisión. Tampoco aquí hay nada esencial que debatir, sino que cifrar. Y, finalmente, la justicia distributiva es mensurable matemáticamente, no sólo en su vertiente material, que es la de la efectiva renta por habitante en relación con la cuota teórica, sino en su vertiente más íntima, como es la de las libertades básicas y las opciones educativas, profesionales, judiciales [...] El grado de cumplimiento de las tres dimensiones de la finalidad estatal es una realidad experimentable y medible, como la densidad o cualquier otra dimensión física, la cual no significa que no suscite problemas teóricos de verificación, como acontece incluso con los objetos de la química.²⁷

²⁷ *Ibid.*, p. 90.

Lo mensurable no es incompatible con lo cualitativo de la vida en sociedad. Antes bien, a partir de datos, estadísticas, coeficientes, ponderaciones y proyecciones es posible identificar los componentes básicos de las conductas sociales y de las decisiones gubernamentales. Con lo mensurable, "la crítica del Estado deja de ser una dialéctica especulativa para transformarse en una experiencia de laboratorio; abandona el ámbito de las ficciones y de las posibilidades, y se instala en el de las exigencias y los actos; ya no es caldo de cerebro, sino medición de la realidad".²⁸

Lo mensurable es factor que enriquece la comprensión de los problemas, carencias y necesidades de la sociedad, puesto que permite trabajar con datos que a su vez coadyuvan en la formación de categorías analíticas.

Desde un punto de vista metodológico las mediciones cumplen dos funciones. Los datos medidos tienen la ventaja de que permiten decidir con fiabilidad controversias acerca de la justeza de enunciados elementales; las operaciones de medida, al ser en principio repetibles, garantizan la intersubjetividad de la experiencia. Además, las mediciones son también de interés para la formación de categorías.²⁹

Con el concepto de lo mensurable es posible lograr un acercamiento al mundo físico de la administración pública con base en los siguientes elementos: 1) entenderla como un conjunto de realidades observables; 2) destacar los componentes empíricos de sus decisiones y acciones; 3) medir el grado de relación, interacción e interrelación de las acciones civiles, políticas y públicas, y 4) considerarla como actividad tangible que proporciona atención, servicios y bienestar a la sociedad y que puede cuantificarse, clasificarse y categorizarse con políticas intermedias y finales.

Los elementos mencionados permiten que los procesos de gestión de la administración pública sean insertados en lo que se denomina *tecnologías de gobierno*, las cuales aluden a un modo de diseñar, elaborar, articular y ejecutar programas, políticas y acuerdos conseguidos mediante la participación, cooperación e iniciativas de la sociedad abierta.

Las tecnologías de gobierno se caracterizan por concebir a la ad-

²⁸ *Ibid.*, p. 91.

²⁹ Jürgen Habermas, *La lógica de las ciencias sociales*, p. 180.

ministración pública de conformidad con su realidad política, económica y cultural. Tienen como propósito mejorar las capacidades que los estados tienen para dirigir a la sociedad.

Cabe destacar que el concepto tecnología de gobierno se retoma en la lógica en que Popper concibe el papel del ingeniero social. Para él, el ingeniero social

no se plantea ningún interrogante acerca de la tendencia histórica del hombre o de su destino, sino que lo considera dueño del mismo, es decir, capaz de influir o modificar la historia exactamente de la misma manera en que es capaz de modificar la faz de la tierra [...] A diferencia del historicista, quien cree que sólo es posible una acción política inteligente una vez determinado el curso futuro de la historia, el ingeniero social cree que la base científica de la política es algo completamente diferente; en su opinión, ésta debe consistir en la información fáctica necesaria para la construcción o alteración de las instituciones sociales, de acuerdo con nuestros deseos y propósitos. Una ciencia semejante tendría que indicarnos los pasos por seguir si deseáramos, por ejemplo, eliminar las depresiones, o bien, producirlas; o si deseáramos efectuar una distribución de la riqueza más pareja; o bien, menos pareja. En otras palabras: el ingeniero social toma como base científica de la política una especie de tecnología social.³⁰

Con base en lo expuesto, los componentes de las tecnologías de gobierno están dados por complejas y finas metodologías que destacan cómo racionalizar lo errático e irracional de la vida social. Es decir, de qué manera pueden gobernarse en el mejor sentido de la palabra, el cúmulo de hechos, condiciones y circunstancias que tienen su origen en las acciones individuales. Por eso, las tecnologías de gobierno se sitúan en un contexto mejor "cuando se valora al Estado *in actu* por su efectivo rendimiento en el cumplimiento de sus fines, se llega a un balance que no es perjudicial, sino factual; y las adhesiones que se suscitan no son polémicas y arbitrarias, sino categóricas y razonables".³¹

Por lo expuesto, el campo de la administración pública debe estar abierto para que sea configurado como una ciencia social tecnológica. Esto es, como un campo donde convergen los elementos cualitativos y cuantitativos que corresponden a su mundo físico, que no es otro que el mundo de la sociedad abierta.

³⁰ Karl Popper, *op. cit.*, p. 37.

³¹ Gonzalo Fernández de la Mora, *op. cit.*, p. 91.

La necesidad de nuevas categorías de estudio

Si la administración pública es aceptada como una ciencia social madura, con identidad propia, con objeto de estudio diáfano y con aportaciones que la categorizan de manera universal, no hay duda de que debe ser constantemente nutrida con nuevas categorías de estudio, con nuevos métodos y, sobre todo, pugnar porque sin perder su valía doctrinaria y teórica sea fortalecida con las aportaciones que derivan de las tecnologías modernas.

Esto significa que la administración pública, entendida como una ciencia social tecnológica, tiene su objeto de estudio delimitado que se vislumbra en la complejidad de los problemas, necesidades y acciones civiles y públicas que son impulsados por relaciones interdependientes, competitivas y plurales, y que los gobiernos se encargan de institucionalizar con políticas que permiten racionalizar la convivencia de los opuestos. Derechos humanos, vivienda, ecología, contaminación, transporte, empleo, salud, carestía, alimentación, así como la falta de luz, pavimentación y alcantarillado, son algunos ejemplos de problemas públicos.

El objeto de estudio de la administración pública como ciencia social tecnológica se caracteriza porque tiene una naturaleza empírica, observable y verificable. Es un objeto que se encuentra en el mundo físico de la sociedad y el Estado. No es un objeto producto de la lógica formal, sino un objeto categorizado a partir de comportamientos regidos por las leyes sociales del mundo moderno donde los cambios, la innovación tecnológica y las transformaciones juegan un papel por demás sobresaliente.

Es un objeto categorizado a partir de realidades inéditas, sujetas a la gran velocidad del cambio histórico y a la intensidad de la tasa de cambio. Tales realidades no pueden explicarse con patrones del conocimiento ortodoxo y convencional, propio de hechos predecibles, regulares y constantes.

Es cierto que las ciencias sociales tienen que hacer un buen número de esfuerzos para responder adecuadamente a la demanda social. Sus capacidades de observación y de análisis son rebasadas regularmente por el ritmo de los acontecimientos. Ante acontecimientos cada vez más complejos y globales, el mundo sufre un déficit de pensamiento innovador y de políticas efectivas.³²

³² Alí Kazancigil, *op cit.*, p. 21.

Las realidades presentes con orientación al futuro exigen nuevos conceptos, nueva interpretación y nueva sistematización para estudiarlos. Entendidas como problema, son realidades que requieren métodos y metodologías novedosos para ser abordadas con innovación conceptual y teórica. "Una nueva ciencia surge cuando se abordan nuevos problemas con métodos nuevos y por esa vía se descubren verdades que inauguran nuevos puntos de vista significativos."³³

Consecuentemente, las nuevas realidades de la administración pública tienen que abordarse con la *aportación de las ciencias positivas*. Entre las categorías que se deberá incorporar en la versión tecnológica de la administración pública con el propósito de *nutrir sus capacidades de gestión* destacan las siguientes: racionalidad histórica, racionalidad tecnológica, tecnologías de gobierno, eficiencia social, utilidad estatal, eficiencia gubernamental, eficiencia intermedia, eficiencia final, utilidad pública, utilidad política, utilidad administrativa, capacidad de gobierno, mercado político, mercado económico, calidad total, bien social, publicitación del poder, acción individual, acción comunitaria, legitimidad administrativa, concertación política, política de la oferta, rendimiento administrativo, rentabilidad financiera y gestión pública, realismo gubernamental, racionalidad pública, realismo político y realismo administrativo.

Con las categorías señaladas es posible destacar el significado de la administración pública en su faceta tecnológica. El hecho de que la administración pública pueda tener un estatuto tecnológico, no significa que deba desvincularse de las aportaciones de otros campos de conocimiento.

Por el contrario, la versión tecnológica de la administración pública debe caracterizarse por la *concurrentia pluridisciplinaria* del saber científico y técnico. Es decir, no se propone una visión unidisciplinaria porque limitaría su alcance y contribuciones.

Las aportaciones de la ciencia política, la sociología, la economía neoclásica, el derecho, el conductismo, la teoría de la organización, la psicología, las matemáticas, la investigación de operaciones, la estadística, el análisis de sistemas y la teoría de juegos son fundamentales para fortalecer a la administración pública como una ciencia social tecnológica.

El énfasis en los aspectos aplicativos, pragmáticos y heurísticos, no conlleva a excluir el mundo de las ideas ni de la interpretación

³³ Max Weber, "La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social", *Ensayos de metodología sociológica*, p. 57.

conceptual. Por el contrario, los problemas públicos, políticos, sociales y económicos son cada vez más amplios y complejos. Desde el ángulo del gobierno, atañen al interés común, mismo que se enlaza con las formas de asociación, participación, representación e institucionalización que la sociedad decide instituir. Desde el gobierno, lo común de los problemas sociales tiene relación con las distintas esferas que integran la sociedad como cuerpo vivo y activo.

Es difícil hoy día que los gobiernos puedan dar respuestas generales o totalizadoras a los problemas de la sociedad abierta, ya que éstos reclaman una especificidad para su estudio y tratamiento. Las grandes propuestas para formular planes rectores de acción gubernamental son inoperantes en momentos en que lo regional, lo comunitario y la descentralización política rebasan, con su complejidad, las soluciones planificadas que nacen de las decisiones de cúpula;

... si descuidamos por un momento nuestra vigilancia y no fortalecemos nuestras instituciones democráticas, dándole, en cambio, cada vez más poder al Estado mediante la "planificación" intervencionista, podrá sucedernos que perdamos nuestra libertad [...] Si planificamos demasiado, si le damos poder al Estado, entonces perdemos la libertad y ése será el fin de la planificación.³⁴

Una de las ventajas de la administración pública en cuanto ciencia social tecnológica es que puede descender a las particularidades de los problemas sin perder de vista la relación de conjunto que tienen la sociedad y el gobierno. De este modo, todo lo que no pueden considerar ni prever los patrones teóricos y convencionales de la administración pública, sería objeto del campo tecnológico, mismo que tendría características de adaptabilidad y flexibilidad crecientes ante la existencia de contextos turbulentos e imprevisibles.

Conclusión

Ante el cúmulo de hechos inéditos que enfrentan los estados y sus administraciones públicas, es necesario que junto al contenido humanístico, positivo y liberal de la propia administración pública se incurriera por la senda de las aportaciones tecnológicas. Esto con el propó-

³⁴ Karl Popper, *op. cit.*, p. 311.

sito de erigirla en un campo disciplinario capaz de aportar elementos innovadores que permitan transformar y mejorar la calidad de la acción gubernamental.

Referencias bibliográficas

- Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado*, México, INAP, 1992.
- Ballesteros, Carlos y José Luis Talancón, *El proyecto Eureka. Un punto de referencia para la discusión de las políticas de innovación tecnológica*, México, UNAM, 1986.
- Carmona, Fernando, "Nuestra América ante el nuevo orden mundial", *Revista Ensayos*, México, UNAM-Facultad de Economía, núm. 16, 1992, pp. 28-29.
- Colmeiro, Manuel, "De la ciencia administrativa", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, Homenaje al maestro Gabino Fraga, 1982.
- Deutsch W., Karl, *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1971.
- Drucker F., Peter, *Las nuevas realidades*, Barcelona, Hermes, 1989.
- Fernández de la Mora, Gonzalo, *Del Estado ideal al Estado de la razón*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1972.
- Fernández Poncela, Anna, "Avances y retrocesos en el proceso europeo", en *Página Uno*, periódico *Uno más Uno*, enero 2 de 1994.
- Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986.
- Habermas, Jürgen, *La lógica de las ciencias sociales*, México, Tecnos, 1993.
- Kazancigil, Ali, "Las ciencias sociales en una perspectiva mundial", *Revista Universidad de México*, México, UNAM, núm. 491, 1981, pp. 19-22.
- Offe, Claus, "Los nuevos movimientos sociales: retos a las fronteras de las políticas institucionales", *Vertientes de la modernización*, México, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1990.
- Popper R., Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- Santana Rabell, Leonardo, "La situación actual y perspectiva del estudio de la administración pública para la década de los noventa", *Revista de Administración Pública*, Escuela Graduada de Administración Pública, 1992.
- Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo*, México, Aguilar, 1971.
- Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Weber, Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1982.
- Wilson, Woodrow, "El estudio de la administración pública", en Dwight Waldo, *Administración Pública*, México, Trillas, 1970, pp. 33-95.

Gestión y organización

Hacia una antropología de la organización

Jean-François Chanlat

Desde hace más de un siglo nuestras sociedades son teatro de numerosas transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Esos cambios, cuyo origen, claro, se remonta muy lejos en el tiempo (Braudel, 1979), han tenido como consecuencia la llegada de lo que el eminente historiador y sociólogo estadounidense I. Wallerstein calificó de *capitalismo histórico* (1985). Ese nuevo orden social en movimiento perpetuo, caracterizado al mismo tiempo por el aumento de la racionalización (Weber, 1971), la acumulación del capital (Marx, 1970), la hegemonía de las categorías económicas (Polanyi, 1983), el desarrollo del individualismo (Dumont, 1983), la obsesión del progreso (Rostow, 1968), la urbanización (Castells, 1975) y la explosión tecnológica (Landes, 1975; Ellul, 1964), ha visto nacer y proliferar un gran número de organizaciones (Prethuis, 1978); organizaciones formales que, por haber llegado a ser uno de los principales puntos de sujeción y estructuración individuales y colectivos contemporáneos (Meyer y Rowan, 1977; Zucker, 1977), se han constituido, por derecho propio, en objeto de estudio (Chanlat, 1983; Chanlat y Séguin, 1987; Morgan, 1986). El interés por la entidad organizada ha seguido varios derroteros: los de la economía (Ouchi y Barnes, 1986; Williamson, 1985), la sociología (Perrow, 1979; Crozier y Friedberg, 1977; Warriner, 1984; Sainsaulieu, 1987; Balle, 1990), la psicología (Schein, 1980), las cien-

El autor es profesor de la escuela de Hautes Études Commerciales en Montreal, Canadá. Este texto es una síntesis del libro *L'individu et l'organisation*, Presses de l'Université Laval-ESKA. Traducción del francés de Mario A. Zamudio V.

cias políticas (Hardy, 1987), las ciencias de la administración (Koontz y O'Donnell, 1955; Mintzberg, 1973) e incluso los de la antropología (Warner y Low, 1947; Whyte, 1948) y los del psicoanálisis (Jacques, 1951; Zaleznik y Kets de Vries, 1985; Amado, 1980; Kets de Vries y Miller, 1984). En el área de las ciencias de la administración (Audet y Malouin, 1986), el estudio del comportamiento humano en las organizaciones dio lugar a la creación de un campo científico¹ específico que se tradujo torpemente al francés como *comportement organisationnel* ("comportamiento organizacional") (Côté *et al.*, 1986; Lorsch, 1987; Cooper y Robertson, 1987).

Ese campo, en el que predominan ampliamente los anglosajones, por no decir los estadounidenses, se desarrolló en un principio al amparo de ciertos departamentos universitarios, sobre todo los de psicología y sociología; y después, más recientemente, con el entusiasmo por la *administración y el culto de la empresa* (Rousseaux, 1988) en las escuelas de administración;² fenómeno que se reprodujo con más o menos amplitud en la mayoría de los países industrializados. Esa disciplina, que pertenece sobre todo a la esfera de las "ciencias de la administración", está en plena expansión hoy día;³ y los rasgos que la caracterizan son su preocupación por la eficacia de la organización, su voluntad de cambio, su inspiración principalmente conductista y positivista, su aspecto aplicado y pluridisciplinario, la diversidad de sus métodos y de los ámbitos de organización estudiados y, en fin, la heterogeneidad de su *corpus* teórico (Lorsch, 1987; Cooper y Robertson, 1987; Staw y Cummings, 1987, 1988).

¹ Por campo científico entendemos la definición presentada por Michel Audet (1986, p. 40):

Un campo es a la vez un lugar y un sistema. Es el lugar de las relaciones entre actores humanos que pretenden producir conocimientos definidos o que son reconocidos como tales y que están en competencia por obtener el control de la definición de las condiciones de producción y validación de esos conocimientos. Es también el sistema de las posiciones que ocupan esos actores-productores y de sus relaciones.

Véase asimismo R. Déry (1988a, 1988b).

² Por ejemplo, de 1960 a 1983, el número de diplomados en administración pasó, en Estados Unidos, de 52 000 a 227 000 en el primer ciclo y de 5 000 a 65 000 en el segundo ciclo (Porter y McKibbin, 1988). Este fenómeno se observa igualmente en otros países industrializados, en particular en Canadá y en Francia (*Le Monde Campus*, 1988).

³ A manera de ejemplo, Lorsch, uno de los célebres representantes de ese campo en Estados Unidos, recuerda en el tratado que a él dedica que las dos terceras partes de las contribuciones vienen de profesores que enseñan en escuelas de administración. Recuerda, asimismo, que la sección más numerosa de la American Academy of Management es precisamente la relacionada con el comportamiento en la organización (Lorsch, 1987). A este propósito, *L'individu et l'organisation* confirma la evolución que ha experimentado ese campo en los otros países.

Brevemente definido —como escribieron muy recientemente dos autores de un manual estadounidense sobre el tema—, el comportamiento en la organización es un campo orientado hacia el desarrollo de una mejor comprensión del comportamiento humano y utiliza ese saber para hacer que las personas sean más productivas y estén más satisfechas en las organizaciones. (Mitchell y Larson, 1987, p. 47.)

Una revisión sistemática de las obras básicas aparecidas en el transcurso de los últimos siete años confirma este punto de vista, así como la concentración de los autores en temas que, en el caso de muchos de ellos, datan ya de los años cincuenta y de principios de los sesenta (como es el caso sobre todo de la motivación y del liderazgo) o en temas propiamente del decenio de 1960 (por ejemplo, la función desempeñada por las estructuras y la tecnología) o en algunos que aparecieron en los últimos años (tal es el caso en particular de las nociones de estrés) y de "cultura organizacional".⁴

El comportamiento en la organización: un campo heterogéneo y un desarrollo aislado

Tal como se nos presenta hoy día, el "comportamiento organizacional" —heredero tanto de la corriente de las relaciones humanas como de ciertas ramas de la psicología, sobre todo de los estudios de Lewin y de la psicología industrial, al igual que de la sociología y de las teorías de las organizaciones, del enfoque sociotécnico, de la dinámica de grupos, del conductismo anglosajón y de las corrientes del *management*— parece un inmenso revoltijo, un campo abierto a todas, o casi todas, las corrientes teóricas y metodológicas, porque, más allá del ecumenismo aparente, completamente relativo como puede uno imaginarse, en el seno de ese *corpus* teórico heterogéneo, incluso heteróclito, se observa el ocultamiento o la ausencia más o menos total de ciertas

⁴ De manera general, la gran mayoría de las obras, sobre todo los manuales básicos, giran en torno a las mismas nociones, esto es, las nociones de motivación, liderazgo, dinámica de grupo, conducta, percepción, comunicación y desarrollo de la organización. A este respecto, véanse las obras siguientes: T. E. Mitchell y J. R. Larson Jr., *People in Organizations: An Introduction to Organizational Behavior*; H. J. Arnold y D. C. Feldman, *Organizational Behavior*; A. J. DuBrin, *Foundations of Organizational Behavior*; R. A. Baron, *Behavior in Organizations: Understanding and Managing the Human Side of Work*. No obstante, en obras más avanzadas se observan preocupaciones más amplias y concepciones más heterodoxas; véase a este respecto la publicación anual de B. M. Staw y L. L. Cummings, *Research in Organizational Behavior*.

dimensiones humanas fundamentales que constituyen el objeto de *L'individu et l'organisation*: la dimensión cognoscitiva y lingüística, la dimensión espacio-temporal, la dimensión psíquica y afectiva, la dimensión simbólica, la dimensión de la diferencia con el otro y la dimensión psicopatológica. A semejanza de las ciencias de la administración en general, el campo del comportamiento en la organización parece haberse desarrollado hasta ahora en aislamiento, pasando por alto en una gran medida los logros de las ciencias humanas básicas (Audet y Malouin, 1986; Déry, 1988a, 1988b; Whitley, 1984).⁵

En nuestra opinión, ese alejamiento de la gran producción intelectual tiene dos causas: por una parte, al haber establecido lo económico, el número y la cosa en el centro de su universo, nuestra sociedad parece haber olvidado el resto, esto es, todo lo que no se puede reducir a una formalización cualquiera (Gorz, 1988; Caillé, 1989); por la otra, puesto que todo recurso a una corriente de pensamiento exterior, crítica además, puede amenazar siempre el orden establecido de la organización, el mundo de la administración ha preferido adoptar lo más a menudo posible las visiones que son menos molestas para sí mismo. Esa profunda “economización” del mundo organizado moderno, esa “economicización”, como diría Gorz (1988) —fenómeno relativamente reciente en la historia de la humanidad— y esa voluntad de asegurar el mantenimiento de un sistema de control de inspiración tayloriana o burocrática, o ambas, no han dejado de ejercer ciertos efectos en la orientación tecnocrática de esa disciplina que es sobre todo administrativa. Como lo recordaba también muy recientemente M. Alvesson (1987, p. 105):

El interés de la psicología de la organización por la motivación y su falta de interés por la simbólica en el trabajo caracteriza muy bien su orientación tecnócrata. Los objetos de estudio se refieren a cuestiones estrechas y bien definidas y las respuestas a esas cuestiones constituyen

⁵ La consulta de los manuales, sobre todo de su índice de autores, es muy reveladora a este respecto; por ejemplo: en la obra de Arnold y Feldman (1986) o en la de Mitchell y Larson (1987), los autores citados más a menudo son Lawler, Mintzberg, Vroom, Feldman y Mitchell. No se hace ninguna referencia, o casi, a autores tan importantes en el campo de las ciencias humanas como Goffman, Garfinkel, Freud, Giddens, Habermas, Bion, etc. Según parece, podemos observar el mismo fenómeno en el campo de las comunicaciones de la organización, a juzgar por el *Handbook* de Jablin *et al.* (1987), en el que Goffman, Bateson, Birdwhistell, Geertz, Hall y Habermas sólo son citados una vez, mientras que no se cita en absoluto a ningún otro de los principales investigadores en el campo de las ciencias del lenguaje; el récord de citas se lo lleva el propio Jablin: 87 veces. Por lo demás, para tener una buena idea de las corrientes contemporáneas, véase A. Giddens y J. Turner (1987).

la base de un fragmento del estudio global de la sociedad, cuyo objetivo es oponerse a las tendencias engendradas por la división del trabajo y el empobrecimiento de las tareas.

Dicho de otra manera, la obsesión por la eficacia, por el desempeño, por la productividad, por el rendimiento en el corto plazo, que hemos encontrado hasta ahora en nuestras organizaciones y en nuestras sociedades, ha empujado a la mayoría de los investigadores a circunscribir sus intereses a esas cuestiones y a reducir muy a menudo sus esfuerzos a simples técnicas de control (Alvesson, 1987; Desmarez, 1986; Chanlat y Dufour, 1985; Rose, 1988; Villette, 1988).

Así, es posible comprender por qué, desde hace algunos años, un creciente número de investigadores, un poco en todo el mundo y más particularmente en el área latina, pone en tela de juicio esa concepción instrumental, adaptativa, incluso manipuladora, del ser humano, se pregunta sobre las dimensiones olvidadas y se vuelve hacia otras disciplinas o hacia otras perspectivas teóricas.⁶ Con ello, cada uno a su manera, buscan hacer inteligible la experiencia humana y comprenderla en toda su complejidad y riqueza. Esas impugnaciones se han vuelto tanto más pertinentes cuanto que cada vez son más numerosos los que critican la formación que reciben los futuros administradores y que los problemas que surgen en el trabajo no parecen resolverse como podría pensarse.

La formación en gestión puesta en tela de juicio

Veinticinco años después del famoso informe de la Fundación Ford, que reclamaba una verdadera formación académica y profesional en la que las ciencias del comportamiento debían tomar su justo lugar (Pierson, 1959; Gordon y Howell, 1959),⁷ la enseñanza y la formación

⁶ Cuando se observa el campo del “comportamiento organizacional” o, más generalmente, el de las ciencias humanas aplicadas a las organizaciones, sorprenden las diferencias entre el enfoque anglosajón y el latino (francés, italiano, latinoamericano, quebequense, etc.): el primero tiene como eje principal la adaptación y el consentimiento, mientras que el segundo muestra sobre todo los conflictos. Esta distinción se encuentra en numerosas disciplinas. Véanse Amado, 1980; Alvesson, 1987; Chanlat y Séguin, 1987; Desmarez, 1986; Pagès *et al.*, 1979; Sainsaulieu, 1987.

⁷ A principios de este siglo, M. Mauss daba prueba ya de las mismas preocupaciones. “Para empezar —escribía—, hay que repetir el deseo de Spencer retomado por Durkheim: que el conocimiento de la sociología debería ser necesario para calificar al administrador y al legista” (1968, p. 75).

en la gestión son puestas en tela de juicio nuevamente. Ni en Estados Unidos (Herzberg, 1980; Behrman y Lévi, 1984; Porter y McKibbin, 1988) ni en Canadá (Chanlat, 1984; Chanlat y Dufour, 1985; Association des manufacturiers canadiens, 1986; Devlin, 1986) ni en Francia (Galambaud, 1988; Delwasse, 1988) ni en otros países (*Le Monde Campus*, 1988) se duda en denunciar en grados diversos lo exagerado de la especialización, de la rigidez, del antiintelectualismo, del etnocentrismo, del cuantitativismo, del economismo, de la incultura, de la falta de conciencia histórica y de la ineptitud para comunicarse o para interactuar de que dan prueba los programas o los estudiantes.⁸

Ese concierto de críticas y lamentaciones, que en ciertos casos sería necesario atenuar, no carece de vínculos con la situación observada en los medios de trabajo. En efecto, incluso si, según algunos, la condición humana en las organizaciones parece satisfactoria, resulta que, cuando se hacen estudios profundos, éstos nos muestran que la realidad no siempre es tan color de rosa (Aktouf, 1989; Bouchard, 1985; Chanlat, 1984; Linhart, 1978; Pagès *et al.*, 1979; Dejours, 1987, 1988; Terkel, 1976; Applebaum, 1984; Kanter y Stein, 1979; Kets de Vries y Miller, 1984; Jones, Moore y Snyder, 1988). Contrariamente a la idealización de que es objeto casi demasiado a menudo en el ámbito gerencial, la organización aparece también con gran frecuencia como un medio que engendra sufrimiento, violencia física y psicológica, tedio y aun desesperanza, no sólo en los escalones inferiores sino también en el caso de los ejecutivos intermedios y superiores. A semejanza de la obra ya célebre de Arthur Miller, *Muerte de un agente viajero*, la organización no es siempre la buena madre que le gustaría ser. La "tristeza" de los obreros, la "melancolía" o desazón de los ejecutivos de que se habla en algunas ocasiones son de cierta manera tanto el reflejo de la formación recibida generalmente en las escuelas como la

⁸ A este respecto, la crítica que Allan Bloom hace a los programas de MBA no es dulce, puesto que ve en ellos una de las causas de la declinación de la cultura general entre los estudiantes estadounidenses:

El efecto específico —afirma— de la creación del MBA ha sido una inflación de las inscripciones en economía, porque esta disciplina es la que prepara para las grandes escuelas comerciales. Ahora, en las universidades serias, cerca de 20% de los alumnos del primer ciclo están especializados en economía. La economía usurpa el lugar de las otras ciencias humanas y deforma la manera como los estudiantes las perciben, impidiéndoles ver bien sus respectivos propósitos y su peso relativo en relación con el conocimiento de las cosas humanas [...] no solamente los alumnos no se interesan ni en la sociología ni en la antropología ni en la politología, sino que, además, son persuadidos de que lo que se aprende en economía les permite manipular todas las nociones de que tratan esas ciencias. (1987, p. 316.)

imagen de lo que es caro a la sociedad en general. En un mundo esencialmente dominado por la razón instrumental y por las categorías económicas, lo más común es que los hombres y las mujeres que pueblan las organizaciones sean considerados ante todo como *recursos*, esto es, como cantidades materiales cuyo rendimiento debe ser igualmente satisfactorio⁹ que el de la herramienta, la maquinaria y las materias primas. Así, asociadas al universo de las cosas, las personas empleadas en las organizaciones se convierten poco a poco en objetos. En ciertos casos, sólo algún acontecimiento extraordinario viene a recordar ocasionalmente su humanidad.¹⁰

En la mayoría de las sociedades —escribe el etnólogo Louis Dumont— [...] las relaciones entre los hombres son más importantes, más altamente valoradas que las relaciones entre los hombres y las cosas. Esta primacía se invierte en el tipo moderno de sociedad, en la que las relaciones entre los hombres están, por el contrario, subordinadas a las relaciones entre los hombres y las cosas [1977, p. 13]. Y esa subordinación al universo de los objetos-mercancías y a la racionalidad económica ha sido la causa principal del descentramiento de lo humano en las organizaciones.

Por consiguiente, puede comprenderse un poco mejor por qué en la actualidad numerosos trabajadores, sobre todo entre los más jóvenes, buscan cada vez más satisfacciones fuera de su trabajo (Adret, 1977; Gorz, 1988; Offe, 1985), por qué numerosos ejecutivos y *golden boys* de las finanzas no parecen experimentar ninguna lealtad hacia las instituciones para las que trabajan (Porter y McKibbin, 1988; Davis, 1986): están hechos a imagen y semejanza de una sociedad que ha llevado el individualismo al extremo (Sennett, 1979; Lasch, 1981), de una sociedad en la que reina el pensamiento de corto plazo y que no se ha preocupado mucho por hacer del trabajo un medio de vida, ocupada como está ante todo en ganar dinero (Gorz, 1988; *Le Monde diplomatique*, 1988a). En la actualidad, todo nos impulsa a volver la

⁹ Nos parece que el cambio de nombre que se observa desde hace algunos años en el campo de la administración del personal ilustra muy bien ese ascenso de las categorías económicas. ¿No se habla ahora de la administración de los recursos humanos, antes bien que de la administración del personal? Paradójicamente, expresa asimismo una voluntad de tratar mejor al personal, teniendo en cuenta factores cualitativos (clima de trabajo, relaciones interpersonales, satisfacción en el trabajo, etc.) (Gorz, 1988).

¹⁰ Pienso en este caso en los suicidios, en los conflictos salvajes, en las huelgas repentinas, que vienen a recordarnos de cuando en cuando que los humanos tienen límites y que muy a menudo ciertas situaciones son inhumanas.

mirada hacia otros horizontes; la complejidad de los problemas a que nos enfrentamos tanto en el plano nacional como en el internacional (crisis ecológica, desempleo, endeudamiento, precariedad del empleo, dualismo de la sociedad, etc.), la preeminencia de lo cultural, las aspiraciones a la individuación, que Michel Foucault denominó bellamente "le souci de soi" (la "preocupación de uno"), la exigencia de cierta solidaridad, los imperativos éticos, la revolución informática, todo nos lleva en efecto a dar prioridad a modos de administración que se apoyen en lo sucesivo en una verdadera antropología de la organización.¹¹

La unidad fundamental del ser humano

El saber en general y las ciencias humanas en particular (Gusdorf, 1967) han sufrido hasta ahora las leyes de la división intelectual del trabajo. Y el campo del comportamiento en la organización no ha escapado a esa regla. Tal fragmentación del conocimiento ha tenido a menudo como consecuencia, como todos lo saben, el encerrar a los investigadores en un mundo relativamente estrecho, incluso microscópico. Asimismo, ha tenido como resultado el reflejar una imagen fragmentada del ser humano. El efecto de esta concepción de la persona en migajas ha sido doble: en el plano disciplinario, ha llevado a muchos investigadores por los senderos del reduccionismo y del imperialismo biológico, psicológico o sociológico y, en el plano de la organización, ha desembocado a menudo en acciones y prácticas sociales que ocultan un gran número de dimensiones humanas. El deseo de explicarlo todo mediante su propia ciencia es, sin duda alguna, un fenómeno que se

¹¹ Ciertos autores no vacilan en hacer de la individuación una de las fuentes de la impugnación contemporánea. Tal es el caso de A. Touraine, quien escribe en un artículo reciente:

Vayamos más lejos, en una sociedad dominada por las industrias culturales, las que producen no bienes materiales sino bienes simbólicos, las que producen y difunden representaciones de nosotros mismos y de nuestro medio ambiente, lo que constituye la gran reivindicación, el gran movimiento social, no es el llamado al sujeto individual, a la capacidad del individuo de producirse como individuo —lo cual se opone a la satisfacción de necesidades que cada vez son más fabricadas— ni es en la oposición de esas industrias culturales y de esas demandas de subjetividad donde descansará la democracia representativa de mañana, como la del siglo que acaba de terminar descansó en la oposición entre los poseedores del capital y los trabajadores. (Ewald, 1989.)

En el universo de la gestión, esa oposición ha sido sostenida asimismo por A. Chanlat durante su reciente lección inaugural dada en la École des Hautes Études Commerciales de Montréal. A este respecto, véase A. Chanlat, *La gestion en Occident: le point de vue d'un optimiste*, 1988.

encuentra en todas las épocas de la era moderna. ¿No tiene toda visión intelectual la tendencia a hacerse hegemónica? (Kuhn, 1972; Lakatos y Musgrave, 1970; Chalmers, 1987). Ahora bien, en nuestros días, los conocimientos acumulados tanto en el campo de las ciencias humanas como en el de la historia de las ciencias deberían hacernos más conscientes de esas *inclinaciones* y, por ende, permitirnos prevenirlas o, dado el caso, eliminarlas. Este imperativo se impone tanto más cuanto que las visiones científicas en cuestión nunca son neutras y se arraigan en el tejido social de la época de que se trate (Foucault, 1975; Chalmers, 1987; Holton, 1981; Whitley, 1984). Esta afirmación es particularmente verificable en la esfera de lo que algunos califican, en nuestros días, de ciencias de la administración o de la organización (Audet, 1986; Déry, 1987) y, sobre todo, en el subcampo que aquí nos interesa: el "comportamiento organizacional". La concepción dominante de un ser humano *Homo economicus*, racional, que reaccione a estímulos externos y cuya universalidad estadounidense no podría ponerse en duda,¹² debe ser revisada por completo (D'Iribarne, 1986; Hofstede, 1987). ¿No es, por lo demás, una construcción ideológica cuyo objetivo es legitimar las acciones emprendidas y mantener el orden establecido de la organización? (Alvesson, 1987; Bendix, 1974; Chanlat y Séguin, 1987; Merkle, 1980; Gorz, 1988).

Si bien es cierto que el saber en el dominio del "comportamiento organizacional" se ha desarrollado ante todo con el deseo y la voluntad de mejorar la productividad y la satisfacción en el trabajo, es igualmente cierto que esa contaminación de las categorías económicas no ha tenido por único efecto el de desarrollar, como ya lo dijimos, una

¹² A manera de ejemplo, en una revista reciente sobre las teorías de la motivación pudimos observar que los autores no habían mencionado una sola vez la función ni la importancia de las condiciones sociales y culturales; véase Thierry y Koopman Iwena (1984). Recientemente, esta observación fue hecha también por la Asociación Estadunidense de Escuelas y Colegios de Administración (Porter y McKibbin, 1988, p. 320) en estos términos:

Los futuros administradores de Estados Unidos tienen necesidad de comprender cuán únicos y no universales son los métodos estadounidenses y el carácter etnocentrista de sus propias actitudes [...]. Así, la cuestión consiste en saber si las escuelas de administración estadounidenses pueden permitirse seguir siendo tan "provincianas" —tan ingenuas cultural e internacionalmente como lo fueron en el pasado. Nosotros lo dudamos.

A consecuencia de una revisión sistemática de 1 100 artículos publicados en 24 periódicos de administración entre 1971 y 1980, un especialista en administración internacional, N. Adler, hacía observar que 80% de los estudios había sido hecho por estadounidenses y que, al describir el comportamiento de la gente en las organizaciones, menos de 5% de entre ellos utilizaba el concepto de cultura (Adler, 1986). Véase asimismo el estudio efectuado por Hofstede (1987).

pedismo, pensamiento, lenguaje, liberación de la mano, etc.)¹⁷ y por el hecho de que, en el plano individual, lleva en sí mismo, parafraseando a Montaigne, la forma entera de la humanidad. Por lo demás, *ese ser genérico* se encarna siempre en un *ser concreto*: hombre o mujer, adulto o niño, padre o marido, profesor o ejecutivo, obrero o campesino, africano u occidental, etc. Esa existencia singular de individuo en el mundo es lo que le confiere su especificidad. Dicho de otra manera, si bien el hombre abstracto existe en cuanto representación, en cuanto categoría intelectual, en la realidad cotidiana, en cambio, se presenta siempre bajo una forma concreta, particular, en situación. Así, toda persona pertenece a la vez a lo genérico y a lo específico. Y los fenómenos que estudiamos también remiten indefectiblemente a esos dos órdenes de realidad.¹⁸ Por ende, el estudio del hecho humano en las organizaciones no puede pasar por alto esa doble pertenencia.

El ser humano: un ser activo y reflexivo

Uno de los rasgos característicos de la especie humana y de todo ser humano es que piensa y actúa. La reflexión y la acción son dos de las dimensiones fundamentales de la humanidad concreta. Negar la capacidad de reflexión del humano significa arrojar al hombre a un mundo pavloviano en el que los reflejos condicionados harán oficio de socialización. Si bien, en lo que nos concierne, no hay duda alguna de que también aprendemos por condicionamiento, lo que Pavlov llamaba el primer sistema de señalización (Fondation Royaumont, 1974; Ruffié, 1976). También es verdad, en cambio, que jamás podremos reducir al ser humano a esa visión estrictamente objetivista (Harré, 1979; Giddens, 1987). El aprendizaje moviliza en los seres humanos un segundo sistema de señalización, según la propia expresión del gran fisiólogo ruso: el lenguaje y el pensamiento consciente (Pavlov, 1963; Cosnier, 1966). Ese sistema, mucho más complejo que el primero, establece nuestra singularidad en cuanto especie y en cuanto individuos (Leroi-Gouhran, 1964; Benveniste, 1966); es la base de todas las transforma-

¹⁷ Es lo que hace decir, por ejemplo a los biólogos, que el concepto de raza no existe. Sólo existe la especie humana (Dobzansky, 1964; Ruffié, 1976; Jacquard, 1978).

¹⁸ Salvo algunas excepciones, todos los hombres tienen, por ejemplo, la facultad de aprender a hablar, lo cual es un rasgo genérico de la pertenencia a la especie humana, mientras que no todos aprenderán la misma lengua, lo cual es un rasgo específico; y así podrían multiplicarse los ejemplos de esta doble realidad del género humano.

ciones sociales que los humanos han conocido hasta ahora (Ruffié, 1976) y, en particular, de todos los avances que conocemos hoy día en las ciencias y, sobre todo, en las ciencias de la cognición (*Le Débat*, 1987). Además, está indisolublemente ligado a la acción.

En contra de ciertos autores que ven al ser humano como un ser determinado socialmente en todas sus acciones o que, para hablar como Giddens, "pregonan un imperialismo social" (1987, p. 50),¹⁹ la sociología nos muestra claramente individuos que, por sus actos, construyen su realidad social (Crozier y Friedberg, 1977; Giddens, 1987; Bourdieu, 1987; Touraine, 1984; Berger y Luckmann, 1986; Garfinkel, 1967; Boudon, 1984). Desde luego, no la construyen *ex nihilo*, sino, más bien, a partir de una trama ya existente. Nunca se trata, por ende, de una reconstrucción completa y total, sino siempre de una transformación parcial de la realidad (Sahlins, 1989). En todo sistema social, el ser humano dispone de una autonomía relativa que, marcada por los deseos, las aspiraciones y las posibilidades del propio ser humano, es la prueba del grado de libertad que éste puede tener en un marco dado, del grado de libertad que puede alcanzar y del precio que está dispuesto a pagar en el plano social por lograr ese grado de libertad. El universo de la organización es uno de los campos donde precisamente se puede observar, a la vez, esa subjetividad en acción y esa actividad de la reflexión inherentes a la experiencia que la humanidad concreta tiene del mundo.

El ser humano: un ser de palabra

Esa construcción de la realidad y esas acciones que puede emprender el ser humano de que acabamos de hablar brevemente no se conciben sin recurrir a una forma cualquiera de lenguaje. Gracias a esa facultad de expresar en palabras tanto la realidad interior como la exterior podemos tener acceso al mundo de las significaciones. El universo del discurso, de la palabra y del lenguaje, constitutivo del medio humano (Benveniste, 1966; Hagège, 1985), se convierte así en una clave indispensable para su inteligibilidad. Pasaje obligado de la comprensión humana, el lenguaje constituye un objeto de estudio privilegiado. Su exploración en el ámbito de la organización permite participar en la

¹⁹ Pienso en este caso en ciertas formas de marxismo, de funcionalismo y de estructuralismo.

decodificación de las conductas, las acciones y las decisiones. Reducir, por lo tanto, la comunicación humana a una simple transmisión de información, visión directamente inspirada en las ciencias del ingeniero, como puede verse todavía frecuentemente en los manuales de comportamiento en la organización, significa eludir todo el problema del sentido y de las significaciones; significa olvidar que todo discurso, toda palabra pronunciada o todo documento escrito participan más o menos en el actuar, el hacer, el pensar y el sentir (Grize, 1985); significa, en fin, condenarse a no poder comprender en profundidad ni la simbólica de la organización ni la identidad individual y colectiva. Así, ese estudio es tanto más imperioso hoy día cuanto que las ciencias que se ocupan de él están en pleno desarrollo (Habermas, 1987; Giddens, 1987; Haggège, 1987) y que, hasta muy recientemente, aunque se muestran sensibles al tema de la comunicación (Jablin *et al.*, 1987), los especialistas del comportamiento en la organización han dejado en la sombra el carácter lingüístico del ser humano, a pesar de que constituye una dimensión de éste que hoy se juzga insoslayable (Girin, 1982).²⁰

El ser humano: un ser de deseo y de pulsión

Contrariamente a la visión que pueden tener de él ciertos investigadores en ciencias humanas, el ser humano no puede ser reducido a un organismo sometido a un bombardeo de estímulos (Skinner, 1968). También es un ser de deseo, de pulsión y de relación. A través de la relación que lleva con los otros mediante el juego de las identificaciones (introspección, proyección, transferencia, etc.), ve si su deseo y su existencia son reconocidos o no. Así, la realidad social se convierte en el soporte de la realidad psíquica. Como lo demostraron Freud y sus sucesores, el otro es a la vez un *modelo* y un *objeto*, un *sostén* o un *adversario* (Freud, 1981). La constitución de todo ser humano en cuanto sujeto pasa por esa relación polimorfa con los otros. A través de ella se constituye, se reconoce, experimenta placer y sufrimientos, satisface o no sus deseos, sus pulsiones. El ser humano se presenta así con su

²⁰ Del lado de las organizaciones, eso parece comenzar a cambiar; la creación de un grupo internacional como el SCOS, que otorga un espacio considerable a la simbólica y al lenguaje, y el reciente coloquio internacional de lengua francesa sobre el tema *Travail et pratiques langagières (Actas del coloquio, 1989)*, que tuvo lugar en abril de 1989 en París, dan prueba del interés creciente de los investigadores por las cuestiones relativas al lenguaje y a las organizaciones. Véase asimismo I. L. Mangham (1987).

cortejo de racionalidad y de irracionalidad que echa sus raíces tanto en la vida interior como en el mundo exterior. La vida psíquica, lugar por excelencia de la imaginación, de la represión, de las defensas y de los procesos de identificación, desempeña una función fundamental en el comportamiento humano, ya sea de orden individual o colectivo (Bion, 1972; Jaques, 1972; Hirschhorn, 1988). Desdeñar esa realidad significa también condenarse a una visión truncada de lo humano que puede llevar a consecuencias patológicas de las que, por desgracia, la historia social (Enríquez, 1983) y la vida en la organización (Jaques, 1972; Bion, 1972; Dejours, 1980, 1987, 1988; Kets de Vries y Miller, 1985) ya han proporcionado muchos ejemplos.

El ser humano: un ser simbólico

El universo humano es un mundo de signos, de imágenes, de metáforas, de emblemas, de símbolos, de mitos, de alegorías, etc. Objeto de la antropología, de la etnología, de la historia de las religiones, de la mitología, de las artes y la literatura, de la filosofía y la sociología, “lo simbólico —como lo describe justamente G. Durand— se confunde con el proceso de toda la cultura humana” (1984, p. 130). Todo ser humano y toda sociedad humana se representan de una manera u otra el mundo y, por ello mismo, le dan un sentido. La imaginación simbólica buscará representarse ante todo lo ausente, lo imperceptible, lo inexpressable.²¹ Esas representaciones simbólicas, más o menos arbitrarias y que extraen su existencia de la relación con el mundo, van a participar en la construcción de ese universo de significaciones constitutivo del medio humano. Y, para retomar la expresión de Cassirer, esa “fuerza simbólica”, característica de toda vida colectiva, no escapa al universo de la organización (Durand, 1984).

En cuanto marco particular de la experiencia humana, la organización es un lugar que hace surgir toda una simbólica (Chanlat y Dufour, 1985; Bouchard, 1985). Como lo veremos en la parte que le está dedicada, esa simbólica está marcada por una tensión característica de nuestras sociedades industrializadas entre, por una parte, la razón económica que reduce el sentido acordado al trabajo y, por la otra, la

²¹ “El símbolo —escribe A. Lalande— es todo signo concreto que evoca, mediante una relación natural, cualquier cosa ausente o imposible de percibir” (1988). Véanse también las obras de G. Durand (1982, 1984).

existencia humana en búsqueda continua de significación. La admiración actual por la noción de "cultura de empresa" es signo, a la vez, de esa desazón existencial y del carácter eminentemente simbólico de la actividad humana (Deal y Kennedy, 1982; Schein, 1985; Smircich y Calas, 1987). Puesto que es productor de sentido, el *Homo symbolicus* busca resurgir de un mundo de la organización que, más a menudo que no, bajo la influencia de la razón y de la ciencia, ha tendido a querer reducir a cenizas la imaginación simbólica (Sievers, 1986). Ahora bien, como lo recuerda con precisión G. Durand, "la razón y la ciencia sólo vinculan los hombres a las cosas, pero lo que vincula a los hombres entre sí, en el humilde plano de las dichas y las penas cotidianas de la especie humana, es esa representación, que es afectiva porque es experimentada, que constituye el imperio de las imágenes (1984, p. 124). Y, si no quiere edificar universos sin esperanza, el mundo de la gestión no debería olvidarlo jamás.

El ser humano: un ser espacio-temporal

Todo ser humano está inserto en el espacio y en el tiempo. Esas dos dimensiones, que son inseparables —¿no es un movimiento en el espacio un movimiento también en el tiempo?—, definen los marcos geohistóricos de la acción humana.²² El tiempo remite a los ritmos biológicos, psicológicos y sociales que marcan el compás de nuestras actividades individuales y colectivas.

Asimismo, el tiempo marca nuestra relación con el cosmos, con el universo (Hawking, 1989). Toda colectividad, sea la que fuere, percibe más o menos un pasado, un presente y un futuro e inserta o no sus actividades en un ciclo. El tiempo de unos no es el tiempo de otros; es función del tipo de sociedad en la que se vive. Baste pensar en las diferentes concepciones de la temporalidad que han sido comunes en Occidente (Attali, 1982; Gasparini, 1986) o en las diferencias que es posible observar en la actualidad entre ciertos países occidentales (Hall,

²² La geografía del espacio-tiempo está en pleno desarrollo. Hagestrand, uno de los principales representantes de esa corriente, busca identificar las fuentes de restricciones de la actividad humana que provienen del cuerpo y de los ámbitos físicos en los que se llevan a cabo las actividades. Entre las restricciones del espacio-tiempo, está la indivisibilidad del cuerpo humano y las otras entidades orgánicas, la finitud de la esperanza de vida, la capacidad limitada de participar en más de una tarea a la vez, etc. Para detalles más amplios, véanse Hagestrand (1975), Parkes y Thrift (1980), Giddens (1987).

1984) o incluso entre éstos y los no occidentales (Kamdem, 1986), para observar que el transcurso de los días no ocurre de la misma manera según los países y las regiones. Y el universo de la organización no escapa a ello.

En cuanto al espacio, éste nos remite a nuestra espacialidad, es decir, a los diferentes lugares que constituyen nuestra geografía a la vez personal y social. En efecto, todo individuo es originario de un lugar dado, se desarrolla en un medio particular, ocupa una posición profesional, trabaja en una organización determinada y desaparece un día en alguna parte. Y esos lugares están ellos mismos integrados a espacios más vastos. El arraigamiento espacial puede ser más o menos fuerte, pero no se puede concebir un ser humano o una colectividad que no tengan una forma cualquiera de pertenencia a un espacio dado, por mínimo que sea. Por esa razón, los lugares y las posiciones que se ocupan a título individual o colectivo son el objeto de inversiones de todo género (afectivo, material, político, etc.). Por ser fuentes de arraigamiento, esas inversiones reafirman la identidad personal y colectiva. Y, también en este caso, puesto que es un lugar particular, la organización proporciona numerosos ejemplos de ello (Fischer, 1989).

El ser humano: objeto y sujeto de su ciencia

Las pocas consideraciones que acabamos de presentar nos indican claramente que, cuando estudiamos al ser humano, no podemos de ninguna manera analizarlo como se analizaría un objeto inerte, un átomo o una molécula. La gran diferencia que existe entre las ciencias físico-químicas y las ciencias humanas reside precisamente en el hecho de que en estas últimas el ser humano es a la vez objeto y sujeto de su ciencia. Y debemos tener en cuenta esta particularidad, no como un simple freno para nuestros conocimientos, sino, por el contrario, como un elemento suplementario para comprender mejor la dinámica humana. Es lo que G. Devereux supo expresar tan bien en estos términos (1980, p. 60):

La ventaja principal [...] consiste en reintroducir en la situación experimental al observador tal cual es realmente, no en cuanto fuente de enojosas perturbaciones, sino en cuanto fuente importante e incluso indispensable de nuevos datos de comportamiento pertinentes. Esto

permite el aprovechamiento de los efectos *sui generis* de la observación en el observador y en lo observado a la vez, efectos considerados aquí como datos clave.

Hasta ahora, desafortunadamente, esta concepción subjetivista e interactiva de la investigación en ciencias humanas no ha sido la predominante. Muy por el contrario, impulsados por el modelo cientista, son numerosos los investigadores que no han vacilado en tratar a los humanos como objetos de investigación desprovistos de subjetividad y de afectividad.²³ Esta hegemonía de la concepción ortodoxa de la ciencia sobre las ciencias humanas desembocó, y desemboca todavía cuando la ocasión se presenta, en lo que Sorokin no vaciló en calificar hace tiempo de “cuantofrenia galopante”. En la actualidad, el retroceso de algunas de esas concepciones “empiristas” en el campo de las ciencias sociales está vinculado al redescubrimiento que los miembros de ese campo han hecho del sujeto, de la experiencia, del actor, del “yo”.²⁴

El retorno del sujeto, del actor, a la escena de las ciencias sociales no dispensó tampoco el campo de estudios de las organizaciones. Un poco por todas partes en el mundo, algunos investigadores tratan, desde hace algunos años, de elaborar su enfoque teniendo en cuenta la subjetividad y dándole todo su lugar en el dispositivo de la investigación.²⁵

Esa particularidad propia de las ciencias humanas debe llevarnos a ver lo humano a la vez desde afuera y desde adentro. Si logramos responder a esta doble exigencia, estaremos en posición de explicar mejor los fenómenos que se dan en la organización. En efecto, debemos superar el debate ya antiguo, para no decir arcaico, que opone a los partidarios de lo cuantitativo y a los de lo cualitativo (Morgan, 1983), con el propósito de tener en cuenta simultánea y concomitantemente los elementos subjetivos y objetivos (Giddens, 1987; Bourdieu, 1987). Gracias a ello, estaremos en mejores condiciones para interpretar y

²³ Encontramos ese tipo de investigación en la psicología de inspiración conductista, en la psicología social experimental (Harré, 1979) e incluso en la sociología o en la sexología (Devereux, 1980).

²⁴ Véanse sobre todo los trabajos de Bateson (1979), Carrithers, Collins y Lukes (1985), Giddens (1987), Goffman (1988), Garfinkel (1967), Berger y Luckmann (1986), Bourdieu (1987), Touraine (1984), Crozier y Friedberg (1977), Westen (1985).

²⁵ Véanse, sobre todo, Chanlat *et al.* (1984), Chanlat y Dufour (1985), Berry, Moisdon y Riveline (1978), Girin (1981), Aktouf (1987), Morgan (1983, 1986), Sievers (1986), Smircich y Calas (1987), Kanter y Stein (1979), Jones, Moore y Snyder (1988), Berry (1986).

comprender el sentido que las personas dan a sus actitudes, a sus acciones y a sus pensamientos.

Por lo demás, esa restitución sólo puede hacerse mediante métodos clínicos y etnográficos en los que el investigador también sea observador, entrevistas en profundidad, historias de vida, análisis de contenido y decodificaciones simbólicas. Únicamente a ese precio podrá tenerse acceso al sentido que las personas dan a su existencia y a su experiencia en la organización (Applebaum, 1984; Berry, 1986; Aktouf, 1987; Crozier y Friedberg, 1977; Sainsaulieu, 1987; Kanter y Stein, 1979; Morgan, 1983; Jones, Moore y Snyder, 1988). Desde luego, ello no excluye el recurso a los métodos cuantitativos. Cuando resultan ser pertinentes, estos últimos pueden ciertamente constituir un complemento indispensable de los métodos cualitativos.²⁶

La necesidad de la multiplicidad de las miradas

La complejidad del comportamiento humano que revela los propósitos que acabamos de exponer y las exigencias que entraña esa complejidad en el plano metodológico desembocan naturalmente en una *economía de la explicación* (Devereux, 1972; Chanlat, 1984). La economía explicativa sólo podrá ver la luz gracias al respeto de los planos de análisis y a la pluralidad de las miradas. Si, por ejemplo, un investigador se interesa en el problema de las enfermeras, puede abordarlo de diferentes maneras: desde el punto de vista económico, estudiando los salarios, las bonificaciones, el mercado de trabajo; o, desde el punto de vista político, analizando su poder en relación con las otras categorías de personal; o, también, desde el punto de vista psicológico, dedicándose a comprender sus personalidades; y, así, puede multiplicar los enfoques. Cada punto de vista, a su manera, restituirá una parte de la realidad; sin embargo, sólo del conjunto de las miradas podrá desprenderse realmente una imagen menos parcial, pues cruzándolas, multiplicándolas en planos diferentes, será como podremos interpretar la realidad observada en un sentido más total, como podremos tratar de restituirla en su totalidad. Por desgracia, la división del conocimien-

²⁶ En efecto, si bien no todo puede ser aprehendido cuantitativamente —como es el caso, por ejemplo, del sentido de las significaciones—, también es verdad que ciertos elementos son fácilmente cuantificables; pienso en este caso en el número de empleados, en la razón H/M, en la tasa de relevo del personal, en las cantidades producidas, etc. A este respecto, véase la excelente obra de G. Devereux (1980).

to en disciplinas y los territorios científicos que se desprenden de esa división a menudo nos impiden hacerlo, pues, con frecuencia, la especialización refuerza las concepciones monocausales. Ninguna disciplina, sea la que fuere, escapa a ello. Ahora bien, esa tendencia debe ser combatida. Ninguna mirada agotará jamás lo real.

La necesidad de una concepción dialéctica de los fenómenos

La última afirmación que haremos en esta sección se refiere al carácter dialéctico tanto del comportamiento humano como de la investigación y del vínculo investigación-realidad (Gurvitch, 1972). Es cierto, creemos que los seres humanos construyen su mundo y que el universo social que edifican los influye a su vez; creemos asimismo que los conflictos, las oposiciones y las contradicciones se encuentran en el centro de la dinámica histórica. Ahí están la historia de las sociedades y la de las organizaciones para dar prueba de ello (Chanlat y Séguin, 1987, 1988; Sahlins, 1989; Godelier, 1984).

Creemos, en fin, que la investigación en sí no escapa a esa regla, que existe una relación de naturaleza dialéctica entre el investigador, el objeto de su investigación y la realidad social, algo que Giddens (1987, p. 414) resumió muy bien en estos términos: "A diferencia de las ciencias naturales, las ciencias sociales entran de manera inevitable en una relación 'sujeto-sujeto' con sus objetos". En efecto, la determinación de un objeto, de un fenómeno de investigación, su aprehensión y su interpretación modifican a menudo la idea de que las personas y los investigadores se hacen de él y, por ende, la propia construcción de esa realidad. Se comprende entonces mucho mejor por qué en los países totalitarios, por ejemplo, las ciencias en general y las ciencias humanas en particular están a menudo sujetas al poder o incluso fuera de la ley. Todo conocimiento nuevo corre el riesgo de ser juzgado como revolucionario; todo saber nuevo, al modificar la representación que uno se hace de la realidad, se enfrenta a las concepciones establecidas y reconocidas. Al revelar ciertos mecanismos, ciertos procesos, o bien ciertas realidades hasta entonces ocultas, el surgimiento de ideas nuevas permite a otros cobrar conciencia de ello y sacar las conclusiones que se imponen. Así fue como, en Francia, la filosofía de la Ilustración minó poco a poco el edificio social del antiguo régimen y condujo a los franceses a hacer la revolución y promulgar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

no (Vovelle, 1988; Furet, 1978; Winock, 1988). A este respecto, se podrían multiplicar los ejemplos históricos. Galileo, Descartes, Newton, Voltaire, Darwin, Marx, Weber, Einstein, para nombrar únicamente a unos cuantos, contribuyeron cada uno a su vez a modificar mediante sus obras la representación que sus contemporáneos se hacían del mundo y del lugar que ocupaban en él. Por lo mismo, participaron también en el surgimiento de nuevas cuestiones y nuevas transformaciones sociales. No obstante, si bien es cierto que esa dialéctica existe en todos los planos, tanto en el seno de la sociedad como en el plano de la investigación, también es cierto que hasta el presente, salvo algunas excepciones notables (Audet, 1986; Morgan, 1986), todavía no ha sido integrada al proceso intelectual de las "ciencias de la administración", ya que éstas han preferido, como ya lo dijimos anteriormente, basarse en una concepción más ortodoxa y, por ende, menos molesta para las organizaciones existentes.

Algunos elementos para una teoría antropológica de las organizaciones

Una vez admitidos esos postulados en cuanto fundamentos de nuestro proceso, nos parece importante pasar a la presentación de algunos elementos de la teoría que queremos proponer. Mediante ello, buscaremos comprender la realidad humana en las organizaciones y presentar los primeros elementos de una teoría antropológica todavía en construcción, distinguiendo cinco planos estrechamente vinculados entre sí: el del *individuo*, el de la *influencia recíproca*, el de la *organización*, el de la *sociedad* y el del *mundo*.

Cada plano es, a la vez, analíticamente disociable y concretamente indisociable de los otros cuatro. Cada uno de esos planos hace surgir un *orden* determinado, es decir, dispone los elementos que lo constituyen según relaciones aparentes y relativamente estables. Si bien un plano y un orden pueden tener, en ciertos momentos, un papel preponderante, ello no significa que se postule una jerarquía inmutable entre ellos. Las relaciones entre planos pueden adoptar, teórica y prácticamente, todas las direcciones. Más adelante proporcionaremos algunas ilustraciones de ello. El orden, en fin, que se constituye en cada uno de los cinco planos es contingente: es fruto del enfrentamiento permanente entre la imaginación y la experiencia que los hombres y las mujeres viven en un ámbito espacio-temporal dado, en lo que Sahlins

(1989) calificaría de “estructura de la coyuntura”.²⁷ Por lo demás, contingente no quiere decir que todo sea posible en la práctica. Como ya lo hemos subrayado en varias ocasiones, los seres humanos construyen, desconstruyen y reconstruyen siempre su realidad a partir de materiales a la vez antiguos y nuevos. “La transformación de una cultura es un modo de su reproducción”, escribe Sahlins (1989, p. 144).

El plano del individuo

El primer plano tiene por objeto el individuo. Ese individuo es, por definición, un ser biopsicosocial. Esta triple pertenencia —biológica, psicológica y social— le confiere una complejidad singular en la escala de lo vivo (Morin, 1973; Ruffié, 1976). Aunque se puede estudiar al individuo conforme a uno de esos tres ejes, en realidad siempre es difícil no tener en cuenta los otros dos. Los ejes *biológico*, *psíquico* y *social* contribuyen, cada uno a su manera y por su propia intrincación, a la edificación del orden individual, a plantear al individuo en cuanto sujeto y actor de su propia historia y, en fin, a fijar igualmente sus límites.²⁸ El componente biológico puede influir en el psíquico, incluso en el social; por ejemplo: una persona atacada de un problema funcional cualquiera puede poner en tela de juicio su trabajo, sus actividades, sus relaciones; y lo contrario es igualmente cierto. Los ejes *psíquico* y *social* pueden tener consecuencias biológicas; por ejemplo: una persona de cierta cultura puede, al entrar en contacto con otra realidad cultural, encontrarse en una situación paradójica. Esa situación, que Devereux califica de aculturación antagonista puede, en ciertas ocasiones, provocar disfunciones psíquicas u orgánicas (Bateson, 1979; Devereux, 1972). Abordaremos esas interrelaciones en la parte que les está dedicada.

El triple componente también interviene, desde luego, cuando se estudia a los seres humanos en las organizaciones. En la escala individual, lo biológico, lo psíquico y lo social desempeñan una función más

²⁷ Por “estructura de la coyuntura”, Sahlins quiere decir “la comprensión de hecho de las categorías culturales en un contexto histórico en particular, tal como se expresa en la acción interesada de los agentes históricos, lo cual incluye la microsociología de su influencia recíproca” (1989, p. 14).

²⁸ En efecto, la noción en sí de individuo tiene una connotación sociohistórica. Entre la concepción griega antigua y la idea moderna de individuo, hay todo un conjunto de matices que tienen sus raíces en los ámbitos socioculturales. A este respecto, véanse las obras de L. Dumont (1983) y de J. P. Vernant (1989) y el excelente número especial que la revista *Magazine Littéraire* acaba de dedicar al individualismo (Ewald *et al.*, 1989).

o menos importante, según los ámbitos y las personas que intervienen. La herencia biológica, los rasgos de carácter, la historia personal y la pertenencia sociocultural imprimen su huella, al capricho de los acontecimientos, en las conductas individuales. Al conjugar sutilmente esos tres elementos, la realidad humana observada en ese plano explica en cierta medida el porqué, en condiciones similares de vida en la organización, algunos se comportarán o reaccionarán de manera diferente. En el plano individual, el conformismo o la desviación, la sumisión o la revuelta, la aceptación o la crítica, la resistencia o el hundimiento tienen su origen en parte en la arquitectura biopsicosocial propia de cada uno. Dicho de otra manera, el “yo” es indisociable de su historia, de su propia experiencia y de sus prácticas.

Hasta ahora objeto privilegiado de la psicología, del psicoanálisis y de la psicología social y, en otro plano, de la filosofía, el individuo es hoy, como ya lo vimos anteriormente, revalorizado por las ciencias de lo social (Ewald *et al.*, 1989). Ciertamente, desde hace algunos años, la imagen de un individuo aplastado por lo colectivo, socialmente determinado, cede el lugar progresivamente a otra representación: la de un individuo que participa en la construcción y en la desconstrucción de su realidad, de una persona que es a la vez un sujeto en acción y un actor de su historicidad. Para la etnometodología, por ejemplo (Coulon, 1987, p. 45):

Un miembro no es solamente una persona que respira y que piensa, es una persona dotada de un conjunto de procedimientos, de métodos, de actividades y de saber hacer que la hacen capaz de inventar dispositivos de adaptación para dar sentido al mundo que la rodea.

Este cambio de perspectiva no se da en el vacío. Se inserta en estructuras sociales que predeterminan en cierta medida las respuestas que cada individuo puede dar a las situaciones que vive. En ello es en lo que el estudio del individuo no es totalmente disociable de los otros planos.

El plano de la influencia recíproca

El ser humano no vive aislado. Es precisamente en la relación con *alter* en la que *ego* se construye. Por lo tanto, la diferencia con el otro es consustancial a la identidad personal. “Toda identidad —escribe

Laing— requiere la existencia de otro: de algún otro en una relación gracias a la cual se actualiza la identidad del sí” (1971, p. 99). El otro, como ya lo afirmamos con anterioridad y como lo veremos desarrollarse en *L'individu et l'organisation*, es a la vez un *modelo*, un *objeto*, un *sostén* o un *adversario*; modelo, porque constituye un sujeto de identificación; objeto, porque es un sujeto de inversión de tipo libidinal en la que se convierte en objeto de amor y de odio; sostén y adversario, porque permite la construcción de vínculos de solidaridad y hostilidad. Dicho de otra manera, como lo escribo con toda precisión E. Enríquez (1983, p. 57): “El otro no existe mientras no exista para nosotros, lo cual significa que es indispensable una forma de apego (identificación, amor, solidaridad, hostilidad) para constituir en otro a quien sea”. Y es justamente ese universo de la relación con el otro el que funda el segundo plano del análisis: el plano de la influencia recíproca.

Las influencias recíprocas con el otro son principalmente de tres órdenes. Primero, pueden consistir en un cara a cara o en una relación con un pequeño número de personas. La relación *uno-otro* constituye, desde luego, la influencia recíproca social básica y es el objeto privilegiado de muchas disciplinas, sobre todo de la psicología social (Harré, 1979; Fischer, 1987), la microsociología (Goffman, 1973, 1974b, 1988) y la etnometodología (Garfinkel, 1967; Coulon, 1987), las cuales pueden en seguida remitir a la relación que un individuo puede tener con una multitud. La relación *uno-masa* dio nacimiento a la psicología del mismo nombre (Le Bon, 1963; Moscovici, 1981) y es, en fin, la que puede hacer referencia a la relación que un grupo tiene con otro grupo. Y, puesto que constituye el universo de las relaciones sociales (Padioleau, 1986), la relación *nosotros-nosotros* sigue siendo el campo de estudio preferido de la sociología (Rocher, 1968; Javeau, 1976) y de la antropología social (Evans-Pritchard, 1969).

Los tres diferentes tipos de influencia recíproca contribuyen cada uno en su escala respectiva a edificar cierto orden. El primero se refiere, según la expresión de Goffman, al *orden de la influencia recíproca* (1988). El universo de relaciones del cara a cara pone en juego actores, actividades, rituales, actitudes, convenciones, palabras y papeles en un marco espacio-temporal determinado (Harré, 1979; Goffman, 1973), en el que la noción de cara remite, por un lado, a la fisonomía, al rostro y, por el otro, al mantenimiento de la estima de sí mismo (Giddens, 1987). El ámbito de la organización produce un gran número de situaciones de ese género. Baste pensar en las numerosas reuniones, en los encuentros cotidianos, en las entrevistas entre superiores y su-

bordinados, en los intercambios entre colegas, en las conversaciones de pasillo, etcétera.

El segundo tipo de *influencia recíproca* es un universo de relaciones muy particular. En efecto, efímera y muy circunscrita en el tiempo, la existencia de una multitud, y el universo de relaciones que dependen de ella, pertenece más al *orden de la fusión* que cualquier otro tipo de influencia recíproca o de universo.²⁹ En las organizaciones es posible observarlo en ocasión de las manifestaciones que movilizan en todo o en parte al personal de una empresa: huelgas, desfiles, ocupación de fábricas, asambleas generales, etc. Asimismo, es posible observar tales fenómenos en ocasión de las manifestaciones sindicales, políticas, deportivas o religiosas.³⁰

El tercero y último tipo remite a la esfera de las identidades colectivas que delimitan la pertenencia social de los individuos. Y este tipo de influencia recíproca está igualmente omnipresente en el seno de las organizaciones. Establece las numerosas relaciones y divisiones *nosotros-ellos/ellas* que coinciden con los distintos universos sociales y los confirman: dirección-base, ejecutivos-obreros, gremios, universo masculino-universo femenino, nacionales-“extranjeros”, viejos-jóvenes, etc. Puesto que ponen en juego relaciones de poder y de significación (Sainsaulieu, 1987; Clegg, 1989), esas relaciones sociales contribuyen a edificar lo que calificaremos en las próximas páginas de *orden de la organización*.

Los tres grandes tipos de influencia recíproca pueden ser formales, esto es, codificados por un conjunto de reglas y procedimientos explosivos, establecidos en un marco claramente definido, o también informales, es decir, surgidos de relaciones que se tejen espontáneamente en los lugares de trabajo, mientras que la realidad combina sin cesar las dos formas.

Para existir, el mundo de la influencia recíproca necesita y pone

²⁹ En efecto, según Le Bon (1963),

las multitudes, recuerda Moscovici, tienen como característica principal la fusión de los individuos en un espíritu y en un sentimiento comunes que diluyen las diferencias de personalidad y reducen las facultades intelectuales. Cada quien se esfuerza por seguir a los semejantes con quienes entra en contacto. El agregado, por su masa, lo arrastra en su dirección, como el flujo arrastra los guijarros en la playa. Y esto, sin importar la clase social, la educación ni la cultura de los participantes. (1981, p. 107.)

³⁰ La actualidad es rica en ese campo. Los últimos acontecimientos relacionados con el asunto Rushdie constituyen un caso ejemplar de ello.

en juego cierto número de mecanismos; a saber: modos de comunicación, ritos de influencia recíproca y procesos psíquicos, que no dejan de tener vínculos estrechos entre ellos, como lo veremos igualmente a lo largo de este trabajo.

La influencia recíproca y el modo de comunicación

Puesto que el ser humano es un ser de diálogo y puesto que todo comportamiento significa comunicación (Bateson, 1979), toda influencia recíproca, sea la que fuere, supone por definición un modo de comunicación, es decir, un conjunto de disposiciones verbales y no verbales encargado de expresar, de traducir, de dar a entender, en una palabra, de decir lo que unos quieren comunicar a otros en el transcurso de una relación. Unas veces *locutor*, otras *auditor* y otras *interlocutor*, todo individuo expresa, en el marco de la influencia recíproca, al mismo tiempo, lo que es, lo que hace, lo que piensa, lo que sabe, lo que desea, lo que le gusta, etc. Al hacerlo, se erige en cada ocasión en cuanto persona. “Es un hombre hablante —escribe el lingüista Benveniste— el que encontramos en el mundo, un hombre que habla a otro hombre, y el lenguaje explica la propia definición del hombre” (1966, p. 259). No obstante, la comunicación verbal no es el único modo de comunicación. La comunicación no verbal constituye otro modo a la vez particular, complementario y simultáneo de comunicación (Feyereisen y De Lannoy, 1985).³¹ Según la distinción establecida por Cosnier y Brosard (1984), ese modo de comunicación comprende al mismo tiempo elementos *cotextuales*, esto es, elementos mimogestuales (mímica, movimientos corporales, etc.) y elementos vocales (timbre, entonación, etc.) que acompañan al texto hablado propiamente dicho, y elementos *contextuales*, que reagrupan todos los marcadores e índices de contextualización: marcadores corporales, marcadores de pertenencia (ropa, insignias, uniformes, etc.) y marcadores de relación (signos jerárquicos, vestidos de función, posturas, etc.). El conjunto de esos marcadores asociados a las características espaciales y temporales del lugar donde se sitúa el acto de la comunicación define el contexto de la situación.

³¹ En nuestros días, el calificativo no verbal remite, en la mayoría de los casos, solamente al sistema gestual; el subsistema vocal queda definido por el término paraverbal. También hay que tener en cuenta el hecho de que lo no verbal no siempre pertenece al lenguaje. A este respecto, véanse las obras de Cosnier y Brosard (1984) y Feyereisen y De Lannoy (1985).

Así, “‘texto’ y ‘cotexto’ —como lo escriben esos dos autores— se asocian para constituir el enunciado total, enunciado lingüístico heterogéneo formado por la sinergia de los tres subsistemas: ‘verbal, vocal y gestual’” (1984, p. 28). No obstante, ese enunciado total sólo adquirirá toda su significación en un contexto dado. Por ende, los elementos *textuales*, *cotextuales* y *contextuales* constituyen los tres pilares sobre los que se funda cualquier acto de comunicación.

La influencia recíproca y la ritualización

Si bien es cierto que, para existir, toda influencia recíproca necesita un modo de comunicación, también lo es que toda influencia recíproca pone en juego cierta forma de ritualización. Esta última no es propia del ser humano (Huxley, 1971; Fondation Royaumont, 1974); sin embargo, en él adopta formas muy particulares. Utilizamos en este caso el término ritualización en su acepción antropológica y no etnológica (De Heutsch, 1974).³² Como lo subrayó marcadamente Goffman (1974b, 1988), la vida cotidiana es el teatro permanente de esa ritualización. Los ritos de influencia recíproca tienen por función, movilizándolo todo un conjunto de obligaciones, esperanzas y figuraciones, preservar la cara de cada uno o incluso restituirla cuando uno la ha perdido en el transcurso de un encuentro (Goffman, 1974b, p. 41):

³² En lo que respecta a la ritualización, la diferencia entre el universo humano y el de las otras especies reside en el carácter ampliamente no genético de la ritualización humana y en la función que desempeñan el lenguaje, la simbólica, el aprendizaje, la individuación y la conciencia de sí mismo en esta última. Como lo escribe Julian Huxley:

A causa de diversas propiedades que caracterizan la vida mental, las capacidades, el comportamiento y la evolución del hombre, el proceso de ritualización está mucho más diversificado en él que entre los animales y tiene consecuencias de un alcance mucho mayor. (1971, p. 25.)

A pesar de todo, la utilización de este término está lejos de ser adecuada para los antropólogos, como lo recuerda L. de Heutsch (1974, p. 687):

Los etólogos confunden código y ceremonia, toman la parte ceremonial de ciertos códigos... por la totalidad. Por lo tanto, dejan escapar la singularidad en sí de la realidad semiológica, la propiedad que tiene la gente de expresar conductas contradictorias en el gran juego de la comunicación con los hombres, con los dioses, con los animales.

En todas partes, a fin de mantenerse en cuanto tales, las sociedades deben movilizar a sus miembros para hacer de ellos participantes en encuentros autocontrolados. El ritual es uno de los medios para entrenar al individuo con ese fin: se le enseña a ser atento, a sentir apego por su yo y por la expresión de ese yo a través de la cara que él protege, a dar muestras de orgullo, honor y dignidad y a tener consideración, tacto y cierta confianza. Tales son algunos de los comportamientos elementales que hay que integrar en una persona para que pueda servir de interactor.

Dicho de otra manera, la gentileza, el tacto, la cortesía, lo que en pocas palabras llamamos saber vivir, son medios universales de expresar nuestro saber ser y de asegurar lo que Devereux calificó tan bellamente de “reciprocidad conveniente” (1980, p. 327). En un plano más ontológico, protegiéndonos y protegiendo al otro, esos ritos tienen por función asegurar la perennidad de la confianza mutua (Giddens, 1987). Sin esa ritualización de las relaciones cotidianas, la existencia pronto sería insoportable. Las situaciones de crisis nos lo recuerdan constantemente, tanto en el plano de las sociedades (Lévi, 1987; Antelme, 1957) como en el de las organizaciones (Weil, 1951; Linhart, 1978; Aktouf, 1987; Terkel, 1976; Goffman, 1974b). Así, como contribuyen al mantenimiento de la sociabilidad, tanto los ritos de influencia recíproca como los rituales de orden colectivo se convierten en verdaderos indicadores del estado cualitativo de las relaciones humanas.

La influencia recíproca y los procesos psíquicos

Toda influencia recíproca pone en movimiento procesos psíquicos. Esos procesos psíquicos, objeto de estudio preferido de la psicología y del psicoanálisis, son tanto el origen del desarrollo cognoscitivo como afectivo del ser humano, representan la parte invisible de la influencia recíproca y son inherentes y acompañan a cualquier palabra, cualquier discurso y cualquier acción.

Los procesos de identificación, introspección, proyección, transferencia, contratransferencia, idealización, división, represión, etc., para hablar como los psicoanalistas (Laplanche y Pontalis, 1967), son omnipresentes tanto en la relación interpersonal como en la relación entre grupos. A menudo imperceptibles, son el origen de numerosos problemas, malentendidos, disputas y conflictos que se presentan en el seno de las organizaciones. En la parte que les está dedicada en la obra que

aquí resumo se ve más en detalle cómo abordar desde el punto de vista psíquico las relaciones que se tejen en las organizaciones. Por lo demás, la presencia de esos mecanismos, la mayor parte del tiempo inconscientes, no deja de influir en mayor o menor medida en la calidad de la comunicación que puede establecerse entre dos o más personas:

Toda comunicación es siempre parcial, en parte incluso mentirosa, a causa de los mecanismos psíquicos de represión y división, de las necesidades de protección, de las transferencias negativas que pueden establecerse frente a ciertos objetos. [...] lo que sigue siendo posible, por el propio hecho de la obligación de vivir y trabajar con los otros, es el intento siempre falible y que siempre hay que reanudar de una comunicación que no ponga en movimiento con demasiada violencia ni demasiado frontalmente los mecanismos de seguridad narcisista y las necesidades de identidad de los individuos, dicho de otra manera, que sepa establecer la diferencia entre el reconocimiento del deseo y el deseo de reconocimiento de cada uno. (Enríquez, 1983, p. 391.)

Por lo tanto, no toda comunicación es totalmente empática siempre. La significación que se da a ciertas actitudes, a ciertas palabras, debe ser reinsertada siempre en los marcos psíquicos que las hicieron surgir. Actuando de esa manera, podemos comprender mejor ciertos comportamientos que a primera vista podrían parecer ambiguos, paradójicos, incluso totalmente irracionales. El tener en cuenta tales procesos tiene el mérito de recordarnos a todos y cada uno que la afectividad constituye una dimensión inevitable de las relaciones humanas, cualquiera que sea su marco: el cara a cara, el grupo o la multitud.

El plano de la organización

La organización constituye el tercer plano del análisis. En el caso que nos interesa, forma el marco social de referencia en cuyo seno se insertan los fenómenos humanos que queremos estudiar más particularmente en este trabajo. Esa construcción social de un género particular puede ser vista como un sistema que pone en juego dos grandes subsistemas: por una parte, un *subsistema estructuromaterial* y, por la otra, un *subsistema simbólico*. Mientras que el primer subsistema remite a las condiciones ecogeográficas, a los medios materiales instalados para asegurar la función de producción de bienes o servicios, el segundo subsistema remite al universo de las representaciones in-

dividuales y colectivas que dan sentido a las acciones, interpretan, organizan y legitiman las actividades y las relaciones que los hombres y las mujeres sostienen entre ellos. La influencia recíproca de esos dos subsistemas, mediatizada por las relaciones de poder, contribuye a edificar el *orden de la organización*.

Por definición, el orden de la organización es siempre inestable.³³ Las tensiones, los conflictos, la incertidumbre, la ambigüedad, las desigualdades, las contradicciones de orígenes exógenos y endógenos variados se encargan de alimentar el movimiento (Dupuy, 1982; Balandier, 1988). Sin duda alguna, no todas las organizaciones evolucionan de la misma manera; algunas son más dinámicas que otras. Tomando prestada la terminología de Lévi-Strauss, podríamos decir incluso que hay organizaciones “calientes”, a semejanza, por ejemplo, de las empresas orgánicas descritas por Burns y Stalker (1961), y organizaciones “frías”, a semejanza de las burocracias analizadas por numerosos autores (Merton, 1952; Selznick, 1966; Gouldner, 1964; Mintzberg, 1982).

A causa de su marco de acción original, el plano de la organización introduce dimensiones que le son propias y que influyen en las conductas humanas que podemos observar en su seno. Las exigencias económicas del medio ambiente, los modos de dominación utilizados, la historia de la organización, los universos culturales que en ella entran en contacto, las características sociodemográficas del personal (edad, sexo, origen étnico, grado de conocimientos, etc.) dan a cada organización una configuración singular e influyen en los comportamientos individuales y colectivos. Aunque podemos tratar de extraer conceptos universales, invariables, incluso arquetipos de organización (Mintzberg, 1982), es decir, parámetros comunes independientemente de la diversidad, es forzoso reconocer que sin duda alguna existe una variabilidad, no solamente entre organizaciones respecto de las cuales se admite que muestran diferencias, sino también entre organizaciones similares. Por ejemplo: si bien todo el mundo está de acuerdo en decir que el ejército y la universidad son dos organizaciones distintas, cualquier observador de esas dos realidades notará fácilmente que también hay diferencias entre los diferentes componentes del primero —marina, aire, tierra— y entre las diversas facultades que pueden componer la segunda.

³³ Como lo escriben I. Prigogine e I. Stengers (1980, p. 64): “Ninguna organización, ninguna estabilidad, en cuanto tal, está garantizada ni es legítima, ninguna se impone por derecho, todas son producto de las circunstancias y se encuentran a merced de las circunstancias”.

Por lo demás, el plano de la organización no sólo influye en las conductas internas. La influencia cada vez mayor que ejercen las organizaciones contemporáneas en la naturaleza, en las estructuras socioeconómicas y en la cultura las lleva a convertirse en elementos clave de nuestras sociedades industriales avanzadas, y aun del mundo entero. Por ello mismo, contribuyen a su manera a edificar el *orden social mundial*. Numerosos ejemplos pueden ilustrar nuestros propósitos. En efecto, hoy día no es raro observar cuán a menudo los éxitos económicos, financieros, industriales, técnicos, científicos y culturales de un país se identifican con las organizaciones, privadas o públicas. Para convencerse de ello, baste pensar en el famoso *slogan* estadounidense de los años sesenta: “Lo que es bueno para General Motors es bueno para Estados Unidos”; o, también, en las múltiples declaraciones más recientes referentes a la actividad de empresas nacionales en Canadá, Francia, Japón u otros países.³⁴ Coca-Cola, Lévi-Strauss, McDonald’s, Boeing, la NASA, las producciones Walt Disney no sólo contribuyen al desarrollo económico de Estados Unidos; esas compañías encarnan asimismo el *American way of life*. Las empresas multinacionales se convierten así en los transmisores de su cultura de origen. Cuando entran en contacto con otras realidades culturales, son vistas entonces ora como modelos que deben seguirse, ora como contramodelos, agentes del extranjero, incluso verdaderos entes repulsivos (Servan-Schreiber, 1967; *Le Monde diplomatique*, 1988b). Desde hace algunos años, la empresa japonesa desempeña cada vez más ese papel (Ouchi, 1982; Pascale y Athos, 1981). A la cabeza de los negocios, la imagen de la “empresa samurai” parece, en efecto, haber remplazado a la “empresa yankee”, si bien esta última parece beneficiarse todavía de numerosos adeptos: ¿no es ella el origen de ese nuevo arte de dirigir que hoy llamamos la *gerencia*?

Así, al crear un espacio particular entre los planos del individuo y de la influencia recíproca, por una parte, y entre los planos de la sociedad y del mundo, por la otra, la organización representa perfectamente un plano por derecho propio.

³⁴ Ciertamente, no pasa una semana sin que podamos leer en una publicación occidental los logros de las empresas nacionales. Las secciones acerca del tema son cada vez más numerosas. El mundo de la empresa ha llegado a ser un verdadero culto (Rousseaux, 1988). Dan fe de ello las numerosas expresiones del tipo “Québec Inc.”, “Japon Inc.”, “la empresa de Francia”, etcétera.

El plano de la sociedad

La sociedad forma el cuarto plano de análisis. Objeto privilegiado de la antropología y de la sociología, su estudio exige un punto de vista sistemático o totalizante (Javeau, 1976). En efecto, toda sociedad es un conjunto económico, político, social y cultural situado en un ámbito espacio-temporal dado. Es lo que nos permite decir comúnmente, por ejemplo, que “Italia no es Francia”, que “Canadá no es Estados Unidos” o, también, que “Camerún no es Argelia”. Una sociedad, que es más o menos homogénea —a menudo hay sociedades dentro de la sociedad—, se caracteriza ante todo, sea cual fuere su tamaño, por su complejidad y su mayor o menor cohesión. Asimismo, puede adoptar formas muy variadas: por un lado, está la comunidad, cara a Tonnies, en la que los lazos se establecen sobre una base familiar o de clan, universo por excelencia de relaciones de “tejido cerrado”, según la muy gráfica expresión del sociólogo quebequense M. Rioux y en la que las organizaciones no constituyen el pilar de la sociedad; por otro lado, está el universo de la sociedad posmoderna, en la que los lazos se establecen sobre una base orgánica y se presentan más distendidos y en la que las organizaciones constituyen un pilar importante de la modernidad.

Al igual que el plano anterior, el plano de la sociedad tiene también un subsistema estructuromaterial y un subsistema simbólico articulados por las relaciones sociales que se tejen entre los diferentes individuos y grupos que constituyen la sociedad. Si bien es cierto que la sociedad puede ser el lugar de ciertas características socioculturales comunes (costumbres, lengua, tradiciones, leyes, etc.), de ciertas especificidades sociopolíticas (tipo de estructura social, modo de reproducción de las élites, modos de organización política), de reunión en torno a diversos símbolos colectivos (bandera, himno nacional, instituciones fetiche y singulares, etc.), lo que confiere cierta cohesión al conjunto social, también es cierto que la sociedad fija el marco de los conflictos, de las tensiones y de los cambios que podemos observar en ella. El plano de la sociedad engloba, penetra e irriga el universo de los individuos, de las interacciones y de la organización. Como lo escribió L. Dumont, “la sociedad es sentido, dominio y condición del sentido”. En efecto, todo ser humano es socializado en un medio dado. Ese proceso de socialización —o de aculturación, según la expresión de los antropólogos— permite que el individuo sea conforme a su grupo, enseñarle todo un conjunto de actitudes, de conductas, de comportamientos que le permitirán, a la vez, funcionar —“actuar correctamente”, según la

reciente formulación de Sahlins (1989)—, ser reconocido como un miembro de todo derecho y distinguirse, consecuentemente, de las personas que pertenecen a otros grupos. Como lo veremos un poco más adelante en este trabajo, ese proceso es el origen de la identidad y de la diferencia con el otro, esos dos elementos que constituyen las dos caras de un mismo fenómeno: la *realidad de identidad* (Todorov, 1989; Kristeva, 1988; Memmi, 1972). Crisol del aprendizaje de los hábitos, según la expresión cara a Bourdieu (1979), la socialización, no obstante, no sólo marca al individuo dándole una identidad sociocultural, también codifica las interacciones e impregna las organizaciones de todos esos valores que recorren el universo social más amplio y que transmiten sin cesar sus miembros, sus usuarios, sus clientes sus proveedores. Por ello no es posible hacer inteligible la dinámica humana de una organización sin conocer la cultura y la sociedad en la que dicha organización está inserta (Adler, 1986; Hofstede, 1987; d'Iribarne, 1989). La empresa japonesa no funciona como la empresa estadounidense (Ouchi, 1982; Pascale y Athos, 1981; Nakane, 1974) y esta última no procede como la empresa francesa (Crozier, 1963; d'Iribarne, 1989) o como la empresa quebequense (A. Chanlat, 1988) ni tampoco como la empresa soviética (Bhérier, 1982). Esa diferencia es en gran medida la expresión de una historia, de una cultura, de un modo de organización social, de un ámbito jurídico propio de cada una de esas sociedades. Por lo demás, ello no significa, como ya tuvimos la ocasión de mencionarlo antes, que la empresa en cuanto tal no participe también en la construcción de la realidad social y cultural de un país, en una palabra, en la edificación del orden social (Padioleau, 1986) e incluso, en ciertos casos extremos, en absorberlo completamente, un poco a semejanza de la sociedad descrita por Orwell (1984).

Dicho de otra manera, si bien es cierto que el orden de la organización desempeña una función en la edificación del orden social, también es cierto que el orden de la sociedad está siempre presente, de una manera u otra, en el *orden de la organización*. Esta relación de naturaleza dialéctica es de importancia capital para comprender el universo de las organizaciones y el de las sociedades estudiadas. Al igual que el orden de la organización, el orden de la sociedad es también teatro de enfrentamientos, contradicciones, conflictos y desigualdades. Y esos fenómenos de orden conflictivo no dejan de tener ciertas repercusiones en los que observamos en las organizaciones (Clegg y Dunkerley, 1980; Edwards, 1979; Clegg, 1989). Así, el orden social, de carácter fundamentalmente histórico, se presenta como un conjunto dinámico, un

orden en movimiento cuyo equilibrio es siempre inestable (Balandier, 1988). No obstante, esa inestabilidad no tiene su origen únicamente en las numerosas tensiones internas sino también en las múltiples relaciones que dicho orden sostiene con el sistema mundial.

El plano mundial

En cualquier momento de su historia, toda sociedad está inserta en un grado o en otro en una red más grande de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Esa red o área de civilización (Mauss, 1969) puede ser más o menos extensa, más o menos importante y más o menos densa. Puede ir desde un sistema de relaciones próximas antes que nada a la sociedad como en el caso de ciertas sociedades de recolectores-cazadores (Sahlins, 1976) hasta el sistema de *economía-mundo* descrito por el historiador francés Braudel (1979) o el *sistema del mundo* propuesto por el historiador estadounidense Wallerstein (1980, 1985).³⁵

En efecto, el lugar que una sociedad ocupa en lo que hoy llamamos el concierto de las naciones es función de un gran número de variables: geográficas, demográficas, históricas, militares, económicas, políticas, sociales y culturales. Y la influencia recíproca de todas esas variables será lo que determine en una gran medida la posición que va a ocupar en el sistema mundial (Aron, 1968; Braudel, 1979; Wallerstein, 1985).

No obstante, su lugar y su papel no están determinados de una vez por todas. La situación puede cambiar según la dinámica propia de la sociedad y según la del sistema internacional al que pertenece. Ahí está la historia para recordárnoslo, sobre todo la historia de Occidente. ¿No ha sido testigo esta última en unos cuantos siglos de una sucesión de polos hegemónicos (países, regiones o ciudades): Venecia y Génova en los siglos XIII y XIV, España en el XVI, Flandes en la primera mitad del XVII, Francia en el XVIII, Inglaterra en el XIX y Estados Unidos en el XX (Braudel, 1979; Wallerstein, 1980, 1985)? ¿No se habla hoy de un nuevo desplazamiento del centro de gravedad del Atlántico hacia el Pacífico?

³⁵ La economía-mundo —escribe Braudel (expresión inesperada y no bienvenida en nuestra lengua, que yo forjé antaño para traducir un uso particular de la palabra alemana *Weltwirtschaft*)— sólo pone en tela de juicio un fragmento del universo, un pedazo del planeta económicamente autónomo, capaz, en lo esencial, de bastarse a sí mismo y al que sus vínculos e intercambios interiores confieren cierta unidad orgánica. (1979, t. 3, p. 12.)

Aunque en cada época se observa cierta configuración, debemos agregar de inmediato que entre la situación actual y la que podía observarse en el transcurso de los siglos anteriores existen diferencias importantes. La primera distinción remite a elementos a la vez geográficos y socioeconómicos. Mientras que las sociedades que nos precedieron pertenecían a una economía regional —la mayoría de los intercambios se hacían entre un conjunto de ciudades, regiones o países situados en una misma área geográfica (por ejemplo: la cuenca mediterránea (Braudel, 1949)), en cuyo seno permanecían reducidas las diferencias en materia de desarrollo y de grados de vida—, las sociedades contemporáneas se encuentran integradas todas de una manera u otra en un sistema que en lo sucesivo abarca a la Tierra entera³⁶ y en el que se observan diferencias considerables de grados de vida (Brandt, 1980; *Le Monde diplomatique*, 1988).

La segunda distinción se refiere a la lógica de funcionamiento. Desde el advenimiento del capitalismo histórico, en los inicios del siglo XV, hasta hoy, el sistema capitalista ha pasado de un modo comerciante, predominante del siglo XVI al XVIII, a un modo industrial, predominante desde los inicios del siglo XIX hasta nuestros días. Ahora, según ciertos analistas, este último cederá el lugar a un modo cada vez más financiero (Halberstam, 1986; *Le Monde diplomatique*, 1988b), lo cual no ocurrirá sin transformar de nuevo el paisaje socioeconómico. La tercera distinción, en fin, se refiere a las organizaciones de representaciones y al marco jurídico. Desde el final de la segunda Guerra Mundial, el nuevo orden internacional que nació de ella ha hecho surgir un gran número de organizaciones supranacionales (FMI, ONU, UNESCO, Banco Mundial, FAO, Banco de Compensaciones Internacionales, Comunidad Europea, etc.); asimismo, se ha establecido todo un conjunto de reglamentaciones de carácter comercial, bancario y jurídico (GATT, Acuerdo de Bretton Woods, IATA etc.), cuyos objetivos son vigilar, regular, coordinar y aun intervenir en los asuntos del mundo.

Esa gran fuerza del *orden mundial* es aún más potente hoy que ayer. Numerosas señales dan prueba de ello: la economía no cesa de mundializarse; mediante la multinacionalización, las empresas consolidan su edificación (Goldberg y Negandhi, 1983; Lall, 1983; Casson, 1983); las fronteras nacionales se desdibujan (Europa, 1992, Acuerdo de Libre Intercambio Canadiense-Estadunidense, negociaciones del

³⁶ A este respecto, Fernand Braudel prefiere hablar de economía mundial, antes bien que de economía-mundo (1979).

GATT, etc.); incluso las amenazas ecológicas se vuelven mundiales; y, en fin, la diferencia entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo se amplía y las relaciones Este-Oeste constituyen su contrapunto inevitable. Así, porque constituye una dimensión inevitable de la existencia humana contemporánea y por sus características propias (globalidad, desigualdad, rivalidad, cooperación, lógica económico-financiera), el orden del mundo actual diseña los contornos dentro de los cuales deben moverse cada vez más en lo sucesivo las sociedades, las organizaciones y los individuos. La mundialización de los intercambios de la que somos testigos no estructura únicamente el mundo económico, también contribuye, mediante la multinacionalización de las empresas y de los movimientos migratorios internacionales, a trastornar las identidades colectivas (Todorov, 1989; Kristeva, 1988),³⁷ a redefinir los universos culturales (Bourgoin, 1984) y a que entrechoquen las imaginaciones (Eudes, 1982; *Le Monde diplomatique*, 1988a).³⁸

Complejidad e interdependencia de los planos

Como lo hemos visto en varias ocasiones, los cinco planos de que acabamos de hablar se influyen recíprocamente unos a otros: el individuo se construye en su relación con el otro —en un marco organizado lo más a menudo—, en la relación que mantiene con su sociedad y en la relación que esta última mantiene con otras sociedades (Memmi, 1972);³⁹ los individuos presentes influyen en el orden de la influencia recíproca; el

³⁷ El debate en torno al código de la nacionalidad en Francia, el reciente avance político de los movimientos ultranacionalistas en Alemania, Austria y Dinamarca (*Libération*, 1989b) y la cuestión de la subrepresentación de las minorías étnicas en los cuerpos policíacos y en los medios de comunicación en Québec plantean la cuestión del lugar que el otro no occidental debe ocupar en los países occidentales. A la inversa, el ascenso de los integrismos islámicos en los países mayoritariamente musulmanes y el resurgimiento del nacionalismo japonés plantean la cuestión de la relación con el otro occidental (*Libération*, 1989a).

³⁸ El debate actual sobre el contenido europeo de los programas de televisión es un buen ejemplo. Ante la invasión de los productos televisivos estadounidenses, son muchos los creadores, políticos, etc., que reclaman cuotas en la escala europea a fin, dicen, de proteger su identidad cultural; véase *Le Monde diplomatique* (1988a). Es un debate que agitó y todavía agita a los medios canadienses. El reciente acuerdo de libre comercio ha planteado muchas cuestiones a este respecto (Blouin, 1986). En el plano de la "imaginación científica", la reciente decisión del Instituto Pasteur de editar en inglés sus revistas ha desencadenado un clamor de indignación en los países de lengua francesa, ya que la cuestión lingüística no es neutra en la construcción de la realidad.

³⁹ La obra fundamental de A. Memmi (1972) recuerda en efecto la amplitud de las consecuencias psicológicas que el dominio que ejerce una sociedad sobre otra puede tener entre los que sufren ese dominio en su vida cotidiana.

orden de la organización es, a la vez, el producto y el productor del orden de la sociedad y del orden mundial; e, inversamente, el orden mundial tiene repercusiones importantes en los otros planos.

Esta concepción un tanto circular indica claramente que no queremos establecer *a priori* una jerarquía entre esos cinco planos (Bateson, 1979). También significa que el universo que queremos estudiar a través de ellos, el hecho humano en las organizaciones en este caso, no es una simple yuxtaposición de estratos independientes unos de otros, reducible a una sola dimensión o dependiente de un plano determinado. Por el contrario buscamos plantear la complejidad, es decir, como lo describe Morin, "reconocer lo que es 'uno' y lo que es 'múltiple'" (1986, p. 136), y mostrar asimismo cómo todo fenómeno que se estudia está atravesado, un poco a la manera de los acoplamientos imprecisos de Goffman (1988), por elementos transversales.⁴⁰

Esta visión, que es a la vez unidimensional y pluridimensional de los seres humanos en situación, se integra por lo demás en un movimiento contemporáneo más amplio, cuyo objetivo es superar las oposiciones clásicas: individuo-sociedad, orden-desorden, autonomía-dependencia, cooperación-competencia, estructura-historia (Dupuy, 1982; Morin, 1986; Bourdieu, 1987; Giddens, 1987; Balandier, 1988; Sahlins, 1989). En la realidad, esos acoplamientos-divisiones están íntimamente ligados entre sí y sus configuraciones son múltiples.

Reunir lo que hasta entonces estaba separado, hacer evidentes dimensiones durante mucho tiempo olvidadas, reafirmar la función del sujeto, de la experiencia y de la simbólica en las organizaciones, resituándolas al mismo tiempo en sus marcos sociohistóricos, tal es la ambición de esta antropología de la organización que buscamos construir. Esperamos que las diferentes partes que componen este artículo convencerán al lector de que hemos tomado el buen camino: el de la unidad y, al mismo tiempo, de la interdisciplinariedad.

⁴⁰ En su última obra traducida, Goffman escribe a propósito de los lazos entre la influencia recíproca y las estructuras sociales:

Así es como, en general (todo calificativo puesto de lado), lo que encontramos, al menos en las sociedades modernas, es un lazo no exclusivo, un "acoplamiento impreciso" entre ciertas prácticas de la influencia recíproca y las estructuras sociales, un desplazamiento de los estratos y de las estructuras en categorías más amplias —puesto que las propias categorías ya no corresponden término a término con ningún elemento del mundo estructural—, una especie de engranaje de diversas estructuras en los mecanismos de la influencia recíproca. O, si se quiere, un conjunto de reglas de transformación, una membrana que selecciona la manera como serán tenidas en cuenta en el transcurso de la influencia recíproca diversas distinciones sociales, exteriormente pertinentes.

Referencias bibliográficas

- Adler, N.J. (1986), *International Dimensions of Organizational Behavior*, Boston, Kent Publishing Company.
- Adler, N.J. y D.N. Izraeli (1988), *Women in Management World-Wide*, Armonk, N.Y., Sharpe.
- Adret (1977), *Travailler deux heures par jour*, Paris, Éditions du Seuil.
- Aktouf, O. (1987), *Une comparaison "transnationale" des "habilités", activités symboliques et conduite de carrière: approche ethnographique et interculturelle (Canada/Algérie)*, Montreal, École des HEC (Cuadernos de CETAL, 87-07).
- (1989), *Le management: entre tradition et renouvellement*, Montreal, Gaëtan Morin.
- Alvesson, M. (1987), *Organization Theory and Technocratic Consciousness*, Berlin, W. de Gruyter.
- Amado, G. (1980), "Psychoanalysis and Organization", *Sigmund Freud House Bulletin*, vol. 4, núm. 2, pp. 17-20.
- Antelme, R. (1957), *L'espèce humaine*, Paris, Gallimard.
- Applebaum, H. (1984), *Work in Market and Industrial Societies*, Albany, State University of New York Press.
- Arnold, H.J. y D.C. Feldman (1986), *Organizational Behavior*, Nueva York, Montreal, McGraw-Hill. (Colección McGraw Hill Series in Management.)
- Aron, R. (1968), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy.
- Association des Manufacturiers Canadiens (1986), "Rapport sur l'enseignement universitaire", Ottawa.
- Attali, J. (1982), *Histoires du temps*, Paris, Fayard.
- Audet, M. (1986), "Le procès des connaissances de l'administration", en M. Audet y J.L. Malouin (dir.), *La production des connaissances scientifiques de l'administration*, Quebec, Presses de l'Université Laval, pp. 25-36.
- Audet, M. y J.L. Malouin (dir.) (1986), *La production des connaissances scientifiques de l'administration*, Quebec, Presses de l'Université Laval.
- Balandier, G. (1988), *Le désordre: éloge du nouveau*, Paris, Fayard.
- Balle, C. (1989), *Sociologie des organisations*, Paris, PUF. (Colección Que sais-je?)
- Bateson, G. (1979), *Mind and Nature*, Nueva York, Bantam Books.
- Behrman, J. y R. Levin (1984), "Les grandes écoles remplissent-elles leur mission?", *Harvard-L'Expansion*, verano, pp. 63-73.
- Benedix, R. (1974), *Work and Authority in Industry*, Berkeley, University of California Press.
- Benveniste, É. (1966), *Problèmes de linguistique générale*, Paris, Gallimard.
- Berger, P.L. y T. Luckmann (1986), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck.
- Berry, M. (1986), "Logique de la connaissance et logique de l'action", en M. Audet y J.L. Malouin (dir.), *La production des connaissances scientifiques de l'administration*, Quebec, Presses de l'Université Laval.
- Berry, M., J.C. Moisson y C. Riveline (1978), "Qu'est-ce que la recherche en gestion?", Paris, publicación de la École des Mines, École Polytechnique.
- Bhérier, H. (1982), *Management soviétique: administration et planification*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Bion, W.R. (1972), *Recherches sur les petits groupes*, Paris, PUF.
- Bloom, A. (1987), *L'âme désarmée*, Montreal, Guérin.
- Blouin, J. (1986), *Le libre-échange vraiment libre?*, Quebec, Institut Québécois de Recherche sur le Culture.
- Bouchard, S. (1985), "Être truckeur (routier)", en A. Chanlat y M. Dufour (dir.), *La rupture entre l'entreprise et les hommes. Le point de vue des sciences de la vie*, Montreal, Quebec/Amerique.
- Boudon, R. (1984), *La place du désordre: critique des théories du changement social*, 2a. ed., Paris, PUF.
- Bourdieu, P. (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit.
- (1987), *Choses dites*, Paris, Éditions de Minuit.
- Bourgoin, H. (1984), *L'Afrique malade du management*, Paris, Éditions Jean Picollec ("Perspective 2001").
- Brandt, W. (1980), *Nord-Sud: un programme de survie*, Paris, Gallimard.
- Braudel, F. (1949), *Le Méditerranée et le monde*, Paris, Armand Colin.
- (1979), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme XV^e-XVIII^e siècles*, Paris, Armand Colin, 3 vols.
- Burns, T. y M. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock.
- Burt, C. (1966), "The Genetic Determination of Differences in Intelligence: A Study of Monozygotic Twins Reared Together and Apart", *British Journal of Psychology*, 57, pp. 137-153.
- Caillé, A. (1989), *Critique de la raison utilitaire: Manifeste du Mauss*, Paris, Éditions La Découverte.
- Carrithers, M., S. Collins y S. Lukes (dir.) (1985), *The Category of the Person: Anthropology, Philosophy, History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Casson, M. (1983), *The Growth of International Business*, Londres, Allen and Unwin.
- Castells, M. (1975), *La question urbaine*, Paris, Maspero.
- Chalmers, A.F. (1987), *Que-est-ce que la science? Récents développements en philosophie des sciences*, Paris, Éditions La Découverte.
- Chanlat, A. (1984a), "La parole et la gestion", en A. Chanlat, A. Bolduc y D. Larouche (dir.), *Question et culture d'entreprise, le cheminement d'Hydro-Québec*, Montreal, Quebec/Amerique, pp. 187-200.
- (1984b), "La remise en cause de la gestion", en A. Chanlat, A. Bolduc

- y D. Larouche (dir.), *Gestion et culture d'entreprise, le cheminement d'Hydro-Québec*, Montreal, Quebec/Amérique, pp. 225-232.
- Chanlat, A. (1984c), "L'exercice de l'autorité, le mal des organisations", en A. Chanlat, A. Bolduc y D. Larouche (dir.), *Gestion et culture d'entreprise, le cheminement d'Hydro-Québec*, Montreal, Quebec/Amérique, pp. 188-197.
- (1988), *La gestion en Occident: le point de vue d'un optimiste*, Montreal, École des Hautes Études Commerciales.
- Chanlat, A. y M. Dufour (dir.) (1985), *La rupture entre l'entreprise et les hommes. Le point de vue des sciences de la vie*, Montreal y Paris, Quebec/Amérique y Éditions d'Organisations.
- Chanlat, J.F. (1983), "Usure différentielle au travail, classes sociales et santé: un aperçu des études épidémiologiques contemporaines", *Le Mouvement Social*, 123, julio-septiembre, pp. 153-169.
- Chanlat, J.F. y F. Séguin (1987), *L'analyse des organisations, une anthologie sociologique*, vol. 2: *Les composantes de l'organisation*, Montreal, Gaëtan Morin.
- Clegg, S.R. (1989), *Frameworks of Power*, Londres, Sage.
- Clegg, S.R. y D. Dunkerley (1980), *Organization, Class and Control*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Cooper, C.L. y E.T. Robertson (1987) (1988), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, Chichester, Wiley.
- Cosnier, J. (1966), *Les névroses expérimentales: de la psychologie animale à la pathologie humaine*, Paris, Éditions du Seuil.
- Cosnier, J. y A. Brossard (1984), *La communication non verbale*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé. (Colección Textes de base en psychologie.)
- Côté, N., H. Abravanel, J. Jacques y L. Bélanger (1986), *Individu, groupe et organisation*, Montreal, Gaëtan Morin.
- Coulon, A. (1987), *L'éthnométhodologie*, Paris, PUF. (Colección Que sais-je?)
- Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Éditions du Seuil.
- Davis, E. (1986), "Fast-track Kids", *Business Week*, 10 de noviembre, pp. 9-104.
- Deal, T.E. y A.A. Kennedy (1982), *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Dejours, C. (1980a), "La charge psychologique de travail", en Sociedad Francesa de Psicología, Sección de Psicología del Trabajo, *Équilibre ou fatigue par le travail?*, Paris, Entreprise Moderne d'Édition.
- (1980b), *Le travail, usure mental: essai de psychopathologie du travail*, Paris, Le Centurion.
- (dir.) (1987) (1988), *Plaisir et souffrance dans le travail*, Paris, Éditions de l'AOCIP, 2 vols.
- Delwasse, L. (1988), "Le visage méconnu des Grandes Écoles", *Le Monde de l'Éducation*, diciembre, pp. 47-52.

- Déry, R. (1988a), "L'épistémologie des sciences de l'organisation: le procès discursif de la problematique de la décision: une étude de cas à partir de la revue *Administrative Science Quarterly*", Quebec, Université Laval, Faculté des Sciences de l'Administration.
- (1988b), "La production des connaissances scientifiques", *Communication et cognition*, vol. 21, núm. 34, pp. 293-317.
- Desmarez, P. (1986), *La sociologie industrielle aux États-Unis*, Paris, Armand Colin.
- Devereux, G. (1972), *Ethnopsychanalyse complémentaire*, Paris, Flammarion. (Colección Nouvelle Bibliothèque Scientifique.)
- (1980), *De l'angoisse à la méthode dans les sciences du comportement*, Paris, Flammarion.
- Devlin, É. (1986), "Ne tirez pas sur les M.B.A.", *Revue Commerce*, octobre, pp. 168-170.
- Dobzansky, T. (1964), *Hérédité, race et société*, Bruselas, Dossart.
- DuBrin, A.J. (1984), *Foundations of Organizational Behavior: An Applied Perspective*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- Dufour, C. (1989), *Le défi québécois. Essai*, Montreal, Hexagone.
- Dumont, L. (1977), *Homo œqualis: genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Paris, Gallimard.
- (1983), *Essais sur l'individualisme: une perspective anthropologique sur l'idéologie humaine*, Paris, Éditions du Seuil.
- Dupuy, J.P. (1982), *Ordres et désordres. Enquête sur un nouveau paradigme*, Paris, Éditions du Seuil.
- Durand, G. (1982), *Les structures anthropologiques de l'imaginaire*, Paris, P. Bordas.
- (1984), *L'imagination symbolique*, 4a. ed., Paris, PUF. (Colección Quadrige.)
- Edwards, R.C. (1979), *Contested Terrain*, Nueva York, Basic Books.
- Ellul, J. (1964), *The Technological Society*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Enriquez, E. (1983), *De la horde à l'État: essai de psychanalyse du lieu social*, Paris, Gallimard.
- Eudes, Y. (1982), *La conquête des esprits: l'appareil d'exportation culturelle du gouvernement américain vers le Tiers Monde*, Paris, Maspero. (Colección Cahiers libres.)
- Evans-Pritchard, E.E. (1969), *Anthropologie sociale*, Paris, Payot. (Colección Science de l'Homme, Petite Bibliothèque Payot.)
- Ewald, F. et al. (1989), "L'individualisme, le grand retour", *Magazine littéraire*, 264, abril.
- Feyereisen, P. y J.D. de Lannoy (1985), *Psychologie du geste*, Bruselas, Mardaga.
- Fischer, G.N. (1987), *Les concepts fondamentaux de la psychologie sociale*, Paris y Montreal, Dunod y Les Presses de l'Université de Montréal.

- Fischer, G.N. (1989), *Psychologie des espaces de travail*, Paris, Armand Colin.
- Fondation Royaumont (1974), *L'unité de l'homme*, Paris, Éditions du Seuil.
- Foucault, M. (1975), *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Paris, Gallimard.
- Freud, S. (1988), *Essais de psychanalyse*, 9a. ed., Paris, Payot. (Colección Prismes.)
- Furet, F. (1978), *Penser la Révolution française*, Paris, Gallimard.
- Galambaud, B. (1988), *L'imitative contrôlée ou le nouvel art du manager*, Paris, Entreprise Moderne d'Édition.
- Garfinkel, H. (1967), *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Gasparini, G. (1986), *Il tempo e il lavoro*, Milán, Franco Angeli.
- Giddens, A. (1987), *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF.
- Giddens, A. y J. Turner (1987), *Social Theory Today*, Cambridge, Polity Press.
- Girin, J. (1981), "Quel paradigme pour la recherche en gestion?", *Économies et Sociétés*, documentos de l'Institut des Sciences Mathématiques et Économiques Appliquées, serie "Sciences de gestion", 3, octobre-diciembre.
- (1982), "La gestion de la parole", Paris, Centre de Recherche en Gestion, École Polytechnique.
- (1988), "Langage en actes et organisations", *Économies et Sociétés*, documentos de l'Institut des Sciences Mathématiques et Économiques Appliquées, serie Sciences de Gestion, vol. 3, núm. 16, 12 de diciembre, pp. 1559-1591.
- Godelier, M. (1984), *L'idée et le matériel*, Paris, Fayard.
- Goffman, E. (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Éditions de Minuit, 2 vols.
- (1974a), *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- (1974b), *Les rites d'interaction*, Paris, Éditions de Minuit.
- (1988), *Les moments et leurs hommes*, Paris, Éditions du Seuil.
- Golaberg, W.H. y A.R. Negandhi (dirs.) (1983), *Governments and Multinationals: The Policy of Control versus Autonomy*, Cambridge, Mass., Oelgeschlager, Gunn and Hain.
- Gordon, R.A. y J.E. Howell (1959), *Higher Education for Business*, Nueva York, Columbia University Press.
- Goetz, A. (1988), *Métamorphose du travail, quête du sens, critique de la raison économique*, Paris, Galilée.
- Gouldner, A. (1964), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Nueva York, Free Press.
- Grize, J.B. (1985), "Activités de langage et représentation", en A. Chanlat y M. Montréal (dir.), *La rupture entre l'entreprise et les hommes. Le point de vue des sciences de la vie*, Montréal, Québec/Amérique y Paris, Éditions d'Organisation, pp. 167-186.

- Gurvitch, G. (1972), *Dialectique et sociologie*, Paris, Flammarion.
- Gusdorf, G. (1967), *Les sciences de l'homme sont des sciences humaines*, Paris, Publications de la Faculté des Lettres de l'Université de Strasbourg.
- Habermas, J. (1987), *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 2 vols.
- Hagège, C. (1985), *L'homme de paroles: contribution linguistique aux sciences humaines*, Paris, Fayard. (Colección Le Temps des Sciences.)
- (1987), *Le français et les siècles*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- Hagestrand, T. (1975), "Space, Time and Human Conditions", en A. Karlguist (dir.), *Dynamic Allocation of Urban Space*, Farnborough, Saxon-House.
- Halberstam, D. (1986), *The Reckoning: An Authoritative to America's Greatness*, Nueva York, William Morrow.
- Hall, R.I. (1984), "The Nature Logic of Management Policy Making: Its Implications for the Survival of Organizations", *Management Science*, 30, agosto.
- Hardy, C. (1987), "The Contributions of Political Science to Organizational Behavior", en J. Lorsch (dir.), *Handbook of Organizational Behavior*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- Harré, R. (1979), *Social Being: A Theory for Social Psychology*, Oxford, Blackwell.
- Hawking, S.W. (1989), *Une brève histoire du temps: du big bang aux noirs*, Paris, Flammarion.
- Herzberg, F. (1980), "Humanities, Practical Management Education", *Industry Week*, 15 y 29 de septiembre y 13 de octubre, pp. 44-58, 60-68 y 68-88.
- Heutsch, L. de (1974), "Introduction à une ritologie générale", en Fondation Royaumont, *L'unité de l'homme*, Paris, Éditions du Seuil, pp. 679-687 y 692-713.
- Hirschhorn, L. (1988), *The Workplace within: Psychodynamics of Organizational Life*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Hofstede, G. (1987), "Relative culturelle des pratiques et théories de l'organisation", *Revue Française de Gestion*, septembre-octobre, pp. 10-21.
- Holton, G. (1981), *L'imagination scientifique*, Paris, Gallimard.
- Huxley, J. (dir.) (1971), *Le comportement rituel chez l'homme et chez l'animal*, Paris, Gallimard.
- Iribarne, P. d' (1986), "Vers une gestion culturelle des entreprises", *Annales des mines-Gérer et comprendre*, 4, septembre, pp. 77-85.
- (1989), *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, Éditions du Seuil. (Colección Sociologie.)
- Jablin, F.M., L.L. Putnam, K.H. Roberts y L.W. Potter (dir.) (1987), *Handbook of Organizational Communication: An Interdisciplinary Perspective*, Beverly Hills, Sage.
- Jacquard, A. (1978), *Éloge de la différence. La génétique et les hommes*, Paris, Éditions du Seuil.

- Jacques, E. (1952), *The Cultural Change of the Factory*, Nueva York, Dryden Press.
- (1972), *Intervention et changements dans l'entreprise*, París, Dunod.
- Javeau, C. (1976), *Comprendre la sociologie*, Verviers, Marabout.
- Jones, M.O., N.D. Moore y R.C. Snyder (1988), *Inside Organizations: Understanding the Human Dimension*, Beverly Hills, Sage.
- Kamdern, E. (1986), "Culture, temps et comportement au travail: Éléments pour une étude des facteurs culturels du management", *Gestion, Revue Internationale de Gestion*, 11, 2 de septiembre, pp. 36-43.
- Kanter, R.M. y B.A. Stein (dir), (1979), *Life in Organization*, Nueva York, Basic Books.
- Kets de Vries, M.F.R. y D. Miller (1984), *The Neurotic Organization*, San Francisco, Jossey-Bass.
- (1985a), *L'entreprise néurotisée*, París, McGraw-Hill.
- (1985b), "Narcissism and Leadership: An Object Relations Perspective", *Human Relations*, vol. 38, núm. 6, pp. 583-601.
- Koontz, H. y C. O'Donnell (1955), *Principles of Management*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Kristeva, J. (1988), *Étrangers à nous-mêmes*, París, Fayard.
- Kuhn, T.S. (1971), *La structure des révolutions scientifiques*, París, Flammarion.
- Laing, R.D. (1971), *Soi et les autres*, París, Gallimard.
- Lakatos, I. y A. Musgrave (1970), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lalande, A. (1988), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 16a. ed., París, PUF.
- Lall, S. (1983), *The New Multinationals: The Spread of Third World Enterprises*, Nueva York, John Wiley.
- Landes, D.S. (1975), *L'Europe technicienne*, París, Gallimard.
- Laplanche, J. y J.B. Pontalis (1967) (1973), *Vocabulaire de la psychanalyse*, París, PUF.
- Lasch, C. (1981), *Le complexe de Narcisse: la nouvelle sensibilité américaine*, París, Robert Laffont.
- Le Bon, G. (1963), *Psychologie des foules*, París, PUF.
- Le Débat* (1987), "Une nouvelle science de l'esprit", 47, noviembre-diciembre.
- Le Monde Campus* (1988), "La flambée des M.B.A. européens", 15 de septiembre.
- Le Monde diplomatique, manière de voir* 3 (1988a), "La communication victime des marchands", noviembre.
- Le Monde diplomatique* (1988b), "Sociétés écartelées, planète disloquée", mayo.
- Leroi-Gouhran, A. (1964), *Le geste et la parole. I. Technique et langage*, París, Albin Michel.

- Lévi, P. (1987), *Si c'est un homme: souvenirs*, París, Julliard.
- Libération* (1989a), "Le drapeau nippon jette une ombre dans le cours de récré", 30 de marzo.
- (1989b), "La nouvelle fièvre xénophobe", 14 de abril.
- Linhart, R. (1978), *L'établi*, París, Éditions de Minuit.
- Lorsch, J. (dir.) (1987), *Handbook of Organizational Behavior*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Mangham, I.L. (dir) (1987), *Organization Analysis and Development: A Social Construction of Organizational Behavior*, Nueva York, Wiley. (Colección Industrial Psychology and Organizational Behavior.)
- Marx, K. (1970), *Le capital*, París, Éditions Sociales.
- Mauss, M. (1968), *Sociologie et anthropologie*, París, PUF.
- (1969), *Œuvres*, vol. 2, *Représentations collectives et diversité des civilisations*, París, Éditions de Minuit.
- Memmi, A. (1972), *Portrait du colonisé*, Montreal, Éditions l'Étincelle.
- Merkle, J. (1980), *Management and Ideology*, Berkeley, University of California Press.
- Merton, R.K. (1952), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Ill., Free Press.
- Meyer, J.W. y B. Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363.
- Miller, A. (1981), *The Drama of the Gifted Child*, Nueva York, Basic Books.
- Mintzberg, H. (1973), *The Nature of Managerial Work*, Nueva York, Harper and Row.
- (1982), *Structure et dynamique des organisations*, París y Montreal, Éditions d'Organisation y Agence d'Arc.
- Mitchell, T.R. y J.R. Larson (1987), *People in Organizations: An Introduction to Organizational Behavior*, 2a. ed., Nueva York, McGraw-Hill.
- Morgan, G. (1983), *Beyond Method, Strategies for Social Research*, Beverly Hills, Sage.
- (1986), *Images of Organization*, Beverly Hills, Sage.
- Morin, E. (1973) (1979), *Le paradigme perdu: la nature humaine*. París, Éditions du Seuil.
- (1986), "Complexité et organisation", en M. Audet y J.L. Malouin (dirs.), *La production des connaissances scientifiques de l'administration*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 135-154.
- Moscovici, S. (1972), *La société contre nature*, París, UGE.
- (1981), *L'âge des foules: un traité historique de psychologie des masses*, París, Fayard.
- Nakane, C. (1974), *La société japonaise*, París, Colin.
- Offe, C. (1985), *Disorganized Capitalism*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Orwell, G. (1984), *Mil neuf cent quatre-vingt-quatre*. París, Gallimard. (Colección Folio.)

- Ouchi, W.G. (1982), *Théorie Z; faire au défi japonais*, Paris, InterÉditions.
- Ouchi, W.G. y J.B. Barnes (1986), *Organizational Economics: Toward a New Paradigm for Understanding and Studying Organizations*, Greenwich, AI Press, San Francisco, Jossey-Bass.
- Padioleau, J.G. (1986), *L'ordre social: principes d'analyse sociologique*, Paris, Éditions l'Harmattan.
- Pagès, M., V. Bonneti y V. de Gaulejac (1979), *L'emprise de l'organisation*, Paris, PUF.
- Parkes, D. y N. Thrift (1980), *Times, Spaces and Places: A Chronogeographic Perspective*, Chichester, Wiley.
- Pascale, R.T. y A.G. Athos (1981), *The Art of Japanese Management*, Nueva York, Warner Books.
- Pavlov, I.P. (1963), *Réflexes conditionnels et inhibitions*, Génova, Gonthier.
- Perrow, C. (1979), "Organizational Theory in a Society of Organizations", ponencia presentada en el Coloquio Internacional L'Administration Publique: Perspectives d'Avenir, Quebec, mayo.
- Pierson, F.C. (1959), *The Education of American Business Man*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Polanyi, K. (1983), *La grande transformation, aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.
- Porter, L. y L.E. McKibbin (1988), *Management, Education and Development*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Presthus, R. (1978), *The Organizational Society*, Nueva York, St-Martin's.
- Prigogine, J. e I. Stengers (1980), *La nouvelle alliance: métamorphose de la science*, Paris, Gallimard.
- Roberts, K., C. Hulin y D.M. Rousseau (1978), *Developing an Interdisciplinary Science of Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Rocher, G. (1968), *Introduction à la sociologie générale*, Montreal, Éditions HMH, 3 vols.
- Rose, M. (1988), *Industrial Behavior: Research and Control*, Londres, Penguin.
- Rostow, W.W. (1968), *Les étapes de la croissance économique*. Paris, Éditions du Seuil. (Colección Point.)
- Rousseaux, Nicolás (dir.) (1988), "La culte de l'entreprise", *Autrement*, 100, septiembre.
- Ruffié, J. (1976), *De la biologie à la culture*, Paris, Flammarion.
- Sahlins, M. (1976), *Âge de pierre, âge d'abondance: l'économie des sociétés primitives*, Paris, Gallimard.
- (1989), *Des îles dans l'histoire*, Paris, Gallimard, Éditions du Seuil.
- Sainsaulieu, R. (1987), *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques/Dalloz.
- Schein, E. (1980), *Organizational Psychology*, 3a. ed., Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

- Schein, E. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Selznick, P. (1966), *TVA and the Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, Nueva York, Harper and Row.
- Sennet, R. (1979), *Les tyriannies de l'intimité*, Paris, Éditions du Seuil. (Colección Sociologie.)
- Servan-Schreiber, J.J. (1967), *Le défi américain*, Paris, Denoël.
- Sievers, B. (1986), "Beyond the Surrogate of Motivation", *Organization Studies*, vol. 7, núm. 4, pp. 335-351.
- Skinner, B.F. (1968), *The Behavior of Organisms: An Experimental Analysis*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts.
- Smircich, L. y M.B. Calas (1987), "Organizational Culture: A Critical Assessment", en F.M. Jablin et al. (dir.), *Handbook of Organizational Communication*, Beverly-Hills, Sage, pp. 228-264.
- Staw, B.M. y L.L. Cummings (1987) (1988), *Research in Organizational Behavior*, Greenwich, JAI Press.
- Taylor, F.W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, Nueva York, Harper and Row.
- Terkel, S. (1976), *Gagner sa croûte*, Paris, Fayard.
- Thierry, H.K. y A. Koopman Iwena (1984), "Motivation and Satisfaction", en P.J.D. Drenth, H.K. Thierry, P.J. Willems y C.J. de Wolff (dirs.), *Handbook of Work and Organizational Psychology*, Chichester, Wiley, 2 vols.
- Todorov, T. (1986), "Le croisement des cultures", *Communications*, 43, pp. 5-24.
- (1989), *Nous et les autres: la réflexion française sur la diversité humaine*, Paris, Éditions du Seuil.
- Touraine, A. (1984), *Le retour de l'acteur*, Paris, Fayard.
- Vernant, J.P. (1989), *L'individu, la mort, l'amour: soi-même et l'autre en Grèce ancienne*, Paris, Gallimard.
- Villete, M. (1988), *L'homme qui croyait au management*, Paris, Éditions du Seuil.
- Vovelle, M. (dir.) (1988), *La Révolution française*, Paris, Éditions La Découverte.
- Wallerstein, I.M. (1980) (1985), *Le système du monde du XV^e siècle à nos jours*, Paris, Flammarion, 2 vols.
- Warner, W.L. y J.O. Low (1947), *The Social System of the Modern Factory*, New Haven, Yale University Press.
- Warriner, C.K. (1984), *Organizations and Their Environments: Essays in the Sociology of Organizations*, Greenwich, JAI Press.
- Weber, M. (1971), *Économie et société*, Paris, Plon.
- Weil, S. (1951), *La condition ouvrière*. Paris, Gallimard. (Reeditado en la Colección Idées, en 1964.)
- Westen, D. (1985), *Self and Society: Narcissism, Collectivism and the Development of Morals*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Whitley, R. (1984), "The Scientific States of Management Research as a Practically Oriented Social Science", *Journal of Management Studies*, vol. 21, núm. 4.
- Whyte, W.F. (1948), *Human Relations in the Restaurant Industry*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Williamson, O. (1985), *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, Nueva York, Free Press.
- Wilson, E.O. (1987), *Sociobiologie*, París, Rocher.
- Winock, M. (1988) (1989), *L'année sans pareille, chronique*, París, O. Orban.
- Zaleznik, A. y M.F.R. Kets de Vries (1985), *Power and the Corporate Mind*, Chicago, Bonus Books.
- Zucker, L. (1977), "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence", *American Sociological Review*, 42, pp. 726-743.

Gestión regional y local

Gestión pública y legitimidad política en Baja California Sur

Marcos S. Reyes Santos

El objetivo de este trabajo es ofrecer elementos que ayuden a explicar los resultados electorales del pasado 7 de febrero de 1993 en Baja California Sur. En ese proceso electoral, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió tres de los cinco ayuntamientos existentes en la entidad, ocho de los 15 diputados en la legislatura local, y su candidato a la gubernatura del estado obtuvo el triunfo por una diferencia de 5% de los votos obtenidos por el del Partido Acción Nacional (PAN), quien fuera su competidor más cercano en la contienda electoral.

Esta insurgencia electoral descubre hechos importantes en la vida político-institucional de Baja California Sur, cuando menos en dos aspectos; por un lado, constituye un fenómeno sin precedentes en la historia política contemporánea de la entidad, pues durante los últimos veinte años¹ el PRI había mantenido el poder absoluto en los ayuntamientos y dominado mayoritariamente en el congreso del estado; por el otro, altera sustancialmente el escenario de la gobernabilidad, al colocar en los gobiernos municipales a nuevos actores partidariamente distintos y sometiendo, al mismo tiempo, al ejecutivo estatal a un ejer-

Quisiera agradecer a Tonatiuh Guillén el tiempo que dedicó a revisar la primera versión de este trabajo; sus valiosas observaciones me sirvieron para la redacción final. M. S. Reyes Santos es investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte.

¹ Este recorte histórico tiene sentido, si consideramos que a partir de 1971 empieza nuevamente el proceso de elección constitucional de autoridades municipales, después de su cancelación en los años treinta (*cf.* Héctor Lucero Antuna, *Evolución político-institucional de Baja California Sur*, México, UNAM, 1979).

cicio de gobierno obligadamente consensuado con los diputados panistas por la nueva composición de la legislatura local, a diferencia de lo que ocurría en el pasado inmediato, cuando los proyectos y los lineamientos de la política pública eran aprobados sin mayores discusiones en un congreso mayoritariamente unipartidista. De esta manera, la naturaleza inédita del comportamiento electoral en Baja California Sur y su incidencia en la recomposición de las condiciones de gobernabilidad política invitan a una reflexión de los acontecimientos, más allá de la subjetividad de los discursos políticos.

Las explicaciones al respecto pueden ser diversas, entre ellas:

a) es probable que el triunfo del PAN a la gubernatura del estado de Baja California en 1989 y la ratificación ciudadana de los gobiernos municipales panistas en Ensenada y Tijuana, así como su triunfo en Tecate en 1993, hayan influido en la decisión del electorado sudcaliforniano para depositar su voto mayoritario a favor de este partido;² b) es probable también que la vertiente crítica del discurso regionalista³ de los años setenta haya adquirido nuevos matices, cuestionando actualmente el desempeño de los gobiernos municipales⁴ e imponiendo, además, límites al poder ejecutivo estatal.

Estas afirmaciones bien pudieran argumentarse desde una explicación sobre la relación funcional entre los gobiernos estatal y federal

² Es obvio que no se puede suponer una correlación mecánica entre lo que sucede en Baja California y lo que ocurrió en Baja California Sur, pues más allá de la cercanía geográfica como factor de influencia política, pudiera pensarse en una revaloración de los procesos electorales por parte de la ciudadanía, como producto de la propuesta de modernización política a nivel nacional, que ha abierto a determinados sectores sociales espacios posibles de actuación política, así como por una cultura política portadora del nuevo proyecto democrático en el país (cfr. Tónatiuh Guillén López, "Baja California, una década de cambio político", en Tónatiuh Guillén López (coord.), *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte, 1992, pp. 139-185).

³ El discurso regionalista en Baja California Sur asume dos vertientes: el discurso gubernamental, que intenta convencer y reafirmar los actos de poder y que está inscrito en la esfera consensual de la política, y la vertiente que desde los años setenta se ha expresado con mayor claridad en la conciencia social de rechazo al gobierno ajeno, que impone autoridades y políticas no apropiadas a la realidad de la media península y que aún tiene abierta la gran veta de democratización de la sociedad sudcaliforniana (cfr. Myriam Calvillo y Alejandro Favela, "En torno a 'El discurso regionalista en Baja California Sur: 1920-1981'", en Alfonso Guillén Vicente (coord.), *Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional*, La Paz, Baja California Sur, SEP/UBACS/CIHH (UNAM), 1987, pp. 70-75).

⁴ Existen opiniones de que en algunos municipios del país están emergiendo nuevos actores provenientes de los grupos sociales dedicados a las actividades más productivas y dinámicas, que tienen como propósito democratizar los ayuntamientos y convertirlos en instrumentos efectivos de representación política e instituciones capaces de atender a sus necesidades y expectativas de vida (cfr. Gilberto Meza y Antonio Padilla, *Los nuevos electores: actores sociales e insurgencia municipal en el México de los 80's*, México, El Nacional, 1991, pp. 66-67).

en las áreas de planeación y financiamiento del desarrollo regional en Baja California Sur. En tal sentido, desde el diseño del primer Plan Estatal de Desarrollo para la entidad, en 1975, y la ejecución de los recursos de inversión pública, la relación entre ambos niveles de gobierno ha ocurrido en un escenario de virtual dependencia y subordinación de las autoridades locales frente al gobierno federal. Asimismo, los objetivos y prioridades de las políticas sectoriales de desarrollo implementadas en la entidad se han definido desde instancias federales, impidiendo así una adecuada incorporación de las demandas e intereses locales en su diseño.

En síntesis, esta virtual dependencia y subordinación de las autoridades locales frente a sus homólogas federales ha tenido como consecuencia la marginación de los funcionarios locales en el proceso práctico⁵ de las políticas públicas y de la sociedad local en la definición de los objetivos sectoriales de las políticas federales de desarrollo implementadas en Baja California Sur. De ser ciertas estas afirmaciones, su incidencia en la actitud política de los electores pudo haber operado de dos maneras: por un lado, la percepción de los votantes sobre su marginación en la definición de las políticas públicas federales los llevó a delimitar el poder discrecional del ejecutivo estatal, con la nueva conformación del congreso local; por el otro, su percepción acerca de una aparente ineptitud de los funcionarios públicos locales para conducir los procesos regionales de desarrollo, derivada a su vez de su marginación del proceso práctico de las políticas públicas, influyó en la decisión del electorado al votar mayoritariamente por los candidatos panistas en tres de los cinco ayuntamientos. Ambos procesos constituyen, a su vez, una forma de cuestionar la legitimidad política de las acciones e instituciones de la gestión pública en Baja California Sur.

Planteado lo anterior y con el propósito de alcanzar el objetivo señalado, en el presente trabajo se desarrollará un argumento que relaciona la naturaleza centralizada de las políticas públicas y su incidencia en los procesos de desarrollo regional con la actitud política de los ciudadanos sobre la gestión pública en Baja California Sur, observada en sus preferencias electorales. Dicho argumento se nutre de datos empíricos sobre la naturaleza de las políticas y su efecto en el

⁵ Por proceso práctico de las políticas públicas en Baja California Sur debe entenderse una estrecha interacción entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipales en su diseño, implementación y evaluación, que teóricamente debería aportar elementos para enriquecer los esquemas institucionales y de recursos humanos de cada uno de estos niveles para realizar su función de gobierno.

desarrollo sectorial en tres municipios de la entidad, donde ocurrieron las derrotas de los candidatos priístas.

De esa manera, el presente documento se compone de tres partes. En la primera se ofrece una breve revisión sobre los conceptos de eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión pública, para contextualizar el análisis de los datos en la segunda sección, y en un tercer apartado formular algunas reflexiones y propuestas para trabajos posteriores, tratando de representar las expresiones regionales de los procesos que aluden a la eficiencia, eficacia y legitimidad de la gestión pública en Baja California Sur.

Por último, antes de un análisis más detallado sobre los distintos espacios sociales de ocurrencia y reproducción de la acción pública en Baja California Sur, el presente argumento se limitaría a una explicación funcional entre el proceso administrativo de las políticas públicas y las preferencias electorales. En otros términos, el planteamiento introduce el balance social de las políticas públicas como factor de explicación política, si bien no mide su influencia relativa acerca de otros aspectos de la realidad social que pudieran aportar otras perspectivas y factores de explicación sobre el problema de la legitimidad política del Estado, en su versión regional, y de sus acciones en esta entidad.

Crisis y modernización de la gestión pública en México

La crítica contemporánea al Estado del bienestar en México proviene, por un lado, de los sectores empresariales y conservadores de la sociedad mexicana, quienes reclaman el repliegue estatal a su función básica de vigilante y garante de la libre operación de las fuerzas del mercado como mecanismos promotores del desarrollo económico y social, fundamentalmente porque la expansión del Estado en funciones y atribuciones ha puesto en riesgo muchas de las libertades individuales de los inversionistas privados; y por el otro, la propia población inicialmente objetivo de la política social ha incursionado en la arena política reclamando su participación, no sólo en la definición de los problemas de la agenda del gobierno sino también en la implementación y evaluación de los programas gubernamentales que inciden sobre su vida cotidiana, pues la ejecución de los programas implica utilizar recursos públicos, en cuya erogación debería haber una escrupulosa aplicación de la normatividad, desde la perspectiva de los votantes como contribuyentes fiscales.

En este contexto, ocurre una crisis de legitimidad por el agotamiento del sistema administrativo de un Estado que creció en atribuciones y funciones.⁶ Es decir, un Estado que pretendió abarcar todos los ámbitos de la sociedad y que canceló muchas de las iniciativas individuales y, justamente, también esa misma expansión determinó en gran medida la crisis en la provisión de los servicios sociales que otorgaba el Estado del bienestar, por la sencilla razón de que los recursos para su oferta eran limitados.

Para hacer frente a la crítica empresarial y conservadora, y de la sociedad mexicana en general, el Estado se ha propuesto modernizar su administración pública. De esta manera, la modernización de la administración pública empieza por redefinir sus funciones y su organización interna para garantizar su eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de una nueva sociedad cada vez más compleja, con un aparato administrativo bien organizado como punto de apoyo, y no como obstáculo. La modernización implica, así, el análisis funcional y organizacional del aparato administrativo bajo las divisas de la agilidad, transparencia y la eliminación de instancias burocráticas que inhiben la participación ciudadana.⁷ En síntesis, se trata de recuperar la eficiencia, eficacia y legitimidad de las acciones gubernamentales en el interior de la propia administración pública y en el espacio de su interacción con la sociedad civil.

Sin embargo, la modernización muy pronto perdió su sentido original, pues igual se usa para referirse al ajuste de procedimientos puramente administrativos que para redefinir funciones y objetivos más generales del Estado; de ahí que sea pertinente abordar su análisis a partir de la revisión de sus elementos conceptuales constitutivos de eficiencia y eficacia, para posteriormente relacionarlos con el concepto de legitimidad política, en una visión de conjunto sobre la modernización de la gestión pública.⁸

De esta manera, desde la perspectiva del concepto de eficiencia,

⁶ Francisco Gil Villegas ilustra el caso de la pérdida de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo, proveniente de una crisis administrativa (cfr. Francisco Gil Villegas Montiel, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXV, núm. 2, octubre-diciembre de 1984, pp. 190-201).

⁷ Guillermo Teutli Otero, "Apuntes sobre la administración pública en México", en Víctor E. Bravo Ahuja, *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Diana, 1989, pp. 347-348.

⁸ Para los fines de este trabajo se usarán indistintamente los conceptos de administración y gestión públicas.

la modernización de la administración pública aparece como un nuevo proceso racionalizador de recursos y, en función de esa racionalidad, se propone reestructurar las diversas instancias internas de la organización administrativa para atender más eficientemente las demandas sociales. Dicha reestructuración asume dos rutas alternativas idealmente planteadas: mantener el mismo nivel de productos de la gestión pública minimizando los costos, o ampliar el nivel de los productos manteniendo el mismo nivel de costos. Estas alternativas se plantean sobre el diagnóstico de una administración pública ineficiente, anquilosada y derrochadora de recursos y energía organizacional, gracias a la existencia de un sistema administrativo con exceso de personal y de técnicas administrativas obsoletas, de ahí que las soluciones comúnmente planteadas sean racionalizar los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros⁹ para alcanzar mejor los objetivos planteados.

No obstante ello, la modernización de la gestión pública, desde la perspectiva de la eficiencia, debe trascender el ámbito puramente administrativo y plantearse en un espacio más amplio de diseño de las políticas, el cual alude a todo el proceso de construcción de los problemas públicos y de toma de decisiones gubernamentales: la captación de las demandas sociales, su procesamiento administrativo y jerarquización, la asignación de los recursos y la definición de los actores institucionales ejecutores, etc., pues más allá de la idea mecanicista de que unos deciden y otros ejecutan, en realidad la distribución de poderes y de recursos se hace de manera desigual, y los procesos de decisión son más bien resultado de interacciones múltiples en donde participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, partidos políticos, grupos de interés, académicos, medios de comunicación, etc.) de manera simultánea.¹⁰

Desde esta perspectiva, se considerarían no sólo los aspectos internamente determinantes de la crisis de racionalidad de la gestión pública, sino también los factores externos que condicionan su lógica de actuación y que pudieran tener relevancia al momento de proponer soluciones pertinentes para hacer frente a la crisis en cuestión.

Atendiendo al concepto de eficacia como segundo elemento de aná-

⁹ Enrique Cabrero Mendoza, *Evolución y cambio de la administración pública: del administrador al gerente público*, México, INAP, pp. 11-13 (mimeografiado).

¹⁰ Charles E. Lindblom, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP/Porrúa, 1991, p. 5.

lisis, la modernización de la administración pública debería estructurar un nuevo proceso de implementación de las políticas públicas para el logro eficaz de sus objetivos. Sin embargo, desde la perspectiva institucional las soluciones parecieran provenir de un diagnóstico mecanicista y monolítico sobre el papel de las instituciones gubernamentales en la implementación de las políticas, sujeto a leyes y normatividades formalmente definidas, de ahí que se proponga una mayor rigidez institucional en la aplicación de la normatividad para ejecutar los planes y programas públicos, y lograr con ello una mayor eficacia en el logro de los objetivos inicialmente propuestos.

Un horizonte más amplio de la modernización pudiera ser el análisis de la implementación de las políticas públicas en su lógica interna y del contexto en que se desenvuelve; en otras palabras, se trataría de analizar la normatividad para implementar las políticas, el contexto donde opera esa normatividad y el efecto neto de los factores no administrativos sobre los objetos de su operación.¹¹

En ese sentido, el diagnóstico sobre la ineficacia de la administración pública no sólo se limitaría a las fallas en la aplicación de la normatividad para implementar las políticas públicas, sino también consideraría el contexto en que opera la propia normatividad, lo cual, a su vez, podría ampliar el horizonte de soluciones a la crisis de racionalidad administrativa.

En resumen, desde la perspectiva de la eficiencia y la eficacia, la propuesta de modernización de la administración pública debería trascender los ámbitos normativos y administrativos para plantearse en los espacios de diseño e implementación de las políticas. De esta manera, al trascender el espacio puramente administrativo de las políticas hacia la búsqueda de su mayor eficiencia, idealmente se tendría una visión más amplia en la propuesta de soluciones al problema de la crisis administrativa, pues ello implicaría analizar el proceso previo que recorren las demandas sociales hasta el momento de su definición como problemas públicos y de su concreción en políticas y programas de acción. Asimismo, cuando la búsqueda de una mayor eficacia de la administración pública trascienda el ámbito meramente normativo para acceder al nivel de análisis de la implementación de las políticas, se abrirá la posibilidad de incluir otros factores que tienen lugar en

¹¹ Martín Rein y Francine F. Ravinovitz, "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa Hermanos, 1993, pp. 323-372.

esta fase y que también influyen sobre la orientación de las políticas, pues los implementadores no sólo tienen sobre sí el peso de la normatividad en el momento de la implementación, sino también hacen intervenir en esta fase sus propios intereses, motivos y pericias, de tal manera que la mayor parte de las veces las políticas realmente implementadas ya no son exactamente las mismas que sus diseñadores habían formulado, sobre todo cuando las políticas tienen alcance nacional o regional.¹²

En un tercer nivel de análisis, la propuesta de modernizar la administración pública para hacer frente a la crisis de legitimidad del Estado debería incluir no sólo un mejoramiento de la evaluación administrativa de las políticas, sino también otros elementos, como por ejemplo la evaluación de los propios beneficiarios, pues ello probablemente pudiera proporcionar factores sociales externos a la administración pública que también pudieran aportar otros elementos valorativos para mejorar el proceso de evaluación de las políticas y, en consecuencia, mejorar la relación entre el Estado y la sociedad. De esta manera, la evaluación de las acciones públicas no sólo aportaría elementos para corregir eventuales desviaciones de fines y recursos, sino también factores que nutrieran la legitimidad del Estado mismo, al permitir una participación más activa de la ciudadanía en la evaluación de las acciones gubernamentales.

Sin embargo, la propuesta de una participación social más directa en la evaluación de las políticas implica de hecho otra forma de participación ciudadana en la gestión pública, lo cual encuentra cierta oposición entre los diseñadores de las políticas, así como entre algunos políticos y analistas, pues en su opinión, el hecho de sobrecargar la estructura administrativa de demandas derivadas de la mayor participación social pudiera producir una parálisis de la gestión pública y políticas públicas deficientemente elaboradas. La participación ciudadana a través de las organizaciones comunitarias también ha sido criticada por algunos analistas, quienes temen que estas organizaciones sean inapropiadas para llevar adelante la antorcha de la participación política; asimismo, algunos diseñadores de las políticas están preocupados de que esos esfuerzos reestructuren al gobierno de manera tal que el proceso de descentralización y la emergencia de las

¹² Malcom L. Goggin et al., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Estados Unidos, Scott, Foresman and Co., 1990, p. 31; véase también George C. Edwards III, *Implementing Public Policy*, Estados Unidos, Congressional Quarterly Press, 1980, pp. 1-7.

asociaciones comunitarias pudieran ser conducidos por gente equivocada y derivar en políticas regresivas e inefectivas.¹³

Sin embargo, de una u otra manera el Estado tendría que permitir y promover la participación de una sociedad cada vez más politizada e insurgente de algunas entidades de nuestro país, por ejemplo en el estado de Baja California,¹⁴ y cuya insurgencia electoral se pretende argumentar en este trabajo para el caso de Baja California Sur.

Después de todo, la activa participación social en los últimos años ha motivado al gobierno federal a proponer la reforma del Estado, en la que se reconoce que el abultamiento del Estado orilló al descuido de la atención política de las demandas populares y al desvío de los recursos de su destino social más necesario, proponiendo una nueva forma de intervención pública en el desarrollo social y económico, más ágil y eficiente, lo cual llevaría a ampliar los espacios de iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, a liberar los recursos atados a las empresas públicas y a concentrar la atención política, en las prioridades de la justicia social.¹⁵

No obstante ello, dicha propuesta de reforma aún encuentra su mayor limitación en la construcción de un espacio legítimo de acción conjunta entre Estado y sociedad, fundamentalmente porque no ha ocurrido en un escenario democrático,¹⁶ en el sentido amplio del concepto de democracia, que no sólo se limitaría a la participación política, sino también a las formas colectivas locales de expresión y participación directa de la sociedad civil¹⁷ en la gestión pública.

A manera de conclusión, la propuesta de modernización de la administración pública como alternativa a la crisis de legitimidad del Estado debería trascender los estrechos espacios administrativos y normativos para conectarse a los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En ese sentido, la propuesta de analizar todo el proceso de las políticas públicas podría ayudar a dise-

¹³ Helen Ingram y Steven Rathgeb (eds.), *Public Policy for Democracy*, Washington, D.C., Estados Unidos, The Brookings Institution, 1993, p. 5.

¹⁴ Tbnatiuh Guillén López, *Baja California, 1989-1992: alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (UNAM), p. 12.

¹⁵ Carlos Salinas de Gortari, "Reformando al Estado", *Nexos*, México, núm. 148, abril de 1990.

¹⁶ Alberto Aziz Nassif, "Reformar al Estado: modernización sin modernidad", en José Luis Barros Horcasitas et al. (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa/UNAM/Flacso, 1991, pp. 77-86.

¹⁷ Enrique Cabrero Mendoza, *op. cit.*, p. 25.

ñar acciones estatales conducentes a un ejercicio público de gobierno, en su toma de decisiones y puesta en práctica; facilitar la participación ciudadana en la definición de problemas y en la formulación de las políticas, a través de canales abiertos, no selectivos de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes; corresponsabilizar a la ciudadanía en la atención de las demandas, e introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización, corrección, etc.¹⁸ Así, en el proceso de modernización de la administración pública, no sólo estaría involucrado el Estado sino también la propia sociedad, lo cual podría redundar en una mayor eficiencia y eficacia de las acciones públicas, así como en su mayor legitimidad.

Desarrollo sectorial y políticas públicas en tres municipios de Baja California Sur

Brevemente hemos revisado el concepto de modernización como propuesta alternativa a la crisis de legitimidad del Estado mexicano y de sus acciones en el contexto nacional. En las líneas que siguen se aportan algunos datos sobre la aparente ineficiencia e ineficacia de las acciones públicas en Baja California Sur que ponen en riesgo su base institucional y la legitimidad del Estado, en su versión regional.

Si revisamos el mapa de la República mexicana, Baja California Sur se encuentra situada al noroeste, en la porción sur de la península de Baja California; tiene una extensión territorial de 73 677 km² que representa 3.75% de la superficie territorial del país; actualmente cuenta con una población aproximada de 351 295 habitantes, que es el 0.43% de la población total del país, y su producto interno bruto estatal representa 0.4% del producto nacional bruto. El 8 de octubre de 1974 deja de ser territorio para convertirse entonces en estado libre y soberano dentro del pacto de la federación; desde 1992 cuenta con cinco municipios, los cuales son: Mulegé, Loreto, Comondú, La Paz y Los Cabos.¹⁹

Desde mediados de los años sesenta se ha incrementado notablemente el apoyo del gobierno federal a esta entidad, a través de la crea-

¹⁸ Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, pp. 72-74.

¹⁹ *Datos básicos, 1988-1989*, La Paz, B.C.S., Secretaría de Desarrollo-Gobierno del Estado de Baja California Sur, 1990.

ción de diversas delegaciones de las dependencias federales,²⁰ así como ha habido un gran incremento y diversificación de la inversión pública.

Las principales actividades económicas generadas a la sombra del apoyo gubernamental en los municipios sudcalifornianos han sido: la agricultura, en el municipio de Comondú; la pesca, el turismo y el comercio, en el municipio de La Paz; la minería y la pesca, en el municipio de Mulegé; el turismo y el comercio, en los municipios de Los Cabos y Loreto.

Durante la década de los setenta y hasta mediados de los ochenta se observaron niveles importantes de crecimiento económico y de población, de donde se puede deducir que en términos generales el efecto de las políticas públicas fue relativamente positivo en el desarrollo regional de Baja California Sur; sin embargo, una observación más detallada, desglosando los datos por sectores y por regiones, nos muestra que dicho efecto presenta matices diferenciados.²¹

Entendiendo por efecto de las políticas las consecuencias positivas o negativas sobre las variables de desarrollo,²² en el presente trabajo se utilizan los datos de los últimos veinte años sobre el producto interno bruto (PIB) y la población económicamente activa (PEA) en los sectores económicos más importantes de los municipios de Loreto, Comondú y La Paz, para describir los efectos de las políticas, los cuales se utilizarán a su vez para explicar el comportamiento electoral en los municipios mencionados, que fue donde perdieron los candidatos a autoridades municipales del PRI.

A nivel general, el argumento por desarrollar es que los efectos negativos de las políticas públicas en el desarrollo sectorial de la región influyeron sobre la decisión del electorado municipal, lo cual ocurrió en un escenario de ineficiencia e ineficacia de las acciones públicas en crear y consolidar procesos regionales de desarrollo que pudieran garantizar en el largo plazo condiciones de crecimiento económico y bie-

²⁰ Estas dependencias han sido la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Pesca, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Crédito Rural, la Productora Nacional de Semillas, entre otras.

²¹ Marcos S. Reyes Santos, *Políticas públicas y desarrollo regional en Baja California Sur, 1970-1990*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, agosto de 1992. Tesis de maestría.

²² Hendrik Folmer, *Regional Economic Policy: Measurement of its Effect*, Holanda, Martinus Nijhoff Publishers, 1986, pp. 14-20.

nestar de la sociedad local. Este escenario, en última instancia, prefigura en el futuro inmediato una crisis de legitimidad de las instituciones y de las acciones públicas, y del Estado mismo, en su versión regional en Baja California Sur. En términos más específicos, los efectos negativos de las políticas sobre la actividad agrícola, la población económicamente activa del sector turístico, la administración pública y la defensa en los municipios de Comondú, Loreto y La Paz, respectivamente, fueron los que determinaron la preferencia electoral en estos municipios el pasado 7 de febrero de 1993 (véase el cuadro 1).

Si bien no se puede establecer una causalidad directa entre el desempeño de la administración pública y el comportamiento del electorado por la presencia de muchos otros factores condicionantes de la actitud electoral, ésta es una propuesta inicial de investigación para abordar el estudio de la legitimidad de las acciones gubernamentales en Baja California Sur desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas.

Naturaleza federal y centralizada de las políticas de desarrollo en Baja California Sur

La dinámica de las relaciones entre el gobierno del estado y el federal en Baja California Sur ha ocurrido en un escenario de dependencia, al menos en lo que respecta a la formulación de las políticas y al manejo de los recursos para ejecutar los programas de obras y servicios públicos. Si bien esta dependencia no es absoluta, existen suficientes elementos para afirmar que los lineamientos de las políticas de desarrollo implementadas por las diversas instancias del gobierno estatal están fuertemente supeditados a los federalmente definidos. En términos más concretos, los diversos programas operativos anuales de las dependencias federales siguen una lógica propia de estructuración de prioridades, asignación y ejecución de recursos, y atención de necesidades locales centralizadamente definidas, de ahí que el informe de gobierno del ejecutivo estatal sea en su mayor parte una buena relación de los avances físicos y financieros de los programas operativos anuales correspondientes a las dependencias federales. En términos formales dicha dependencia no existiría, pues desde la perspectiva del gobierno del estado y de las propias instancias federales se trata de una buena coordinación entre ambos niveles de gobierno, que redundaría en la implementación efectiva de la política federal y en un escenario no conflictivo entre los objetivos de desarrollo regionales y nacionales.

Cuadro 1. Elecciones locales en Baja California Sur. Elección de gobernador, 7 de febrero de 1993

	PRI	PAN	PRT	PRD	PARM	PPS	PFCRN	PDM	Total
Votos	49 900	45 006	567	482	221	180	17	13	93 386
Porcentaje	53.43	48.19	0.61	0.52	0.24	0.19	0.02	0.01	100

Cuadro 1.A. Elecciones locales en Baja California Sur. Elección de presidentes municipales, 7 de febrero de 1993

Partidos	Municipios										
	La Paz	%	Comondú	%	Múlegé	%	Los Cabos	%	Loreto	%	Total
PAN	28 341	54.63	12 544	24.18	5 359	10.33	3 798	7.32	1 735	3.34	51 873
Porcentaje	58.67		62.86		43.85		34.84		49.40		54.61
PRI	19 907	46.33	7 350	17.11	6 817	15.87	7 068	16.45	1 728	4.02	42 966
Porcentaje	41.21		36.83		55.79		64.84		49.20		45.23
Total	48 307	50.85	19 957	21.01	12 220	12.86	10 901	11.48	3 512	3.70	94 993
	100		100		100		100		100		100

Fuente: Comisión Estatal Electoral, Baja California Sur, 1993.

Sin embargo, en términos reales el predominio del gobierno federal y la naturaleza centralizada de las acciones públicas han sido notorios, como lo ilustran los siguientes datos: entre 1964 y 1965 el presupuesto financiero de las dependencias federales asentadas en la entidad se incrementó 500%,²³ mientras que la inversión pública global ejercida en la entidad creció en términos nominales de un poco más de 6 000 a 312 000 millones de viejos pesos durante la década de los ochenta (véase el cuadro 2). Se estableció un importante número de delegaciones de las dependencias federales en la entidad; se creó, en 1971, un régimen fiscal de Zona Libre exclusivo para Baja California Sur,²⁴ en 1973 se terminaron aproximadamente 2 000 km de carretera transpeninsular para comunicar a los dos estados peninsulares; se puso en operación durante los años setenta la mayoría de los transbordadores, para unir por mar a la media península con el macizo continental, y se inauguraron tres aeropuertos internacionales en la entidad; además, se crearon las principales instituciones académicas de investigación y docencia²⁵ a nivel superior en el estado durante los años setenta. Estas acciones, traducidas en empleo generado, colocaron al sector administración pública y defensa en uno de los primeros lugares en la absorción de la población económicamente activa, durante los últimos veinte años. Éstas son, entre otras, las acciones más importantes del gobierno federal en la entidad.

Este gran despliegue de acciones del gobierno federal tuvo efectos decisivos sobre los diversos indicadores de desarrollo regional en la entidad;²⁶ no obstante, su diseño e implementación desde instancias federales subordinaron a un papel secundario a las acciones e instituciones públicas del gobierno del estado y de los municipios, las cuales se han limitado a aportar una mínima proporción de la inversión pública

²³ Graziella Sánchez Mota, "El regionalismo en Baja California Sur: una forma de participación política", *Cuadernos Universitarios*, La Paz, B.C.S., UABCS, núm. 3, septiembre de 1990.

²⁴ En realidad el instrumento fiscal de la Zona Libre venía funcionando desde 1937 para Baja California Norte, parte de Sonora y Baja California Sur, pero se delimita geográficamente a partir de 1971 para Baja California Sur, aportando beneficios específicos para esta entidad; en ese sentido se usa en el presente trabajo el término de régimen exclusivo (cfr. Ernesto Coronel Hernández, *Análisis sobre el desarrollo de la integración de Baja California Sur a la economía nacional y el papel de la Zona Libre en este proceso*, La Paz, UABCS, Departamento de Economía, 1987. Tesis de licenciatura.

²⁵ Algunas de ellas son la Universidad Autónoma de Baja California Sur, el Instituto Tecnológico Regional de La Paz y el Centro de Investigaciones Biológicas de Baja California Sur.

²⁶ Cabe aclarar que no todas las expresiones del desarrollo regional presentes en Baja California Sur se deben a las acciones públicas; sin embargo, en el caso de esta entidad la inversión pública fue la base para la germinación de las actividades privadas en el desarrollo.

Cuadro 2. Asignación sectorial de la inversión pública en Baja California Sur, 1981-1990 (miles de pesos corrientes)

Sector	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total
ARH	649 560	1 309 591	1 369 117	1 428 144	4 744 541	5 675 911	5 547 138	6 686 264	12 074	657 187	28 079 527
EMIP	1 487 645	24 603	0	0	587 202	248 329	16 353 950	13 303 883	21 881 582	73 073 360	126 960 554
CFI	8 898	0	4 430	29 046	23 527	22 609	76 418	324 118	217 545	673 538	1 380 129
CT	815 107	86 300	318 033	633 813	4 060 536	3 544 195	6 406 483	17 457 622	27 612 478	77 111 367	138 045 934
DUE	822 511	1 149 808	255 484	538 775	4 255 883	5 642 763	55 400 990	51 566 017	45 658 176	71 658 600	236 949 007
Educ.	209 642	0	274 082	602 116	1 029 376	1 014 327	2 181 366	6 480 678	8 648 814	14 458 715	34 899 116
Salud	13 507	5 090	51 540	59 879	65 756	382 876	561 888	2 112 890	2 100 430	33 330 837	38 684 693
Admón.	13 014	0	63 401	349 434	101 832	344 131	934 113	896 901	475 553	199 174	3 377 553
Tur.	1 811 794	0	228 394	1 003 988	2 846 828	3 255 721	11 889 873	10 589 777	18 500 133	40 911 975	91 038 483
Pesca	238 811	0	0	78 660	906 992	275 474	353 545	151 188	701 750	208 965	2 915 385
Labor	0	0	763	0	52 890	0	59 160	410 885	477 583	506 925	1 508 206
Total	6 070 489	2 575 392	2 565 244	4 723 855	18 675 363	20 406 336	99 764 924	109 980 223	126 286 118	312 790 643	703 838 587

Fuente: Anexos técnicos de los informes de gobierno, 1981-1990. Gobierno del Estado de Baja California Sur, La Paz, B. C. S.

Cuadro 2.A. Asignación sectorial de la inversión pública en Baja California Sur, 1981-1990
(estructura porcentual)

Sectores	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total
DUE	13.55	44.65	9.96	11.41	22.79	27.65	55.53	46.89	36.15	22.91	33.67
CT	13.43	3.35	12.40	13.42	21.74	17.37	6.42	15.87	21.87	24.65	19.61
EMIP	24.51	0.96	0.00	0.00	3.14	1.22	16.39	12.10	17.33	23.36	18.04
Tur.	29.85	0.00	8.90	21.25	15.24	15.95	11.92	9.63	14.65	13.08	12.93
Salud	0.22	0.20	2.01	1.27	0.35	1.88	0.56	1.92	1.66	10.66	5.50
Educ.	3.45	0.00	10.68	12.75	5.51	4.97	2.19	5.89	6.85	4.62	4.96
ARH	10.70	50.85	53.37	30.23	25.41	27.81	5.56	6.08	0.01	0.21	3.99
Admón.	0.21	0.00	2.47	7.40	0.55	1.69	0.94	0.82	0.38	0.06	0.48
Pesca	3.93	0.00	0.00	1.67	4.86	1.35	0.35	0.14	0.56	0.07	0.41
Labor	0.00	0.00	0.03	0.00	0.28	0.00	0.06	0.37	0.38	0.16	0.21
CFI	0.15	0.00	0.17	0.61	0.13	0.11	0.08	0.29	0.17	0.22	0.20
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Anexos técnicos de los informes de gobierno, 1981-1990. Gobierno del Estado de Baja California Sur, La Paz, B. C. S.

total ejercida en la entidad durante los últimos veinte años y a implementar tal cual los lineamientos nacionales de la política regional.

En conclusión, la implementación en Baja California Sur de políticas de desarrollo centralizadamente diseñadas y evaluadas por instancias federales inhibe la creatividad de las autoridades locales e impide en gran medida su adquisición de conocimientos técnicos y operativos para planear el desarrollo regional. Esta situación proviene, por un lado, del predominio de las autoridades federales en las áreas de planeación y control sobre las fuentes de financiamiento de los programas de inversión pública y, por el otro, de la posible falta de iniciativa propia o de la incapacidad técnica de los funcionarios locales para involucrarse más activamente en los procesos de planeación, promoción y conducción del desarrollo regional.

Esta virtual dependencia de las autoridades locales respecto a las instancias federales compromete gravemente el escenario futuro de la factibilidad política y administrativa de la gestión pública en la entidad, pues en el proceso de la reforma del Estado, el gobierno federal ha modificado sustancialmente su papel intervencionista, asumiendo como premisa la "maduración" de los diversos actores involucrados en el desarrollo económico y social.²⁷ En ese sentido, la reducción, o eliminación en su caso, de la intervención directa del gobierno federal en la promoción del desarrollo regional afectaría drásticamente las perspectivas futuras de producción y reproducción de las diversas actividades productivas en la entidad, por la abrumadora presencia que este nivel de gobierno ha tenido en la construcción económico-social de Baja California Sur.

Asimismo, los últimos acontecimientos político-electorales han alterado las condiciones de gobernabilidad en la entidad, de tal manera que es posible pensar en un proceso de deslegitimación social de las instituciones gubernamentales y de los programas de gobierno, al menos en el nivel municipal, todo ello como producto de la incapacidad y dependencia técnica de las autoridades e instituciones locales frente a las instancias federales en la planeación y financiamiento del desarrollo. En otras palabras, si bien durante los últimos veinte años fue posible ocultar las limitaciones internas de la administración pública local en la planeación y financiamiento del desarrollo regional gracias al régimen unipartidista en el poder, los últimos resultados electorales

²⁷ Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*

locales muestran que la percepción social sobre dichas limitaciones se ha trasladado al espacio político de las políticas públicas, pues los electores han colocado ahora en las administraciones municipales a nuevos actores gubernamentales que potencialmente pueden racionalizar el uso de los recursos cada vez más escasos y atender con mayor eficacia las demandas sociales.

Esta rápida revisión acerca de la naturaleza federal y centralizada de las políticas públicas diseñadas para, e implementadas en, Baja California Sur pretendió ofrecer el escenario de dependencia de las autoridades locales respecto al gobierno federal en la promoción y financiamiento del desarrollo regional; además, ilustra un escenario de mínima autonomía del gobierno del estado respecto a las instancias federales, de ahí que los resultados obtenidos para estos casos pudieran utilizarse como datos provisionales que ejemplifican el desempeño ineficiente de la administración pública estatal y que destacan la necesidad de orientarla hacia su modernización, en términos de una interacción más eficiente de las instancias estatales con el esquema federal, para recuperar su legitimidad social en detrimento. En otras palabras, ante un proceso de aparente pérdida de legitimidad del gobierno estatal, la alternativa es modernizar la administración pública a nivel estatal, ejerciendo una autonomía real y asumiendo un papel más activo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo emprendidas por los tres niveles de gobierno, a riesgo de perder mayores espacios en el congreso local y en la propia gubernatura del estado.

Políticas de desarrollo y deterioro sectorial en los municipios de La Paz, Comondú y Loreto en Baja California Sur

En esta sección se ofrece una descripción sobre el alcance limitado de los objetivos de las políticas públicas, además del deterioro sectorial asumido como uno de sus efectos negativos; en otros términos, el supuesto es que no sólo no se alcanzaron los objetivos de las políticas, sino que adicionalmente se generaron efectos colaterales negativos para el desarrollo futuro de los municipios aludidos. Estos fenómenos constituyen indicadores de la ineficacia social de las políticas públicas para consolidar en el largo plazo procesos determinantes de las actividades productivas y de bienestar de la población, y que pudieron haber influido en la alternancia política en los ayuntamientos.

En ese sentido, las políticas sectoriales implementadas en Baja

California Sur para su desarrollo han traducido fielmente el formato impuesto por el gobierno federal en las diversas entidades del país, como lo demuestran los datos del desarrollo por sectores económicos en esta entidad. Esta situación no es más que la reiteración del patrón nacional de gobierno de los años setenta, que tendía a uniformar los problemas nacionales por sectores y a homologar las políticas de igual manera, para resolverlos.²⁸

Para ilustrar lo anterior, se observará el comportamiento de los sectores agrícola, turístico y de administración pública y defensa —en sus indicadores de producto interno bruto y de población económicamente activa— en los municipios de La Paz, Comondú y Loreto, donde los electores rechazaron los programas de gobierno de los candidatos provenientes del partido, hasta entonces hegemónico, en Baja California Sur.

En el caso del sector turístico del municipio de Loreto, las dependencias involucradas en su promoción han destinado abundantes recursos de inversión pública al corredor Loreto-Nopoló desde los años setenta a la fecha, para crear infraestructura nueva y dar mantenimiento a la actual. El objetivo de la política turística en la creación de esta infraestructura era ofrecer las condiciones materiales necesarias para que germinaran diversas actividades de enlace interregional, siguiendo la lógica de la teoría de los polos de desarrollo. Sin embargo, por su propia lógica de actuación las empresas turísticas no se instalaron masivamente en este corredor, impidiendo la incorporación de la fuerza de trabajo regional a sus actividades, como esperaban los promotores que iba a ocurrir. De esa manera, las empresas del ramo turístico han preferido instalarse en mayor número en Los Cabos y no en Loreto.

En efecto, un análisis comparativo entre este “polo de desarrollo turístico” y el de Los Cabos aporta los siguientes datos: *a)* la mayoría de las empresas hoteleras y restauranteras instaladas en la entidad se han localizado en los últimos años en la zona de Los Cabos y no en Loreto; *b)* desde la perspectiva de la población económicamente activa (PEA) de las actividades restauranteras y hoteleras, durante 1990 el municipio de Los Cabos absorbió 43.86% del total estatal, mientras que Comondú, donde pertenecía Loreto hasta antes de su creación como municipio nuevo, absorbió en ese mismo año tan sólo 11.03% de la población económicamente activa de estas actividades (véase el cuadro 3).

²⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 30.

Cuadro 3. Baja California Sur: población ocupada por municipio, según sector de actividad, 1990

Sector	B. C. S.	%	Comondú	%	Mulegé	%	La Paz	%	Los Cabos	%
Total	102 763	100	22 247	21.65	12 317	11.99	52 823	51.40	15 392	14.98
	100		100		100		100		100	
Agr., ganad.	18 820	100	7 759	41.23	3 698	19.65	5 512	29.29	1 851	9.84
Silv. y pesca	18.31		34.88		30.02		10.43		12.03	
Minería	1 283	100	37	2.88	219	17.07	996	77.63	31	2.42
	1.25		0.17		1.78		1.89		0.20	
Extr. de petróleo y gas	117	100	3	2.56	10	8.55	102	87.18	2	1.71
	0.11		0.01		0.08		0.19		0.01	
Ind. manufacturera	8 946	100	1 834	20.50	1 260	14.08	4 907	54.85	945	10.56
	0.09		0.08		0.10		0.09		0.06	
Electricidad y agua	1 037	100	247	23.82	132	12.73	551	53.13	107	10.32
	1.01		1.11		1.07		1.04		0.70	
Construcción	7 935	100	1 264	15.93	650	8.19	3 978	50.13	2 043	25.75
	7.72		5.68		5.28		7.53		13.27	
Comercio	15 003	100	2 629	17.52	2 189	14.59	8 560	57.06	1 625	10.83
	14.60		11.82		17.77		16.21		10.56	
Transporte y comunicaciones	5 268	100	901	17.10	436	8.28	2 988	56.72	943	17.90
	5.13		4.05		3.54		5.66		6.13	
Servs. financieros	1 625	100	257	15.82	64	3.94	998	61.42	306	18.83
	1.58		1.16		0.52		1.89		1.99	
Admón. pública y defensa	9 076	100	1 607	17.71	805	8.87	6 011	66.23	653	7.19
	8.83		7.22		6.54		11.38		4.24	
Servs. comunales y sociales	10 860	100	1 970	18.14	1 059	9.75	7 051	64.93	780	7.18
	10.57		8.86		8.60		13.35		5.07	
Servs. profesionales y técnicos	1 811	100	267	14.74	148	8.17	1 174	64.83	222	12.26
	1.76		1.20		1.20		2.22		1.44	
Servs. de rest. y hoteles	7 633	100	842	11.03	545	7.14	2 898	37.97	3 348	43.86
	7.43		3.78		4.42		5.49		21.75	
Servs. personales Mantenimiento y otros	9 842	100	2 028	20.61	775	7.87	5 349	54.35	1 698	17.25
	9.58		9.12		6.29		10.13		11.03	
No especificado	3 507	100	602	17.17	327	9.32	1 748	49.84	838	23.90
	3.41		2.71		2.65		3.31		5.44	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, resultados definitivos del XI Censo General de Población y Vivienda, Baja California Sur, 1990.

De esta manera, en Loreto la política de desarrollo no ha tenido éxito en incorporar a la fuerza de trabajo local a la economía turística, como tampoco se prevén en el mediano plazo expectativas de recuperación del capital público invertido en las obras de infraestructura. Aún más, una evaluación económica de esta acción gubernamental mostraría si en el diseño de los programas de inversión se omitieron deliberadamente o no cuestiones tan elementales como un análisis adecuado de costo-beneficio, un estudio de ventajas locacionales comparativas entre ese punto geográfico y otros en la entidad, y/o en la aledaña región del Mar de Cortés, pues de lo contrario no se explicaría su retraso respecto a la zona de Los Cabos en la dinámica del desarrollo turístico.

En conclusión, parece obvio que el impulso al turismo en Loreto por parte del gobierno federal no ha rendido los frutos esperados, pues no se ha logrado incorporar a la población económicamente activa a la economía turística, ni las empresas dedicadas a esta actividad han aprovechado la enorme infraestructura pública allí instalada. En este sentido, a reserva de una evaluación mucho más precisa sobre las actividades gubernamentales en este lugar, los datos anteriores pueden utilizarse provisionalmente como indicadores de la ineficacia social de la política turística, lo cual en última instancia pudo haber influido en la decisión ciudadana al otorgar su voto mayoritario a un partido distinto al gobernante en la elección del nuevo ayuntamiento.

En cuanto al municipio de Comondú, a inicios de la década de los sesenta el gobierno federal decidió abrir el valle de Santo Domingo para desarrollar actividades agropecuarias e impulsar el poblamiento de la media península, proveyendo de infraestructura y ofreciendo diversos mecanismos de financiamiento crediticio para dichas actividades. Esta política deliberada de poblamiento de la entidad tenía un sentido histórico, pues en aquellos años Estados Unidos aún mantenía su afán anexionista, por lo que estaba latente el peligro de una invasión militar a esta parte de nuestro país. En el caso del fomento de las actividades agrícolas y pecuarias, dicha política estaba fundamentada en la experiencia de los proyectos de desarrollo regional por cuencas hidrológicas ejecutados en otras regiones del país; en ese sentido, al igual que en aquellas regiones, se pretendía aprovechar la abundancia, en aquel tiempo, de recursos hidráulicos del subsuelo de esta zona para desarrollar la agricultura y la ganadería en escala comercial.

El notable crecimiento del producto interno bruto del sector agrícola a nivel estatal durante la década de los setenta confirma de alguna manera el éxito relativo de esta política, e inclusive las tasas

de crecimiento de la población en este municipio fueron superiores a las de los otros municipios durante ese periodo. Sin embargo, a principios de los ochenta la actividad agrícola en el valle de Santo Domingo entró en franca recesión, al mismo tiempo que las tasas de crecimiento de la población empezaron a decrecer sensiblemente (véanse los cuadros 4, 5 y 6).

Los factores que podrían explicar esta crisis agrícola y el despoblamiento del valle de Santo Domingo son diversos, entre ellos la dependencia absoluta de los mantos freáticos para el riego de los cultivos y la dependencia de insumos refaccionarios de importación que llevó a un estancamiento de las actividades agropecuarias pues, una vez detectados niveles importantes de sobreexplotación y de salinidad en las aguas subterráneas, se limitó la explotación de los pozos agrícolas existentes, así como también se cancelaron nuevos permisos de perforación de pozos; asimismo, una vez estallada la crisis de 1982, su secuela devaluatoria canceló muchas posibilidades de importar nuevos insumos refaccionarios, retardando o cancelando muchas de las actividades dependientes: mantenimiento de la maquinaria, disponibilidad de pesticidas, etc. En el caso del despoblamiento de esta zona, una vez advertida la crisis agrícola y las remotas posibilidades de su recuperación, la población comenzó a buscar nuevos horizontes, emigrando hacia otras regiones de la entidad o hacia otros estados de la República.

Adicionalmente, el apoyo gubernamental propició la concentración de los permisos de perforación en pocas manos, así como el acceso a las líneas de crédito gubernamental fue cada vez más selectivo, e inclusive muchos de los prósperos agricultores de antaño accedieron a importantes cargos públicos de elección popular y de designación, desde donde probablemente pudieron orientar o sesgar los apoyos gubernamentales para su beneficio particular o de grupo.²⁹

Una evaluación del papel de la acción pública en este drama tal vez pudiera orientarse hacia el cuestionamiento de la falta de previsión sobre la capacidad reproductiva de las cuencas hidrológicas, lo que hubiera limitado desde un principio el número de pozos por propiedad, pues además de la perforación no limitada de pozos existía una reglamentación agrícola muy flexible, ya que muchos de los agricultores

²⁹ Alfredo Polanco Holguín, quien junto con su familia posee varios campos agrícolas en el valle de Santo Domingo, fue presidente municipal de Comondú y subsecretario de Desarrollo del gobierno del Estado; Ricardo Covarrubias, próspero agricultor del valle de Santo Domingo, fue presidente de la Asociación de Agricultores del Valle de Santo Domingo y presidente municipal de Comondú, etc. (fuente de información no documentada).

Cuadro 4. Producto interno bruto de Baja California Sur, por gran división de actividad económica, 1970-1985 (miles de pesos corrientes)

División de actividad	1970	%	1975	%	1980	%	1985	%
PIB estatal	1 648.20	100.00	4 407.00	100.00	17 377.00	100.00	179 951.00	100.00
Agr., silv. y pesca	352.50	21.39	764.80	17.35	2 200.00	12.66	21 180.00	11.77
Minería	126.50	7.68	329.40	7.47	11 626.00	66.90	24 581.00	13.66
Ind. manufacturera	184.00	11.16	386.70	8.77	1 341.10	7.72	11 558.00	6.42
Construcción	91.80	5.57	209.80	4.76	1 095.10	6.30	11 355.00	6.31
Electricidad	9.70	0.59	17.30	0.39	113.30	0.65	1 322.00	0.73
Comercio, rest. y hoteles	428.20	25.98	1 249.40	28.35	4 750.00	27.33	67 264.00	37.38
Transporte, almac. y comunicaciones	84.10	5.10	292.70	6.64	1 307.70	7.53	9 904.31	5.50
Servs. financieros, seg. y b. inmuebles	130.90	7.94	322.30	7.31	1 161.80	6.69	8 474.16	4.71
Servs. comunales, soc. y personales	256.70	15.57	880.70	19.98	3 970.30	22.85	25 704.25	14.28
Servs. bancarios imputados	(16.20)	-0.98	(46.10)	-1.05	(191.20)	-1.10	(1 391.72)	-0.77

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de:

1. INEGI/SPP, *Anuario Estadístico*, 1984.
2. SEP/UBACS, "Diagnóstico", *Proyecto interdisciplinario Mar de Cortés*, 1991.

Cuadro 5. Población nacional y de Baja California Sur, 1930-1990 (miles de habitantes)

Años	Población nacional	Tasa de crecimiento	Población B. C. S.	Tasa de crecimiento	Porcentaje (PBCS/PNAL)
1930	16 552 722	—	47 089	—	0.28
1940	19 653 552	1.71	51 471	0.88	0.26
1950	25 791 017	2.71	60 864	1.67	0.24
1960	34 923 129	3.03	81 594	2.93	0.23
1970	48 225 238	3.22	128 019	4.5	0.27
1980	66 846 833	3.26	215 139	5.19	0.32
1990	81 249 645	1.95	317 326	3.88	0.39
1995	89 570 538	0.98	385 264	1.94	0.43
2000	98 743 586	0.95	467 747	1.94	0.47
2005	108 865 059	0.98	567 890	1.94	0.52
2010	120 004 165	0.98	689 473	1.94	0.57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de:

1. Gobierno del Estado de Baja California Sur, *Datos básicos*, 1980.
 2. INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990, México, 1990.
- Nota: Los datos a partir de 1995 son estimados.

privados perforaron clandestinamente una gran cantidad de pozos, y si eventualmente eran descubiertos podían pagar cómodamente multas irrisorias.

En conclusión, una política agrícola con un diagnóstico insuficiente para su implementación y con escasa reglamentación condujo al alcance temporal de sus objetivos, por lo que pudiera plantearse que ha sido ineficaz para consolidar procesos de largo plazo para desarrollar actividades agropecuarias en esta región, así como sobre las perspectivas de su poblamiento, cancelando en muchos sentidos posibilidades futuras de reproducción de la base económica y social regional, de donde pudo provenir el descontento electoral de los ciudadanos para decidir la alternancia política en la renovación del ayuntamiento de Comodú.

En el caso del municipio de La Paz, en 1990 éste concentraba 66.23% de la población ocupada en el sector de administración pública y defensa, por ser el asiento de los poderes estatales y porque allí se

Cuadro 6. Distribución de la población de Baja California Sur por municipios, tasas de crecimiento y estructura porcentual, 1930-1990 (miles de habitantes)

Municipios	Años						
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
BCS	47 089	51 471	60 864	81 594	128 019	215 139	317 326
TC	—	0.88	1.67	2.93	4.50	5.19	3.88
%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Mulegé	14 235	13 337	14 485	14 772	19 416	26 983	38 606
TC	—	-0.65	0.82	0.19	2.73	3.29	3.58
%	30.23	25.91	23.80	18.10	15.17	12.54	12.17
Comondú	4 844	5 671	7 302	15 968	32 268	57 729	74 165
TC	—	1.57	2.52	7.82	7.03	5.81	2.50
%	10.29	11.02	12.00	19.57	25.21	26.83	23.37
La Paz	28 018	32 463	39 077	50 854	76 343	109 761	161 010
TC	—	1.47	1.85	2.63	4.06	3.63	3.83
%	59.50	63.07	64.20	62.33	59.63	51.02	50.74
Los Cabos	—	—	—	—	—	20 666	43 545
TC	—	—	—	—	—	—	7.45
%	—	—	—	—	—	9.60	13.72

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de:

1. Gobierno del Estado de Baja California Sur, *Datos básicos, 1980 y 1990*.

Nota: No hay datos para Los Cabos antes de 1980, pues aún no existía como municipio.

encontraban en su mayor parte las delegaciones de las dependencias federales (véase el cuadro 3). Suponiendo un predominio similar de La Paz sobre los otros municipios durante los últimos veinte años, podemos observar el comportamiento de la PEA a nivel estatal para percibir otra forma de deterioro sectorial. De esta manera, en 1980 la población ocupada en este sector representaba 17.45% del total estatal, sin embargo, para 1990 este mismo sector absorbió tan sólo 8.83% de la población estatal ocupada, lo cual representó en números absolutos el despido de 3 067 empleados públicos, un recorte porcentual de 25.25% respecto al año anterior (véase el cuadro 7). Para un municipio que concentraba en ese año más de dos tercios de la población ocupada a

Cuadro 7. Población económicamente activa por sector y por ramas de actividad económica en Baja California Sur, 1960-1990

Sector y ramas	1960		1970		1980		1990	
		%		%		%		%
Primario	14 603	56.29	12 035	34.53	13 530	19.44	18 820	18.31
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	14 603	56.29	12 035	34.53	13 530	19.44	18 820	18.31
Secundario	3 730	14.38	6 267	17.98	10 986	15.79	19 318	18.80
Industria extractiva	1 202	4.63	1 265	3.63	592	0.85	1 400	1.36
Industria manufacturera	1 533	5.91	2 726	7.82	5 226	7.51	8 946	8.71
Construcción	926	3.57	2 059	5.91	4 876	7.01	1 037	1.01
Electricidad, gas y agua	69	0.27	217	0.62	292	0.42	7 935	7.72
Terciario	6 777	26.13	14 700	42.18	25 058	36.01	61 118	59.48
Comercio, rest. y hoteles	1 509	5.82	3 642	10.45	8 289	11.91	22 636	22.03
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	1 116	4.30	1 303	3.74	3 362	4.83	5 268	5.13
Administración pública y defensa	4 152	16.01	3 267	9.37	12 143	17.45	9 076	8.83
Otros servicios	0	0.00	6 488	18.62	1 264	1.82	24 138	23.49
No especificado	831	3.20	1 848	5.30	20 015	28.76	3 507	3.41
Desocupados	0	0.00	0	0.00	357	0.51	2 217	2.16
Total	25 941	100.00	34 850	100.00	69 946	100.00	104 980	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Datos básicos, 1985*, Gobierno del Estado de Baja California Sur; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales, 1970, 1975 y 1980*, e INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*.

nivel estatal, este dato representa una situación de grave deterioro sectorial y con ello la pérdida de expectativas de ingresos económicos y de bienestar social.

Considerando que el recorte de personal es uno de los elementos más importantes de la propuesta de modernización de la administración pública, desde la perspectiva de la eficiencia podría plantearse que en esta entidad se sigue el criterio de disminuir el tamaño de la administración pública recortando su personal excesivo, para hacer eficientes sus acciones. Ya hemos expuesto que, desde la sola perspectiva de la eficiencia, la administración pública difícilmente haría eficientes sus acciones de manera mecánica, pues la eficiencia de la administración pública involucra no sólo procesos administrativos internos, sino también el contexto global en que ocurre el diseño de las políticas gubernamentales.

En ese sentido, si la administración estatal, y con ella sus administraciones municipales, no ha sido eficiente en su función promotora del desarrollo regional, probablemente no sea tanto por su exceso de personal, sino más bien por deficiencias estructurales en su función diseñadora de políticas, que también involucra, además de los procesos internos de eficiencia, una eficiente y fluida articulación de la sociedad en la captación de las demandas, sobre todo en el momento de jerarquizar prioridades y asignar recursos para su atención.

Además, el hecho de delimitar la crisis de racionalidad administrativa a la sola problemática de exceso de personal impide su definición desde una perspectiva más amplia, pues el recorte de empleados públicos en la entidad, tanto federales como estatales, desquicia las condiciones de reproducción social, manteniendo y agudizando a la vez las tendencias recesivas de la economía regional, porque gran parte del desarrollo regional de Baja California Sur ha sido justamente por esa enorme intervención del Estado que ahora se encuentra en retirada, creando un “vacío” institucional para la provisión de recursos financieros y de planeación para el desarrollo futuro de la entidad. De ahí que el virtual retiro o disminución de la presencia federal en la entidad haya dejado actualmente al descubierto a los gobiernos y a la burocracia política locales en toda su ineficiencia social y como responsables de la crisis administrativa y de legitimidad, por su marginación —deliberada o no— en el proceso práctico de planeación y financiamiento del desarrollo.

Conclusiones generales

La pérdida para el PRI de tres de los cinco ayuntamientos y ocho de los 15 miembros del congreso local frente al PAN, lejos de ser un problema interpartidista prefigura una crisis de legitimidad de las acciones públicas, y su asociación en esta ocasión con el partido hasta entonces mayoritariamente gobernante ha sido poco más que casual, pues a él le ha tocado gobernar durante los años que generaron los determinantes de la crisis; ello no impide, sin embargo, una reflexión en otro nivel y con otros elementos acerca de la responsabilidad histórica de este partido y de sus gobernantes en el drama que se vive actualmente en Baja California Sur.

Sin embargo, lejos de aportar elementos puramente valorativos en torno a estos fenómenos, el esfuerzo más bien debe orientarse a ofrecer distintas perspectivas metodológicas de análisis para soslayar en lo posible el pantanoso terreno de la subjetividad que, lejos de llevarnos al meollo del asunto, apenas nos entretiene en visiones sociales o teóricas de moda sobre los fenómenos que tienen lugar en las diversas relaciones entre la sociedad y el Estado.

En ese sentido, en el presente trabajo, sin pretender ofrecer una proposición metodológica totalmente acabada, hemos desarrollado un argumento analítico sobre la relación entre los efectos de las políticas públicas y el comportamiento del electorado en Baja California Sur, de donde podemos anotar las siguientes propuestas a manera de conclusiones generales:

1) La propuesta del gobierno federal de modernizar su administración pública encuentra límites estructurales en el contexto regional de Baja California Sur, pues los gobiernos locales en esta entidad han sido poco más que apéndices del gobierno de la República en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, dándose una interacción ineficiente del gobierno estatal y sus instituciones con el esquema nacional de planeación y financiamiento del desarrollo regional.

De esta manera, la modernización de la administración pública como factor de legitimidad política, al menos en el contexto de esta entidad, quizás debiera involucrar otros procesos, que probablemente aludieran a su efectiva descentralización administrativa y política respecto al gobierno federal para la planeación y financiamiento del desarrollo regional, que implicaría además una nueva forma de articulación regional entre gobernantes y gobernados en la gestión pública,

por la erosión de la autoridad política del gobierno estatal y el descrédito social de los proyectos priístas de gobierno municipales.

2) El rechazo electoral de los proyectos de gobierno municipal del partido gobernante pudiera provenir de la ineficacia de sus políticas por consolidar procesos y tendencias de desarrollo en el largo plazo.

Este hecho quizás debería apuntar hacia una revisión crítica de las fases de implementación y evaluación de las políticas públicas, y finalmente proponer un nuevo mecanismo de articulación y participación ciudadana en dichos procesos. El involucramiento de la sociedad en la gestión pública tendría la virtud adicional de proveer a los agentes de la implementación y de la evaluación de una perspectiva externa a la administración pública que podría ampliar su horizonte de soluciones al problema de la crisis que actualmente padece la administración pública en Baja California Sur.

3) Ambos procesos, la erosión del poder ejecutivo estatal y la desaprobación social de los proyectos municipales de gobierno, prefiguran en el futuro inmediato un escenario de deslegitimación social de las instituciones públicas, su organización interna y la autoridad legítima de sus funcionarios, conectada inicialmente con el descrédito de las administraciones priístas, pues en esta entidad existía una importante tradición de cultura política que confundía los límites entre las administraciones públicas en general y las administraciones priístas en particular.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- Aziz Nassif, Alberto, "Reformar al Estado: modernización sin modernidad", en José Luis Barros Horcasitas et al. (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/Flacso, 1991.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Evolución y cambio de la administración pública: del administrador al gerente público*, México, INAP (mimeografiado).
- Calvillo, Miriam y Alejandro Favela Gavia, "En torno a 'El discurso regional en Baja California Sur: 1920-1981'", en Alfonso Guillén Vicente (coord.), *Baja California Sur: los procesos políticos y el cambio institucional*, La Paz, B.C.S., SEP/UABCS/UNAM, 1987.
- Coronel Hernández, Ernesto, *Análisis sobre el desarrollo de la integración de Baja California Sur a la economía nacional y el papel de la Zona Libre en*

- este proceso*, La Paz, B.C.S., UABCS-Departamento de Economía, agosto de 1987. Tesis de licenciatura.
- Datos básicos, 1988-1989, La Paz, B.C.S., Secretaría de Desarrollo-Gobierno del Estado de Baja California Sur, 1990.
- Edwards III, George C., *Implementing Public Policy*, Estados Unidos, Congressional Quarterly Press, 1980.
- Folmer, Hendrik, *Regional Economic Policy: Measurement of its Effect*, Holanda, Martinus Nijhoff Publishers, 1986.
- Goggin, Malcom et al., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Estados Unidos, Scott, Foresman & Co., 1990.
- Guillén López, Tonatiúh, "Baja California, una década de cambio político", en Tonatiúh Guillén López (coord.), *Frontera norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte, 1992.
- , *Baja California, 1989-1992: alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (UNAM), 1993.
- Ingram, Helen y Steven Rathgeb (eds.), *Public Policy for Democracy*, Washington, D.C., Estados Unidos, The Brookings Institution, 1993.
- Lindblom, Charles E., *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP/Porrúa, 1991.
- Lucero Antuna, Héctor, *Evolución político-constitucional de Baja California Sur*, México, UNAM, 1979.
- Meza, Gilberto y Antonio Padilla, *Los nuevos electores: actores sociales e insurgencia municipal en el México de los 80's*, México, El Nacional, 1991.
- Rein, Martin y Francine F. Ravinovitz, "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), *La implementación de las políticas*, México, Porrúa Hermanos, 1993.
- Reyes Santos, Marcos Sergio, *Políticas públicas y desarrollo regional en Baja California Sur, 1970-1990*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, agosto de 1992. Tesis de maestría.
- Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", *Nexos*, México, núm. 148, abril de 1990.
- Sánchez Mota, Graziella, "El regionalismo en Baja California Sur: una forma de participación política", *Cuadernos Universitarios*, La Paz, B.C.S., UABCS, núm. 3, septiembre de 1990.
- Teutli Otero, Guillermo, "Apuntes sobre la administración pública en México", en Victor E. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Diana, 1989.
- Villegas Montiel, Francisco Gil, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo", *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXV, núm. 2, octubre-diciembre de 1984.

Retos y perspectivas de la administración municipal en México

Rodolfo García Del Castillo

El tema de la transformación municipal adquiere, ante el panorama nacional, una actualidad inusitada. En estos momentos la atención sobre la importancia del municipio se vincula al carácter que potencialmente posee como poder real, eslabón fundamental de contacto con la ciudadanía e instrumento de cambios en el desarrollo regional.

Temas como el federalismo, la descentralización y la autonomía municipal cobran un sentido distinto a la luz de la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales. La estructura del país parece requerir cada vez más de células auténticamente autónomas que se conviertan en agentes con capacidad de impulsar el desarrollo en el futuro.

Este artículo propone puntos de reflexión básica en torno a los problemas del municipio y las perspectivas de desarrollo con las que puede contar. Se encuentra dividido en tres secciones. En el primer apartado se analizan la transformación de la acción pública en su esencia y límites, así como el efecto que ésta tiene sobre las instancias de gobierno local. Se identifican los diferentes elementos que integran el contexto municipal actual y se plantea el por qué es importante revalorizar el papel del municipio como punto de partida para el desarrollo integral del país.

El segundo apartado contiene una síntesis de la problemática que enfrenta el municipio, tomando como base la *Encuesta Nacional de*

El autor es investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Gestión Municipal, realizada por CIDE/INEGI en 1993. Esta parte se organiza de acuerdo con tres áreas de la gestión municipal: 1) administración y planeación, 2) los servicios y 3) las finanzas municipales. Se opera con hipótesis de trabajo que abren la posibilidad de construir un mapa global de las condiciones que presentan las municipalidades en México.

La última sección esboza alternativas para la mejora administrativa y el financiamiento municipal, algunas innovadoras y otras no tanto —o, al menos, no suficientemente explotadas— para el fortalecimiento de la gestión municipal. La intención general del texto es incorporar elementos analíticos y evidencias empíricas para recomponer el contenido, o el sentido de los contenidos, de la agenda de discusión sobre temáticas municipales.

La transformación de la acción pública en los espacios locales: un marco general

Los años ochenta significaron un periodo de reacomodos en la acción de lo público en todo el mundo. Las modificaciones teóricas en la conceptualización del Estado y sus políticas replantearon las fronteras y la esencia misma de las acciones gubernamentales.¹ En las diversas ciencias y/o teorías de alcance intermedio que conforman el campo interdisciplinario del análisis gubernamental se establecieron profundas discusiones en torno a los requisitos del “nuevo Estado”. Las posturas fueron y continúan siendo diversas, sin embargo durante la década de los ochenta prevalecieron las ideas de repliegue y racionalización del campo de lo público, otorgando mayor peso a los agentes privados y sociales en la determinación de los cursos de acción y la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. A su vez, en el orden de asignación de recursos dentro del sistema económico se rescató al mercado como eje rector por encima de los mecanismos de intervención, aunque —en las posturas menos ortodoxas— se continuó aceptando las imperfecciones, anomalías, desórdenes y desviaciones que presenta la libre competencia.²

¹ Véase, por ejemplo, Fernando Bazúa y G. Valenti, “¿Cómo hacer del Estado un bien público?”, *Sociológica*, México, UAM-A, año 8, núm. 22, mayo-agosto de 1993.

² Una postura de este tipo se presenta en Richard Musgrave y Peggy Musgrave, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, 5a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 1992.

Las transformaciones del orden mundial y su interpretación teórica e ideológica incidieron en las tendencias asumidas por el cambio dentro de los sistemas políticos particulares. Las respuestas adoptadas por los distintos regímenes nacionales, a la luz de las “nuevas” interpretaciones de la acción gubernamental, se enfrentaron con las características de cada realidad. La capacidad de los implementadores para dar un sesgo adecuado a sus políticas —acorde a las condiciones específicas que enfrentaban— fue muy diverso. En ciertos casos la exageración en un traslado inconsciente de esquemas o métodos, tanto micro como macro, condujo a fracasos de aplicación.

Por otro lado, particularmente en América Latina, el sentido de la transformación transitó por derroteros específicos. En una buena parte del subcontinente el cambio económico convivió con estructuras de poder en tránsito a la democracia y/o con fuerte presencia militar. Poco a poco se dio la consolidación de gobiernos civiles electos, pero su desempeño enfrentó serios problemas de reajuste político.³

El caso mexicano presentaba un panorama distinto. Durante la primera mitad de la década, a pesar de la fuerte crisis económica, prevaleció una cierta estabilidad política. Aunque la necesidad de los cambios se fue haciendo evidente, tanto en lo económico como en lo político y lo social, soportó las rupturas del sistema y los movimientos sociales se desarrollaron respetando en general el orden establecido o, al menos, sin atentar dramáticamente contra su permanencia hasta 1988. Las elecciones y el cambio de poder adquirieron en esa ocasión un matiz distinto, poniendo de manifiesto los límites del sistema político. Sin embargo, paulatinamente, durante los dos primeros años del salinismo se logró reconstruir mínimamente las bases de gobernabilidad necesarias para el ejercicio del poder.

Ciertamente, al entrar en la década de los noventa, los efectos de los cambios de rumbo en lo económico, la urgencia de otorgar soluciones a la marginación y la emergencia de conflictos sociales cuestionaron seriamente el orden, pero no se tradujeron en la desarticulación total del sistema. Después de la crisis electoral de 1988, las respuestas económicas del gobierno mexicano se ubicaron en la tendencia neoliberal y se imprimió este sello al proyecto nacional; sin embargo, paralelamente se introdujeron paliativos que buscaban frenar el descontento social, lo que evitó, con relativo éxito, el estallido de la violencia en los

³ Véase J. Enrique Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, 1984.

primeros años de la década (1990-1993).⁴ En ese sentido, la labor del Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) primero y más tarde de la Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) resultaron claras.

Al final del periodo salinista, pese a los cambios efectuados en lo macroeconómico, sobre todo en lo relativo al manejo de la deuda, las finanzas públicas y la apertura comercial, no se logró la consolidación del pretendido cambio. La devaluación (diciembre de 1994) y la situación que guardan los indicadores de la cuenta corriente hacen pensar en la existencia de graves fracturas que van a repercutir negativamente en el modelo económico, marcando sus límites estructurales y haciendo evidentes los errores u omisiones cometidos en su aplicación durante el sexenio anterior.

El contexto de mediados de la década (1995) señala serias dificultades para el desempeño gubernamental en todos los ámbitos, pero sin duda el efecto económico-político sobre los niveles locales (estados y municipios) será mucho más negativo.

La situación económica prevaleciente creará un panorama de recursos restringidos para la acción gubernamental que se traducirá en serios recortes presupuestales y férreos controles en el gasto que, sin duda, se reflejará en los gobiernos locales. Estas condiciones desfavorables vendrán a sumarse a los múltiples problemas que enfrentan las haciendas municipales por la escasez de recursos.

En lo que se refiere a las relaciones intergubernamentales, es necesario establecer un espacio de reflexión sobre las condiciones en que operan los pesos y contrapesos en el régimen político-administrativo. En ese sentido, un hueco claro lo representa el escaso impulso real que ha alcanzado la descentralización y el poco interés mostrado por consolidar el desarrollo de los gobiernos estatales y municipales. Sin duda, en México la situación de dependencia y el exagerado peso de las decisiones centralizadas ha obstaculizado la consolidación de un federalismo auténtico y ha hecho utópica la tesis del municipio libre.

Sin embargo —pese a éstas y otras dificultades económicas y políticas—, acercar el punto de contacto a la ciudadanía y colocar a las instancias locales como agentes activos del desempeño público aparece

⁴ El caso del levantamiento en Chiapas (enero de 1994) representa sin duda una señal de alarma y sus efectos repercuten negativamente en las condiciones económico-políticas del país. Sin embargo, aún parece prevalecer la intención de retomar una vía de solución negociada al conflicto. De la forma de solución que se asuma en este caso nacerá un marco de respuesta para otras regiones atrasadas del país y será un sello para la política del nuevo gobierno.

cada vez más como un prerrequisito para el funcionamiento eficaz del gobierno mexicano. Aunado a esto se da en los espacios locales una emergencia mayor de la conciencia participativa, aunque aún sin una morfología clara.⁵

El acceso al poder local (gubernatura y municipalidades) que han tenido los partidos de oposición constituye un punto de presión más para acelerar los cambios. En efecto, con todas sus imperfecciones, la alternancia en el poder permite a los ciudadanos confrontar opciones con bases de comparación mucho más concretas. La opción electoral —y aun la concertación más amplia— abre paso a modificaciones en aspectos tales como la relación dentro de redes gubernamentales, los flujos entre niveles de gobierno y el manejo de demandas directas. A medida que se hace posible la participación de grupos diversos, el ciudadano municipal cobra conciencia del papel que puede asumir en la definición y ejecución de acciones públicas, pasando de un papel pasivo a otro de mayor protagonismo.

De forma esquemática encontramos en el escenario —teniendo en cuenta factores económicos, políticos y sociales— una triple razón para plantear transformaciones en el papel municipal en un futuro cercano. La primera, de carácter estructural, para optimizar el uso de recursos públicos, transmitir responsabilidades a los municipios y cubrir de ese modo expectativas del Estado eficiente, mínimo o estratégica.⁶ La segunda se encuentra relacionada con los matices políticos que adquiere el municipio, pues es el *locus* básico donde se dirimen los intereses antagónicos entre niveles gubernamentales, sectores políticos y grupos sociales. Por último, se presenta una razón de orden sistemático, pues la mejora integral de la gestión municipal permite dar respuestas eficientes y concertadas que llevan a una mejor relación con los distintos públicos al hacerlos interactuar con el gobierno, en caso necesario, para cristalizar las políticas municipales.

El fortalecimiento municipal es en el fondo —como se ha dicho— un requerimiento funcional, una condición necesaria para el desarrollo. Sin embargo, es innegable que el atraso de la mayor parte de los municipios en el país es aún muy fuerte. Sumado a una gran heterogeneidad aparece un conjunto amplio de limitaciones para el desarrollo

⁵ Ésta puede ir desde la organización espontánea cuasicoyuntural en relación con demandas urgentes, hasta organizaciones fuertes con alta injerencia en la definición de las agendas públicas.

⁶ Véase, por ejemplo, M. Crozier, *Estado moderno, Estado modesto*, México, FCE, 1987.

municipal. Algunas de éstas tienen su origen en el excesivo centralismo de las decisiones gubernamentales que siguen haciendo prevalecer los intereses políticos de los grupos y élites federales por encima de las conveniencias regionales o las concertaciones en esferas estatales y/o municipales.⁷

Pese a las reformas al artículo 115 constitucional efectuadas en 1983, el espacio normativo programático del municipio continúa con marcada estrechez. El papel municipal se ve, de este modo, seriamente limitado y su incidencia sobre el desarrollo y el orden local se convierte en elemento subsidiario. La diferencia entre la capacidad de autogenerar recursos y obtener apoyos externos (sea de otros niveles de gobierno o de agencias públicas o sea de los sectores privados) continúa retrasada en relación con el incremento de las demandas.

La brecha entre recursos y demandas no consigue cerrarse y, por el contrario, nos encontramos ante un panorama que exige reformas sustantivas para el mejoramiento de las instancias locales. En el fondo, la aspiración de hacer del municipio un actor protagónico del desarrollo aún enfrenta barreras difícilmente superables si no se piensa en un cambio que abarque distintos frentes.

Aun con todas sus limitaciones, el municipio debería ser la base del desarrollo del federalismo y agente impulsor del desarrollo local. Para hacer viable su tarea de dirigir o agilizar programas de desarrollo, ésta debe fundarse no en una intervención directa o en una amplia capacidad económica, sino en un trabajo de guía e instrumentación de acciones concertadas dentro de una estrategia integral. A su vez, para poder asumir esta estrategia, paralelamente a su participación como "gobierno", el municipio necesita definir una imagen de futuro para establecer guías de actuación multilaterales en cooperación con agentes sociales, sectores productivos, grupos de interés, organizaciones comerciales y sociedad en general.

Además de las limitaciones económicas —sobre las cuales se ahondará más adelante—, uno de los problemas más fuertes para dar paso a un municipio distinto lo constituye, sin lugar a dudas, el factor político: la voluntad política de cambio. En la dinámica nacional los conflictos entre niveles o redes intergubernamentales producen barreras que impiden el cambio hacia un municipio más fuerte. Sumado a una

⁷ Jordi Borja, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales, *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, IC/Flacso/Clacso, 1987, pp. 29-60.

transformación que consolide la posición económica se requiere una apertura democrática y una descentralización de decisiones.

El diálogo entre gobernantes y gobernados debe convertirse en un ejercicio constante que refuerce el actuar municipal y permita la incorporación dinámica de los actores sociales a la búsqueda de soluciones de las graves problemáticas municipales.⁸ La atención de las demandas ciudadanas no se comprende sin una participación integral de los gobernados en todo el proceso de política pública municipal. No basta con la aceptación de las decisiones o con la colaboración en la ejecución de las obras públicas; es prioritario contar con la participación ciudadana en todo el proceso.

En resumen, la transformación del *status* del municipio en uno cualitativamente distinto se encuentra bloqueada por la limitación económica, la dependencia política y el atraso o disparidad sociales. Adicionalmente, la capacidad de gestión municipal, sobre todo en municipios medianos o grandes, se encuentra subvaluada, las posibilidades de actuación poco explotadas y se percibe una inercia negativa en el funcionamiento burocrático. Nosotros no negamos estos atrasos y obstáculos: simplemente planteamos la tesis de que, partiendo de un mejor conocimiento de la realidad municipal, es posible empezar a actuar dentro de las limitantes, incluso antes de que se presenten reformas que parecen encontrarse ya en las agendas de instituciones públicas.⁹ Por supuesto, en la medida en que se suelten los anclajes de carácter estructural que sujetan al municipio, su listado de posibilidades de acción se ampliará a otras esferas poco exploradas de trabajo e interacción. Sin embargo, pensar en superar los obstáculos de desarrollo municipal exclusivamente con modificaciones que emanen del ámbito federal resulta incompleto. Es necesario abrir la posibilidad de incorporar un mayor número de asuntos relacionados con los espacios locales en los proyectos de transformación normativa y dentro del pro-

⁸ Un punto natural de convergencia lo representan los servicios públicos, en donde la cogestión y la coparticipación son herramientas útiles de solución, no sólo en los municipios grandes sino también en los pequeños y medianos. La investigación sobre *Innovación en la gestión de gobiernos locales*, que se desarrolla en la División de Administración Pública del CIDE, recaba datos de casos que analizan detalladamente algunos esquemas de participación exitosos en municipios mexicanos y presenta ejemplos interesantes de la articulación entre gobiernos y ciudadanos.

⁹ Actualmente se discute en diversos foros sobre el municipio la conveniencia de proponer reformas a la normatividad municipal. Instituciones como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) también analizan proyectos de reforma fiscal.

yecto nacional, pero paralelamente hay que impulsar la consolidación de las administraciones locales mediante la mejora de procesos y “culturas organizacionales” más sanas.

Las políticas municipales en su ejecución y puesta en marcha requieren de un posicionamiento estratégico que cree sus propias condiciones de existencia. Esto lleva a la construcción de la viabilidad para cristalizar adecuadamente las acciones.

Detrás de la actuación municipal aparece recurrentemente la necesidad de un conocimiento de los problemas globales que se enfrentan. Una de las intenciones de este texto es, justamente, presentar un diagnóstico sobre aspectos concretos del gobierno municipal y abrir un espacio de discusión sobre las alternativas de acción municipal. Ése es el tema del siguiente apartado.

Síntesis de la problemática municipal: notas sobre un diagnóstico general

La intención de esta sección es presentar algunas de las principales problemáticas detectadas en los municipios mexicanos con base en algunos estudios o experiencias realizadas en años recientes, destacando sobre todo los datos recabados por medio de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, desarrollada en 1993 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Este trabajo muestra las grandes tendencias municipales en las áreas de 1) administración municipal y planeación; 2) servicios públicos; 3) finanzas municipales, y 4) un cuarto cuestionario que recabó la opinión ciudadana respecto al desempeño municipal.

Dicha encuesta considera una clasificación por estratos de municipios (alto, medio y bajo), que se definieron de acuerdo con su grado de desarrollo, tomando como base 10 variables representativas del nivel de vida de la población y de la infraestructura municipal. También se consideraron tres zonas o regiones geográficamente definidas (norte, centro y sur). Tomando como base los 2 392 municipios en el momento del estudio, se determinó una muestra representativa de 85 municipios. Este tamaño de muestra aseguró una precisión de estimación óptima con un nivel de confianza de 95% para variables con proporciones mayores a 10 por ciento.

En los municipios seleccionados se aplicaron cuatro cédulas o

cuestionarios *in situ* y se escogió, en el caso de los tres primeros, a los responsables del área o a funcionarios de alto nivel (presidente municipal, secretario, tesoreros, directores y subdirectores de área). Para el cuestionario destinado a la población se utilizó un criterio aleatorio para la aplicación de la encuesta. Su análisis integral aún se encuentra en proceso de elaboración y en el presente texto solamente se recuperan algunos de sus resultados más ejemplificadores.¹⁰

Para facilitar su presentación tratamos cada una de las áreas por separado, señalando algunas hipótesis utilizadas para la interpretación de resultados e incorporando comentarios breves sobre los datos obtenidos.

Administración y planeación municipal

Desde los estudios realizados a raíz de la reforma de 1983 se hizo evidente que “la organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido, tradicionalmente, ineficiente”.¹¹

La “cultura” político-administrativa en nuestro país concede al municipio un valor escaso. Se le ve, las más de las veces, como un trampolín para otros puestos. La preocupación por mantener la imagen propia (por las aspiraciones individuales en la política) o de partido (en casos más recientes por la probabilidad de alternancia ante el voto de “castigo”) prevalece dentro de los criterios de actuación de los ediles. Además, lo reducido del periodo de gobierno obliga a los responsables a optar por una estrategia adaptativa que garantice su estabilidad haciendo a un lado las perspectivas de mediano y largo plazos. Se puede afirmar que:

...la gestión municipal tiene un mayor contenido de tipo contingente o adaptativo, sobre todo por ser una administración cuya inercia en la actuación lleva a preocuparse más por lo que empieza a ser disfuncional a los procesos, o por las exigencias del medio que son más de tipo efervescente o causadas por movilizaciones políticas cuya atención es urgente por dicha connotación.¹²

¹⁰ La metodología y los primeros resultados de esta encuesta aparecen detallados en Rodolfo García Del Castillo, *Encuesta Nacional de Gestión Municipal. Los servicios públicos: primeros resultados*, México, CIDE, 1994 (mimeografiado).

¹¹ Raúl Olmedo, *El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1985, p. 111.

¹² José Mejía Lira, *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*, México, CIDE (Documento de Trabajo 10, AP), 1992, p. 10.

Ante la posibilidad de la transformación en los lineamientos que rigen al municipio es importante considerar las vías de fortalecimiento que deben plantearse para la gestión municipal. Es imposible pensar en cambios basados en metodologías o técnicas elaboradas si no se cuenta con la base de elementos administrativos sólidos, tanto en estructuras como en procesos. En general, cualquier cambio propuesto exige un mejor *locus* de aplicación. La intención de la encuesta en esta sección temática (gestión y planeación) fue detectar los puntos críticos por atender para lograr mejoras en la administración municipal.

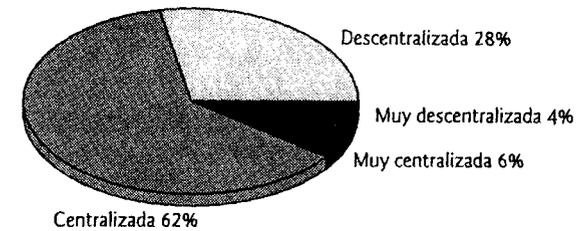
En el trabajo de encuesta se partió de considerar, entre otras, las hipótesis siguientes:

- 1) La administración cuenta con estructuras insuficientes o inadecuadas para su funcionamiento.
- 2) Existe una centralización de las decisiones en el cuerpo administrativo municipal que, a su vez, reproduce el carácter de la decisión en lo estatal y lo federal.
- 3) Los planes presentan un bajo nivel de cumplimiento.
- 4) Existe la necesidad de que los funcionarios municipales adquieran mayores capacidades y conocimientos político-técnicos para su mejor desempeño.

El mejoramiento de la administración va desde los procesos y estructuras formales hasta las características de los funcionarios que la integran. Éstas son condiciones, como se ha dicho, impostergables para el avance municipal. En nuestra opinión los marcos de estructuras y funciones para la gestión son solamente un tablero de ajedrez para el juego pleno del ejercicio de gobernar. Sin embargo, no deja de ser importante contar con reglas claras, sobre todo en lo referente al plan de acción donde se establece lo que se espera obtener de los participantes.

La complejidad de las estructuras (organigramas y/o funciogramas) muestra una relación directa con el tamaño del municipio y su grado de desarrollo. En general, a mayor complejidad de demandas, número de participantes y públicos más numerosos, se presentan estructuras más complejas y extensas. Respecto a la pertinencia en dimensión, alcance, tecnología y contexto o ámbito de actuación de las estructuras, no pueden establecerse fórmulas mágicas. Parece más importante tener en cuenta la intención de la acción, las guías de la decisión y el conocimiento sobre el asunto por resolver que ceñirse a relaciones dentro de un marco de jerarquías y comunicación rígidas.

Gráfica 1. Grado de centralización en la toma de decisiones



Fuente: *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

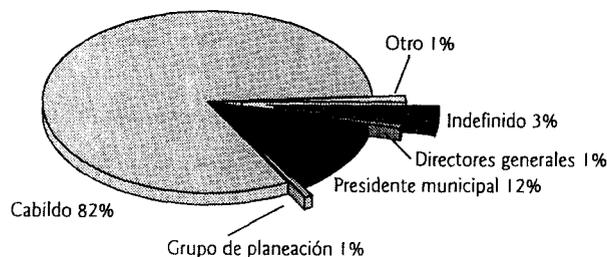
Por ello, nuestro análisis —como primera aproximación— destaca la importancia de los procesos decisorios, de las características del decisor y, en alguna medida, de la planeación. Así, cabe preguntarse, más allá del tamaño, ¿cuáles son los matices de los procesos de decisión en las administraciones municipales?

La respuesta dentro de la encuesta CIDE/INEGI hace evidente la opinión de los entrevistados en el sentido de que se cuenta con un sistema centralizado de decisiones. Aparecen en el fondo los reclamos por el alto margen volitivo de las decisiones del edil, que reproduce el presidencialismo en condiciones micro, y la dificultad para alcanzar acuerdos realmente concertados en los trabajos administrativos del municipio. La gráfica 1 presenta los resultados porcentuales sobre la opinión en torno a la centralización de la toma de decisiones.

Cabe destacar que el proceso de planeación también se centraliza en el cabildo (véase la gráfica 2).¹³ Ciertamente, éste representa el cuerpo político electo y supone una cierta representatividad de intereses, pero en la mayor parte de los casos se impone la decisión del alcalde por el predominio de una facción política en el ayuntamiento, lo cual atenta contra la pluralidad real en las decisiones y en la configuración de los planes. Esta situación aún predomina, si bien existe una intención de cambio que se manifiesta sobre todo en los municipios del norte del país.¹⁴

¹³ Las gráficas de nuestro texto se presentan en comportamientos porcentuales porque así resultan más claras, sin embargo, dada la conformación de la muestra, también es posible acceder a cifras ponderadas de la base muestral que corresponden al universo (2 392 municipios). Éstas pueden consultarse en el Departamento de Administración Pública del CIDE.

¹⁴ Véase al respecto Victoria Rodríguez y Peter M. Ward, *Policymaking, Politics, and Urban*

Gráfica 2. Primera instancia de planeación reconocida en su municipio

Fuente: *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

En lo relativo a los planes y a su cumplimiento encontramos datos que podrían resultar en cierta medida contradictorios, pero que en realidad no lo son tanto. A la pregunta sobre el grado de cumplimiento de los planes en el total de la muestra, encontramos un porcentaje más alto (77%) de municipios que cubren entre 50 y 100% de lo previsto en ellos, tal y como se aprecia en la gráfica 3.¹⁵ Sin embargo, hay que hacer notar que en muchas ocasiones nos encontramos con planes de desarrollo poco claros, cuyos logros, al ser evaluados por los participantes, pueden parecer sobredimensionados, pues no se cuenta con una relación de índices de cumplimiento bien definidos.

Al trasladar nuestros cuestionamientos hacia los resultados alcanzados en los programas de servicios municipales, el sentido de la respuesta se reserva a aspectos más precisos en su cuantificación. En este punto se pidió a los responsables que establecieran hasta qué porcentaje se cubrieron las metas programadas para cada servicio en el último año. Las cifras se reducen sensiblemente en comparación con la percepción que se tiene para el Plan Municipal de Desarrollo en su conjunto. El porcentaje de municipios con logros por arriba de 75% de cumplimiento es sumamente bajo, tal como se aprecia en el cuadro 1. Aquí cabe reflexionar nuevamente sobre la propuesta de un municipio que actúe bajo una lógica estratégica en la construcción de políticas

Governance in Chihuahua, University of Texas, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs (U.S.-Mexican Policy Report, núm. 3), 1992.

¹⁵ Si recogemos el grado de cumplimiento por estratos, nos percatamos de una disminución en el cumplimiento en los municipios con menos desarrollo.

Cuadro 1. Porcentajes de municipios que tuvieron un cumplimiento superior a 75% en sus programas ejecutados por tipo de servicio con base en los programas del último año

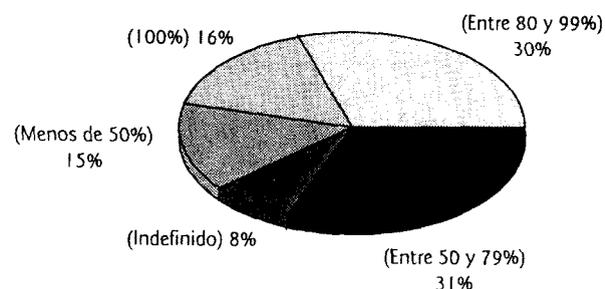
Servicio	Municipios encuestados (por estratos)		
	Alto	Medio	Bajo
Agua	34.0	21.7	12.3
Alcantarillado	12.8	14.7	0.9
Alumbrado	25.5	19.5	15.0
Seguridad pública	21.4	16.7	11.7
Limpia	15.0	20.3	10.01
Pavimento	7.9	15.6	6.0
Mercados	11.8	16.3	7.2
Panteones	34.4	21.0	7.8
Rastros	6.0	14.7	2.0
Parques	19.3	20.3	7.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

públicas orientadas a crear sus propias condiciones de implementación y alcanzar de ese modo mejores resultados.

Pasemos ahora a analizar cuál es el perfil que se plantea para el servidor municipal. En la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* se aplicaron entrevistas a funcionarios municipales, encargados o participantes en las áreas de servicios municipales, finanzas, administración y planeación. En la pregunta sobre las características que debe tener el funcionario municipal se ofreció el siguiente listado, y se pidió que señalaran tres de las cualidades básicas que debe poseer:

- a) Participación política.
- b) Conocimiento del municipio.
- c) Experiencia administrativa.
- d) Militancia partidista.
- e) Capacidad de liderazgo.
- f) Habilidades técnico-administrativas.
- g) Ética y responsabilidad.

Gráfica 3. Porcentaje de objetivos cumplidos

Fuente: *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

- h) Conciencia nacional.
- i) Cultura general.
- j) Espíritu de servicio.

Los resultados —para el total de la muestra— destacan como principal característica del funcionario municipal “el conocimiento del municipio”, con cifras que van desde 48.8 hasta 78.8% de mención, dependiendo del área funcional encuestada (administración general, finanzas o servicios, como se estableció para el presente trabajo). En realidad, esta respuesta se vincula a lo que los entrevistados consideran un mejor manejo de información para poder decidir. Los siguientes dos elementos que también alcanzan altas frecuencias, dentro de las tres características más importantes del funcionario municipal, son la experiencia administrativa y el espíritu de servicio, respectivamente. En orden descendente, dos respuestas que también alcanzan cifras considerables son las relativas a la ética y a la responsabilidad y las habilidades técnico-administrativas. De hecho, aparecen mencionadas entre las tres características solicitadas con porcentajes que oscilan entre 10 y 26.3 por ciento.

Estas respuestas nos colocan ante un perfil tentativo de funcionario que privilegia el conocimiento global asociado con la experiencia administrativa y el espíritu de servicio.

Sin embargo, además de una posición comprometida, el reto de los cambios exige también una mejor preparación. ¿Cuáles son los puntos en los que, según la perspectiva de los participantes, es necesario impulsar la administración municipal?

Cuadro 2. Necesidades de fortalecimiento

Área a la que pertenecen los funcionarios	Área básica que en su opinión debe reforzarse	Porcentaje de mención
Servicios públicos	Planeación y programación	48.2
Administración y planeación	Organización y sistemas administrativos	53.9
Finanzas públicas	Planeación y programación	55.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

Los mismos funcionarios, al ser cuestionados sobre la necesidad de mejorar ciertos conocimientos a fin de acceder a resultados más satisfactorios en la gestión, destacaron como principales aspectos por reforzar los que se detallan en el cuadro 2. Aquí aparece una fuerte preocupación por los procesos de planeación y programación, y por la organización y los sistemas administrativos. Estos temas destacan —como posibilidades u opciones del cuestionario— por encima de tópicos legales, financieros y contables, técnicos, de análisis y negociación política, sociales, de control y evaluación, de desarrollo regional y de ecología.

Resulta interesante la importancia asignada a las funciones de organización y de planeación-programación. Al parecer, desde la óptica de los munícipes, el hecho de contar con puntos de anclaje para las actividades administrativas resulta un elemento de certidumbre necesario dentro del marco de decisiones públicas. En el fondo, resulta demasiado criticable pensar en la planeación, sobre todo desde su concepción rígida o tradicional, como una solución mecánica a los problemas municipales. De hecho, desde nuestro punto de vista, se debe otorgar un alto valor a los procesos de planeación, pero siempre y cuando posean una amplia flexibilidad de ejecución y se planteen desde una perspectiva estratégica.

El valor de los planes se acentúa por su importancia como guías en la decisión. Al respecto cabe destacar el argumento de Mejía Lira que dice:

...para los sistemas de planeación se requiere un diagnóstico adecuado, además de una consideración sobre los cambios que se esperan en el futuro. Se admite que estos cambios pueden ser determinados por técnicas diversas, como son la proyección de elementos, la simulación, la construcción de escenarios. Por otra parte, el plan deberá contener una definición clara de objetivos y una estimación del tiempo en que se espera alcanzar los objetivos. También es aconsejable el uso de metas, como subobjetivos o cuantificación de metas, en las que el uso del presupuesto por programas es muy sugerente para este cometido.¹⁶

Otro elemento que se considera básico es el de "organización y sistemas administrativos". La preocupación por ese campo comprende varios temas. En realidad, persiste entre los funcionarios un sentimiento de carencia en relación con los elementos para la operación cotidiana de servicios y, en general, para las labores concretas que exige la administración municipal.

Los estudios realizados sobre la situación que guardan las administraciones locales demuestran un atraso notorio en relación con las agencias federales, y mucho más alto en contraste con el sector privado. En la medida en que se abre la posibilidad de intercambios innovadores entre las esferas de acción pública y privada, aparece o nace también la obligación de fortalecer los mecanismos administrativos en las gestiones locales. Las mezclas que incorporen esquemas o criterios de mercado exigen un cierto proceso de "igualación" de condiciones (sobre todo de operación financiera y administración de recursos) que sienta las bases para un mejor aprovechamiento de los recursos y una combinación provechosa de lo público y lo privado. A su vez, la necesidad de mejores respuestas se conecta directamente con el "resurgimiento" —para algunos surgimiento— de la sociedad civil, a la cual se debe ofrecer políticas de servicio eficientes.

Aquí se vuelve a presentar la necesidad de incorporar un mayor número de participantes en la decisión; se debe romper esa inercia de las decisiones centralizadas que se ha detectado en el aparato municipal, pero también dar cabida a los reclamos de los distintos públicos de forma más abierta. El proceso descentralizador debe transitar a lo largo de todos los niveles de gobierno, no podemos olvidar que existe una relación entre la búsqueda de eficiencia en lo administrativo y la necesidad de cambiar las condiciones que guarda la decisión entre los

¹⁶ José Mejía Lira, *op. cit.*, p. 7.

niveles de gobierno. Un Estado descentralizado podrá transmitir esta condición a todos sus niveles (federal, estatal y municipal), facilitando las acciones administrativas autónomas en la construcción de políticas locales.

El problema es sembrar y cosechar en campo fértil las intenciones y obligaciones funcionales de cambio.¹⁷ Por ello es prioritario buscar formas de impulsar las gestiones locales hacia un punto mayor de eficiencia en su labor. Esta búsqueda parte de las condiciones actuales de normatividad y programación, pero requiere también de una incorporación imaginativa de variables susceptibles de aparecer en escenarios nuevos en el corto y mediano plazos. Sobre esto regresaremos en la parte final del presente texto.

Los servicios municipales

Los servicios han sido identificados en diversas ocasiones como el elemento sustantivo de la gestión municipal. Para algunos, esta tarea termina por definir y justificar al propio gobierno municipal. Desde nuestro punto de vista, los servicios públicos a cargo del municipio constituyen la cara más aparente y el primer punto de contacto entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, no pueden verse exclusivamente como una tarea obligatoria burocrática. Cerrarse a una concepción de ese estilo despoja al servicio de su valor estratégico como elemento clave para el desarrollo municipal integral y, de hecho, demerita su carácter de herramienta fundamental en la planeación urbana del gobierno local.

Debemos recordar que la labor municipal es compleja en sí misma por cuanto supone no sólo la combinación de factores y recursos para generar satisfactores sino también concertaciones con los niveles de gobierno y con la sociedad para adoptar, formular e implementar sus acciones o políticas (*policies*). Por un lado, la red de conexiones gubernamentales convierte a la administración municipal en una "institución de la administración pública local con relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través del orden federal".¹⁸ Por otro

¹⁷ La búsqueda de un desarrollo menos desequilibrado no es solamente una "buena intención", significa una condición de estabilidad elemental para el sistema político-económico.

¹⁸ Rodolfo García Del Castillo, *Los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 3, AP), 1992, p. 24.

lado, la relación con la sociedad puede modificar la tendencia de las decisiones y obligar a un manejo flexible en la puesta en marcha de los programas de servicios. Aun así resulta útil contar con una “visión de futuro deseado” como marco orientador de los ajustes.

En principio, el gobierno municipal, a partir de las reformas al artículo 115 del año 1983, tiene a su cargo la prestación de los servicios. El texto constitucional correspondiente establece:

Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpieza, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastros, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito, i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa financiera.¹⁹

El sentido del artículo hace renacer en el municipio la obligación de la provisión. Aun así, se puede pensar en la participación del gobierno estatal y federal y, por supuesto, en el concurso de agentes privados en el proceso de prestación. La lista de servicios no es limitativa y abre la posibilidad de incorporar servicios distintos de los previstos.

En la práctica, para un número importante de municipalidades, los servicios como agua y alcantarillado y en buena medida el de alumbrado, no recaen estrictamente sobre sus aparatos administrativos, si bien es cierto que su participación en mantenimiento y obra es, en ciertos casos, muy considerable. En realidad existen notorias diferencias en cuanto al grado de responsabilidad asumido por los municipios de acuerdo con sus condiciones.

Los datos de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* brindan un mapa bastante claro de la situación que guarda la problemática de servicios municipales en un marco global, aunque una información más precisa por región y estado puede perfeccionarse a la luz de estudios de caso.²⁰

Las hipótesis básicas que se manejan para el comportamiento de los servicios en el ámbito municipal son las siguientes:²¹

¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, 1992, pp. 491-492.

²⁰ En este sentido, la División de Administración Pública del CIDE ha realizado un esfuerzo importante en el análisis de casos, muchos de los cuales están publicados en su serie Documentos de Trabajo.

²¹ El desarrollo detallado de éstas y otras hipótesis, así como su análisis detallado aparecen

1) La cobertura de los servicios públicos es insuficiente en el caso de los municipios mexicanos. La situación de escasa cobertura se agrava en los municipios con menos recursos.

2) El principal problema u obstáculo para la prestación de los servicios es la escasez de recursos financieros.

3) Se prefiere la prestación directa de los servicios y existe todavía una baja utilización de esquemas “alternativos” en su prestación.

4) La calidad del servicio, medido en función de la eficiencia, eficacia, rentabilidad y presencia de estándares es crítico en la mayoría de los municipios del país.

Los datos recabados a través de la encuesta constatan, en un primer momento, las hipótesis que, por otro lado, se habían desprendido de trabajos anteriores.²²

Sobre la cobertura de servicios en los municipios, la encuesta refleja una clara concentración de servicios en la cabecera municipal. En buena medida las alcaldías muestran marcada preferencia para las obras en la cabecera, ya que por lo general ésta es el centro de la vida política y social del municipio. Sin duda el carácter mismo de la administración sigue influyendo en la distribución de recursos, pues “la deficiente organización administrativa de los municipios repercute en una centralización de los recursos en la cabecera municipal, que reproduce la que existe a nivel nacional”.²³ De acuerdo con la encuesta, la concentración de servicios se manifiesta en ciertos servicios como limpieza y drenaje. Si se consideran las cifras estimadas de “porcentaje de la población que cuenta con el servicio fuera de la cabecera” a decir de los funcionarios, el problema se hace evidente. En el total de la muestra se considera que 65.1% de la población cuenta con coberturas menores a 25%. En drenaje tendríamos —según la perspectiva de los entrevistados— 72.3% de la población que cuenta con coberturas por debajo de 25%. Para el agua se considera que 47.5% de los municipios tienen coberturas inferiores a 25%. Aquí hablamos de apreciaciones generales para los totales nacionales con base en la muestra, pero los valores son más pequeños en municipios

en Rodolfo García Del Castillo, *op. cit.* En esta sección el autor sólo retoma algunos puntos clave para una comprensión general.

²² Véase Rodolfo García Del Castillo, *Cobertura y calidad de los servicios municipales. Estudio sobre el Estado de México*, México, CIDE (Documento de Trabajo 12, AP), 1993.

²³ Olmedo, *op. cit.*, p. 115.

Cuadro 3. Porcentajes de cobertura de los servicios de agua y drenaje

	Cobertura de servicio de agua potable						Cobertura de servicio de drenaje					
	Dentro			Fuera			Dentro			Fuera		
	Estrato						Estrato					
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Menos de 25%	0	3	19	45	43	57	0	32	64	58	71	85
Entre 25 y 49%	9	16	5	0	14	12	4	0	6	18	13	4
Entre 50 y 74%	17	14	6	29	27	25	12	27	15	17	11	1
Entre 75 y 99%	54	31	42	26	11	6	61	32	3	7	5	10
100%	20	36	28	0	5	0	23	9	12	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recabados en la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

de estrato medio y bajo.²⁴ Una síntesis de los servicios de agua potable, drenaje, limpia y pavimentación aparece en los cuadros 3 y 4 (con porcentajes redondeados), los cuales ilustran la gran diferencia entre los comportamientos de la cobertura dentro y fuera de la cabecera municipal.

El comportamiento de los demás servicios a cargo del municipio es muy similar, lo cual corrobora la centralización de recursos. Aunque se aceptara que el mayor núcleo poblacional se asienta en la cabecera de los municipios, la distribución de programas y obras en ese punto es marcadamente injusta. Muchos alcaldes y/o funcionarios "olvidan" que el municipio va más allá de la cabecera y que un desarrollo armónico —incluyendo una planificación de crecimiento urbano con la reubicación de asentamientos conflictivos o inviables para el aumento poblacional— supone una mejor distribución de recursos y un apoyo diseminado en distintos polos de desarrollo municipal.

Con la intención de proporcionar un panorama claro sobre las siguientes hipótesis, se presentan cuadros y gráficas que sintetizan el comportamiento de las variables estudiadas.

Referente a los obstáculos para la prestación de los servicios municipales, se planteó a los funcionarios encuestados las siguientes opciones que serían consideradas para cada uno de los servicios:²⁵

- a) Falta de recursos financieros.
- b) Problemas administrativos.
- c) Falta de personal capacitado.
- d) Dispersión de la población.
- e) Condiciones geográficas del municipio.
- f) Otros.

El problema financiero fue destacado por los entrevistados de manera notable. El cuadro 5 resume la opinión de los funcionarios sobre el obstáculo financiero en la prestación de cada servicio. Las opiniones que identifican el problema de la falta de recursos financieros como la principal barrera para el mejor manejo de los servicios, se ubican por arriba de 40% en la mayoría de los servicios. Algunas "desviaciones" tienen su explicación, por ejemplo, en los casos de mercados y rastros

²⁴ R. García Del Castillo, *Encuesta Nacional...*, pp. 33-36.

²⁵ Esta pregunta se planteó en la cédula de servicios públicos aplicada a los encargados de las áreas responsables de la administración y prestación de servicios y/o de obras públicas.

Cuadro 4. Porcentajes de cobertura de los servicios de limpia y pavimentación

	Cobertura de servicio de limpia						Cobertura de servicio de pavimentación					
	Dentro			Fuera			Dentro			Fuera		
	Estrato			Estrato			Estrato			Estrato		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Menos de 25%	0	32	45	58	48	93	0	32	67	73	67	91
Entre 25 y 49%	0	5	0	12	14	2	21	19	10	18	8	8
Entre 50 y 74%	29	28	11	24	19	5	37	17	9	9	14	0
Entre 75 y 99%	67	19	20	6	14	0	37	22	8	0	11	1
100%	4	16	24	0	5	0	5	10	6	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recabados en la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

Cuadro 5. Frecuencias y porcentajes que identifican como problema más grave la falta de recursos financieros

Servicio	Total frecuencias*	Total	Medio	Alto	Bajo
Agua	1 514	63.3	24.9	18.8	19.6
Drenaje	1 161	48.5	19.7	19.1	9.8
Alumbrado	1 307	54.6	22.4	12.1	20.2
Seguridad pública	990	41.4	14.7	14.5	12.2
Limpia de calles	1 299	54.3	21.4	18.4	14.5
Pavimentación	1 531	64.0	30.4	18.8	14.8
Mercados	872	36.5	—	—	—
Panteones	981	41.0	22.2	7.1	15.6
Rastros	527	22.0	10.2	6.8	5.0
Parques y jardines	1 124	47.0	23.3	12.1	11.6

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

* Las frecuencias aquí presentadas derivan de una estimación estadística que parte de la base muestral representativa (no proviene de un censo total).

se debe considerar el porcentaje de la “no respuesta”, pues ciertos municipios no cuentan con estos servicios.

Aunque se reconoce la escasez presupuestal como fuente de problemas para mejorar el desempeño, tampoco se puede argüir como punto totalmente insuperable. De hecho existen casos en los cuales con pocos recursos se aplican dinámicas participativas de corresponsabilidad o cogestión que rinden buenos frutos. También se puede echar mano de métodos sencillos creados *ad hoc* a las condiciones del municipio tratando de aprovechar sus ventajas particulares y respondiendo a las condiciones contextuales de aplicación.

En lo referente a los municipios grandes y medianos, mucho del éxito que se puede alcanzar depende de *a)* la capacidad creativa que se aplique en la administración tanto en recursos como en estructuras y procesos; *b)* una adecuada gestión o labor de cabildeo ante otros niveles de gobierno o agencias de apoyo, tanto públicas como privadas, y *c)* la explotación de las facultades en el uso de sus potencialidades,

Cuadro 6. Porcentajes de formas de prestación de los servicios públicos*

Servicio	Convenio estado federación			Convenio intermunicipios	Organismo descentralizado	Empresa municipal	Fideicomiso	Colabora con la comunidad		Total
	Directa	Concesión	estado federación					Otra	No menciona	
Agua	57.86	3.43	18.10	2.26	5.73	1.67	1.34	6.86	1.67	100
Alcantarillado	47.95	6.19	11.75	0.0	5.73	0.0	0.0	4.10	0.0	100
Alumbrado	70.15	1.25	19.61	0.0	4.68	0.0	0.0	1.63	0.0	100
Seguridad pública	80.18	0.0	4.31	1.13	0.0	0.0	0.0	1.13	0.0	100
Limpia de calles	66.68	0.0	0.0	0.0	1.13	0.0	0.0	11.96	0.25	100
Pavimentación	34.28	5.18	25.92	0.0	0.25	1.13	0.0	15.26	2.17	100
Panteones	87.42	1.34	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.85	0.0	100
Rastros	36.16	5.18	1.25	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100
Mercados	51.00	6.31	2.68	0.0	1.13	0.0	0.0	1.13	0.0	100
Parques y jardines	72.58	2.68	4.06	0.0	0.0	0.0	0.0	1.13	0.0	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

* Los porcentajes aquí presentados derivan de una estimación estadística que parte de la base muestral representativa (no proviene de un censo total).

que van desde las fuentes propias de ingresos hasta las técnicas de optimización de recursos.

El cuadro 6 muestra el predominio abrumador de la prestación directa sobre las demás modalidades de prestación de servicio. Al respecto pueden argumentarse varias cosas tanto en favor como en contra, pero desde nuestro punto de vista, en un contexto de optimización de recursos derivado de transformaciones profundas en la actuación estatal —como se vio en el primer apartado de este texto—, debe hacerse un mejor uso de las opciones de prestación de servicios incrementando en lo posible la participación privada y social, siempre según el criterio de una misión de lo público que haga del servicio un bien común y elemento de desarrollo integral. Sin duda, esto último supone la incorporación *a priori* de criterios políticos y posturas valorativas por parte del decisor.²⁶

Mucho de lo que se debe hacer se orienta a la innovación para administrar. Los gobiernos municipales deberán identificar las condiciones y las coyunturas en que desarrollan su gestión para poder generar formas de actuación innovadoras. Éstas pueden poseer un carácter particular que no necesariamente derive de fórmulas rígidas, sino que responda a condiciones particulares de la problemática que se enfrente.

En lo referente a la calidad, en la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* propusimos para su evaluación el uso de los siguientes indicadores: a) necesidad de recursos extras para los proyectos de obra; b) rentabilidad del servicio (con un criterio flexible que consideraba “rentable” una recuperación de por lo menos 60% de los gastos vía cuota o tarifa), y c) la existencia de estándares y/o controles en la prestación del servicio. Si bien estas variables no agotan el concepto de la calidad —sobre todo si se busca dotar a éste de un contenido amplio de relación en cuanto al objeto, la percepción social y el entorno— sí proporcionan una aproximación básica de las condiciones en que operan los servicios.²⁷

Los resultados obtenidos bajo nuestro concepto acotado de calidad se resumen en el cuadro 7.

De acuerdo con los resultados, cabe destacar tres puntos en el

²⁶ Rodolfo García Del Castillo, “Los servicios municipales de cara al futuro”, en E. Sandoval Forero, R. Gómez Collado, J. Gómez (coords.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, México, UAEM/Colegio de Posgraduados-CIDE, 1993, pp. 284-303.

²⁷ R. García Del Castillo, *Cobertura y calidad...*, pp. 7-17.

Cuadro 7. Porcentajes de la calidad de los servicios públicos

Servicio	Cumplimiento de programas de servicio (mayor a 75%)			Necesidad de recursos extras para cubrir programas			Rentabilidad del servicio			Existencia de estándares		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Agua	34.4	21.7	12.3	25.3	14.7	10.9	18.6	9.7	5.5	0.3	16.3	5.0
Alcantarillado	12.8	14.7	0.9	11.5	12.5	5.0	4.4	4.6	1.6	13.7	12.1	2.9
Alumbrado	25.5	19.5	15.0	23.6	13.8	10.4	13.0	1.7	21.0	22.2	15.4	22.0
Seguridad pública	21.4	16.7	11.7	16.5	6.8	6.1	3.6	0.0	5.5	15.0	12.0	5.0
Limpia	15.0	20.3	10.1	11.5	6.8	2.9	5.8	0.0	2.3	12.8	9.0	2.9
Pavimentación	7.9	15.6	6.0	24.0	21.7	7.4	5.6	5.4	2.1	17.0	15.0	5.0
Mercados	11.8	16.3	7.2	4.8	3.9	4.3	8.6	11.7	1.6	6.6	9.4	3.2
Panteones	34.4	21.0	15.7	7.8	5.1	3.2	17.2	12.4	2.1	13.6	11.0	3.4
Rastreros	6.0	14.7	2.0	5.9	7.1	1.8	6.6	11.4	2.1	6.6	13.3	0.5
Parques	19.3	20.3	7.0	16.1	12.4	6.1	2.2	4.3	2.1	15.0	11.1	1.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

comportamiento de los servicios: la baja "rentabilidad" (según nuestros criterios, ya de por sí flexibles), el pobre porcentaje de cumplimiento y la ausencia de estándares para los servicios. Sin duda estos focos rojos apuntan hacia la necesidad de una mejora en la gestión y, sobre todo, al uso eficiente de recursos materiales, técnicos y humanos.

Las finanzas municipales

Una constante dentro de las limitaciones para el mejoramiento de la administración municipal es, sin lugar a dudas, el financiamiento. A partir de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional se otorgó al municipio un mayor número de atribuciones. En dicha reforma se destacaba la importancia del manejo hacendario de los recursos municipales con una mayor autonomía. En la fracción IV de la Carta Magna se establece la libertad en la administración de recursos y se define su probable origen:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como de las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.²⁸

A pesar del sentido positivo de la reforma, por su intención de dotar a los municipios de un mayor flujo de recursos propios, en realidad el alcance objetivo de los cambios ha resultado sumamente limitado.

Por esta razón las hipótesis de la sección de finanzas de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal se orientaron a detectar aspectos

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, UNAM, 1992, pp. 492-493.

globales del comportamiento financiero local. Se propusieron las siguientes:

- 1) El principal problema del municipio lo constituye el hecho de no contar con suficientes fuentes de ingresos.
- 2) El porcentaje de ingresos propios (administrados directamente por el municipio), tales como impuestos a la propiedad inmobiliaria, derechos y aprovechamientos, es muy bajo en relación con las participaciones federales.
- 3) El porcentaje de gastos corrientes en los municipios es muy superior al que se dedica a gastos de inversión. Esta relación denota un aporte mínimo del municipio al desarrollo de infraestructura municipal.

En relación con la primera hipótesis, la opinión de los tesoreros o de los funcionarios del área financiera consultados resultó nítida. El listado de problemas que se les presentó incluía:

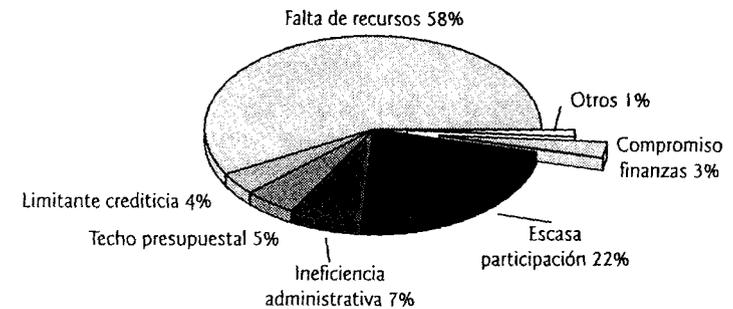
- a) Ineficiencia administrativa.
- b) Pocas posibilidades para generar ingresos propios.
- c) Limitaciones en el acceso al crédito.
- d) Determinación de techos presupuestales.
- e) Carecer de planes y programas financieros.

Desde su óptica, el principal problema financiero que enfrentan son las pocas fuentes de ingreso. Éste superó con mucho a los otros obstáculos listados.

La preocupación por contar con un mayor monto de recursos y fortalecer las fuentes de origen se ha convertido en punto clave para plantear modificaciones en el sistema fiscal. Apesar de ello, no podemos dejar de señalar que muchas de las opciones que se abrieron a partir de 1983 no han sido aprovechadas en su totalidad por las alcaldías, aunque no pueda afirmarse, de ninguna manera, que esto se deba a una falta de voluntad de los ediles, sino más bien a trabas originadas por el orden del sistema y a fuertes deficiencias dentro de las administraciones.

Los problemas que enfrentan las administraciones locales incluyen un número de factores clave que deben ser considerados en la restructuración interna de los municipios para poder dar paso, con mayor certidumbre, a modificaciones legales y programáticas. Por ello

Gráfica 4. Problema más grave en materia financiera



Fuente: *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

resulta de suma importancia considerar la mecánica de funcionamiento de los municipios nacionales hoy en día. Éste era uno de los objetivos clave en la sección de finanzas de la encuesta.

En el análisis de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* los criterios utilizados para agrupar los datos que se obtuvieron fueron rígidos, pues se buscaba marcar un perfil ideal que diera paso a un municipio más autónomo y con capacidad de actuación. Este "tipo ideal" sirve de contraste para evidenciar las condiciones de operación de las haciendas municipales.

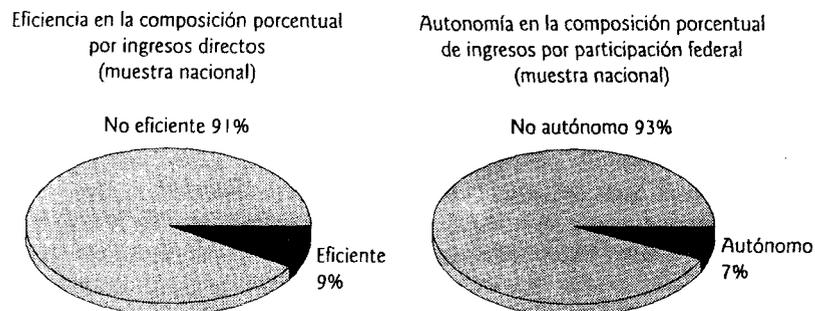
Para el caso de la relación entre ingresos propios y participaciones federales se planteó la conveniencia de contar con 60% de ingresos propios como condición *ideal* mínima de manejo presupuestal. La gráfica 5 refleja el comportamiento de la muestra en donde solamente 9% cumple satisfactoriamente con nuestra calificación.

En el mismo conjunto de gráficas se observa la relación de las participaciones federales. Aquí establecimos un criterio de 30% como máximo de participaciones federales para considerar una buena base de autonomía financiera. Dicha condición sólo fue alcanzada por 7% del total de municipios.

En lo relativo al gasto de inversión y el corriente, la relación entre ambos fue evaluada con base en el criterio de considerar como tope máximo de gasto corriente 60% y como inversión mínima 30%. Solamente 38.6% gasta hasta el límite "sano" de 60% en gastos corrientes, lo cual los ubicaría como administraciones con un manejo eficaz en

Gráfica 5. Calificación de los ingresos municipales respecto del último ejercicio fiscal de los encuestados (1992).

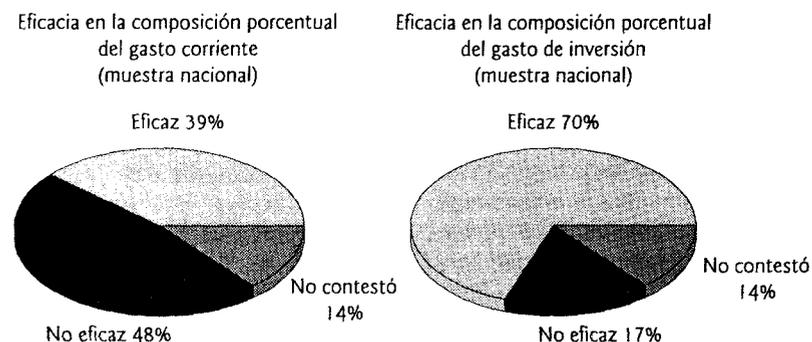
Principales fuentes de ingreso



Fuente: Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

Gráfica 6. Calificación de los egresos municipales respecto del último ejercicio fiscal de los encuestados (1992).

Principales fuentes de egreso



Fuente: Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

este rubro. Un 47.9% gasta por arriba de 60% en este renglón y el resto se ubica en la franja de no respuesta.²⁹

²⁹ En la gráfica 6 no se consideran las frecuencias de los encuestados que no respondieron a las preguntas de referencia, circunstancia que gráficamente amplía los porcentajes de eficacia y no eficacia presupuestos.

En el gasto de inversión (30% mínimo) cumplieron la expectativa 70% de los municipios. Una explicación de lo alto de este resultado lo encontramos en los apoyos extraordinarios vía subsidios o programas especiales. Pero cabe señalar que el monto de recursos propios que se orientan a la obra y/o infraestructura en general representa un porcentaje muy bajo en relación con el total, lo que habla de la poca capacidad autosustentable de desarrollo que poseen las administraciones locales en el actual marco de condiciones existentes.

La relación con las hipótesis muestra una primera constatación general en cuanto a los problemas de la hacienda municipal. Reiteramos que sólo se trata de un mapa general para dar paso a un conjunto de propuestas. Sin duda, después del análisis de estas tres áreas básicas (administración-planeación, servicios municipales y finanzas), se obtiene un panorama ilustrativo que nos permitirá hablar sobre las posibilidades de acción del municipio.

Hacia la búsqueda de alternativas innovadoras

El reto de la modernización municipal se enfrenta, como hemos visto, a un conjunto amplio de restricciones. Los problemas de los municipios pueden ser vistos desde distintos ángulos y se explican, en buena medida, por las limitaciones de carácter estructural. Un gran número de obstáculos que impiden o acotan la actuación municipal encuentran su origen en niveles de gobierno distintos del municipio. La centralización de las decisiones, las "amarras" legales, los límites formales de actuación, los intereses intergubernamentales con alto peso de protagonismo estatal y federal, etc., son factores cuya superación no queda estrictamente en manos de los municipios.

Pese a lo complicado de la situación, los gestores municipales necesitan explorar vías innovadoras para solucionar sus problemas. En trabajos anteriores hemos analizado un conjunto de posibilidades de mejora en la gestión municipal, sobre todo en la prestación de servicios públicos, que se circunscribían a los marcos normativos existentes y señalaban la necesidad de explotar opciones poco utilizadas.³⁰

Sin embargo, la velocidad del cambio, impuesta por el dinamismo del contexto nacional, obliga a ampliar y acelerar las discusiones en

³⁰ Rodolfo García Del Castillo y Misael Hernández Torres, *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 28, AP), 1994.

torno a las potenciales formas de solución, introduciendo nuevos elementos. La búsqueda de opciones se convierte de ese modo en un ciclo en constante movimiento. Así, la aparición de fenómenos derivados de la apertura económico-comercial o de la recomposición del poder político incorporan un sentido distinto a las necesidades de reforma municipal. Los mecanismos de acción requieren entonces de una adecuación a las condiciones cambiantes del contexto económico y de una postura crítica y abierta —de los decisores de política— para explotar las posibilidades que puedan nacer de las nuevas formas de relación gubernamental.

Este apartado recupera algunas propuestas que se orientan a la mejora de la gestión municipal en su conjunto. Se incluyen consideraciones que abarcan tanto cambios globales como modificaciones técnico-administrativas ligadas a actividades concretas del gobierno municipal. Por supuesto, se trata de aportar argumentos para la discusión, no de agotar el tema de las vías de solución posibles o potencialmente aplicables en el mediano plazo para atacar los rezagos del municipio mexicano.

Financiamiento con recursos propios

Como se ha visto, en general, prevalece una dependencia municipal de los recursos provenientes de las participaciones federales. De hecho, un alto porcentaje de los municipios mexicanos no alcanzaría a subsistir de no ser por el aporte federal. Aun en municipios que son capitales de estado y/o poseen un desarrollo medio se presentan serias dificultades.³¹ En algunos casos el gasto total de la administración municipal se cubre en 90% con participaciones. En el promedio nacional se consideraba que en 1985 los municipios mantenían un peso relativo de las participaciones cercano a 79% en relación con sus ingresos brutos.³² Las cifras recabadas en nuestra encuesta muestran que esta tendencia aún prevalece.

En alguna medida es necesario revertir la tendencia de excesiva

³¹ Rodolfo García Del Castillo y Alejandro Herrera Macías, "Problemática de los servicios públicos municipales: el caso de Oaxaca, Oax.", en J. Mejía Lira (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1994, pp. 27-49.

³² Hugo N. Pérez González, *La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano*, México, CIDE (Documento de Trabajo 17, AP), 1994.

dependencia e impulsar la generación de ingresos propios. En general se identifican dos grandes fuentes de ingreso propias: las derivadas de los cobros por la prestación de servicios (básicamente derechos) y las que se originan de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria.

Los ingresos derivados de las contribuciones a la propiedad representan la parte fuerte de las entradas para los municipios. Sin embargo, en el promedio nacional, su porcentaje en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) muestra un severo retraso a lo largo de los años recientes. En un análisis comparativo sobre la evolución de este indicador se destaca que:

En cuanto a los ingresos propios el concepto más importante lo constituye el impuesto predial. Respecto de este impuesto, se observa que la recaudación del mismo experimentó una fuerte disminución a partir de 1983 ya que de representar 0.21% del PIB en 1980, ésta pasó a 0.07% del mismo en 1989, observándose una ligera recuperación a partir de 1990 debido al abatimiento de la inflación y a un esfuerzo importante registrado fundamentalmente por el Distrito Federal y algunos otros estados.³³

Esta variación negativa hace pensar en los efectos de conjunto de la reforma al artículo 115 en 1983. Desde la perspectiva de algunos autores, el traslado del cobro del impuesto a los municipios hizo recaer en administraciones poco consolidadas una responsabilidad que no pudieron manejar.³⁴

De este modo, en muchos casos la responsabilidad de cobro continuó en manos de los estados —mediante convenios— en detrimento de los montos de recaudación. Bajo la administración estatal se cayó en la desactualización de los padrones y el desinterés por agilizar u optimizar el cobro. Las tarifas presentaron un retraso y el pago por manejo administrativo, realizado por los estados a los municipios que no asumieron el cobro directo, mermó las posibilidades de aumentar los ingresos propios de los ayuntamientos.

El impuesto predial presenta dificultades en su manejo, que se acentúan en la medida en que el desarrollo urbano y las deficiencias administrativas se vuelven críticos en las municipalidades.

³³ Alma Rosa Moreno Razo, "Programas y actividades para la modernización de la administración de los municipios", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

³⁴ *Ibid.*

Otro de los impuestos vinculado a la propiedad inmobiliaria es el traslado de dominio. En buena medida tiene un nexo natural con el predial y, por supuesto, una relación directa con la evolución del mercado inmobiliario. Uno de los principales problemas de este impuesto: "...tiene que ver con la ausencia de mecanismos de control sobre las transacciones de bienes inmuebles, situación que puede inducir a que los notarios no asuman su papel de responsables solidarios del impuesto afectado".³⁵

El sensible retraso de la reforma al artículo 115, en relación con el manejo y aprovechamiento de los ingresos municipales propios, obliga a pensar en vías para agilizar el traslado del catastro y el manejo del impuesto predial a los municipios y sentar bases de operación que incrementen las fuentes de ingresos. Se busca abrir posibilidades, no trasladar problemas y déficit a los erarios municipales.

En este sentido es importante pensar en dos niveles de apoyo: el primero orientado a aspectos generales en torno al impuesto, y el segundo dirigido a los problemas técnicos y administrativos en su manejo. En el primer nivel destacan:

a) El impulso a cambios que amplíen y clarifiquen normativamente las atribuciones financieras del municipio en manejo de impuestos inmobiliarios. Se debe atender la necesidad de dar congruencia a las atribuciones de los niveles de gobierno en los problemas de fijación de tasas y determinación de bases (tarifas y actualización). Estas atribuciones recaen actualmente en el Congreso local; sin embargo, muchas de las normatividades estatales no son claras en materia de límites de acción entre el estado y el municipio.

b) La voluntad de traslado hacia las municipalidades por parte de los gobiernos estatales. Ésta se refleja desde la intención político-administrativa del cambio hasta el traspaso de datos congruentes y, en la medida de lo posible, actualizados.

c) La labor de colaboración financiera para la modernización municipal mediante créditos y/o recursos extraordinarios. También es básico contar con fondos dedicados al traslado de datos y a la modernización de procesos.

Con estas bases de ayuda es posible pensar en el perfeccionamiento de procesos técnicos, para lo cual es recomendable contar con:

³⁵ *Ibid.*

a) Asesoría de instancias federales y estatales en materia técnica en el traspaso y posterior manejo de datos, cuidando aspectos como un padrón depurado de contribuyentes, actualización de catastro, compatibilidad de procedimientos y programas.

b) Capacitación continua en modalidades de manejo administrativo, formatos de registro y actualización, métodos de tarificación, procesos de modernización global (incorporación de nuevos *software* y *hardware*).

c) "Paquetes de apoyo" para el traslado y/o manejo de impuestos inmobiliarios que incluyan a distintas instituciones públicas como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec). Estos paquetes incluirían tanto los recursos como la asesoría y la logística necesarias en el manejo del impuesto en cada contexto municipal.

Todos los apoyos específicos pueden verse desde un criterio crediticio en el cual se plantee un proceso de recuperación por vía de las recaudaciones. Con esto se garantiza la recuperación de fondos de los organismos de apoyo y se otorga a las municipalidades la posibilidad de mantener actualizado el proceso de cobro y administración de impuestos inmobiliarios.

Resulta muy importante considerar la potencialidad de los recursos provenientes de los gravámenes inmobiliarios. En el manejo de estos impuestos es necesario pensar de un modo integral, viéndolos no sólo como la fuente de financiamiento *per se* sino como la herramienta más lógica para impulsar el desarrollo urbano. Su efecto sobre el crecimiento urbano y las características que éste asume es directo. Por ello debe considerarse esta clase de impuestos como una variable importante en la definición de las proyecciones de aumento de asentamientos e incrementos en la demanda de servicios.

La posibilidad de aprovechar estos impuestos como instrumentos en la planeación urbanística se vería incrementada en la medida en que se lograra una política coordinada en materia de gravámenes en la regulación del mercado inmobiliario. Por ejemplo, cabe destacar que:

...las limitaciones al uso del suelo se definen a nivel municipal, pero la dotación de vivienda de interés social y la reducción de gravámenes se establecen a nivel federal o estatal: el registro catastral es municipal,

pero el de la propiedad es estatal. Esta falta de integración es, quizá, la limitación más importante para lograr la planificación del desarrollo municipal.³⁶

Los avances en la explotación y uso de este ingreso por parte de los municipios ofrece aún amplias posibilidades, sobre todo si se considera un panorama con estabilidad macroeconómica que represente un contexto favorable para el cobro de impuestos.

El contraste con otras realidades nacionales semejantes revela el potencial del predial:

...en el caso del impuesto predial como fuente generadora de ingresos, existe un gran potencial ya que países de similar desarrollo, como Argentina y Chile, recaudan montos muy superiores al que se recauda aquí, 1.46% y 1.17% del PIB respectivamente frente al 0.24% (en el caso de México).³⁷

Pasando a las fuentes provenientes de la prestación de servicios encontramos también una problemática compleja. Para convertir a los servicios en vía de acceso a mejores condiciones financieras de los municipios es necesario contar primero con un control adecuado de su operación —con un proceso contable y administrativo eficiente— y poseer capacidad de decisión en torno a las cuotas o tarifas por manejar. Pese a la obligación constitucional de prestar servicios por parte de las municipalidades, la realidad nacional ha impuesto un conjunto de límites administrativos y legales que obstaculizan el buen desempeño municipal.

En lo administrativo se presentan relaciones dentro de la red gubernamental que obligan a los decisores municipales a entrar en procesos desgastantes de negociación. Se debe recordar que muchos servicios inmiscuyen a otras instituciones distintas al municipio en su planeación y operación, tal es el caso del alumbrado público, el agua y el drenaje. Si a esto se suma la injerencia de otras agencias en distintos niveles, los puntos de fricción o conflicto, tanto vertical como horizontalmente, se multiplican, complicando aún más la implementación de políticas en materia de servicios.

En lo referente al cobro de cuotas o tarifas el problema es muy fuerte. Si bien se considera en la Constitución federal la posibilidad

³⁶ Luis Alfredo Castillo Polanco, *Regulación y gravamen de la propiedad inmobiliaria: una alternativa de acción municipal*, México, Banobras, 1994 (mimeografiado). Premio Banobras 1994.

³⁷ A.R. Moreno Razo, *op. cit.*

de cobro de ciertos servicios, no hay mucha claridad en normatividades específicas, como las Constituciones locales, donde no se precisan las facultades y limitaciones de los municipios.

Los montos de la tarifa o cobro específico por servicio, así como las modalidades que éste asumiría no recaen, en muchas ocasiones, en el ámbito de decisión municipal. De este modo las decisiones se ubican en los poderes estatales (generalmente el Congreso, pues es el que define y aprueba la Ley de Ingresos), que no necesariamente conocen los requerimientos municipales ni consideran el ámbito en que se aplicará determinada política recaudatoria.

Además de las barreras legales —a las que podría sumarse el mal uso de la facultad reglamentaria en los municipios— hay que considerar otros elementos que obstaculizan la explotación de las fuentes de ingreso provenientes de los servicios. De entre ellas cabe destacar:

a) El costo político que implica atentar contra una “costumbre” de no pago y los límites de contribución real que tienen los diversos sectores de la población.

b) La mala administración y el poco conocimiento técnico provocan una condición negativa en la calidad de servicio. Esto, a su vez, se refleja en un círculo vicioso de mala calidad y cultura de “no pago” en los usuarios.

c) El atraso en el manejo de la información de los servicios que impide tener una idea clara de la situación que guardan en relación con la cobertura y la calidad. En muchas ocasiones se desconocen las condiciones de distribución y operación en general (flujos, suministros, distribución urbana y/o por zonas de la demanda, costos de mantenimiento, etc.). Esta condición hace imposible establecer con precisión un costo real del servicio.

d) El manejo directo de la prestación como medio de control político limita la incorporación de agentes privados capaces de imprimir una lógica distinta a servicios como: agua, limpia, drenaje, etcétera.

Es conveniente hacer dos anotaciones sobre las barreras de cobro de servicio: la primera, en lo referente a la postura ciudadana en relación con el pago en sí, y la segunda, sobre su carácter de “adecuación” o no. Sobre la primera es interesante señalar que algunos resultados sobre opinión ciudadana en trabajos de encuesta están en contra de la idea generalizada de “resistencia al pago”. Una encuesta realizada en un municipio del Bajío demostraba la postura favorable en relación

con el cobro por recolección de basura a condición de una mejora en el servicio.³⁸ Sin embargo, en cuanto a la segunda, en la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* encontramos datos interesantes para los servicios de agua, drenaje y alumbrado. Los pagos por agua y drenaje son considerados por la población encuestada como “adecuados” (59 y 43%, respectivamente) mientras la gran mayoría señala el “no pago” —aun en aportación voluntaria— como condición prevaleciente en el servicio de limpia (74 por ciento).

Estos datos ponen nuevamente de manifiesto la dificultad que implicaría la fijación de tarifas realistas o menos subsidiadas para los servicios. Sin embargo, en nuestra opinión, es importante fomentar la idea del cobro de servicios ofreciendo en contraparte una mejor calidad al cliente-ciudadano. Colocar, en paralelo, a los agentes del mercado puede hacer evidente la eficiencia o ineficiencia de la acción municipal y abrir paso al hábito de pago. Con todo, no puede pensarse ingenuamente en el mito de “la ineficiencia pública y la eficiencia privada”; es necesario evaluar con claridad procesos y costos, pero ello exige transparencia en cuanto a las cifras de inversión y gasto que manejan las direcciones municipales a cargo de los servicios.

Los programas de apoyo: el nuevo matiz

Otra vía que debe ser mejor explotada por los gobiernos locales es la de los programas de apoyo que ofrecen ciertas instancias públicas. No se trata propiamente de una forma innovadora en sí misma, pero el matiz que se otorga a algunos programas de apoyo permite hablar de un enfoque distinto para los problemas municipales.

Resultaría sumamente difícil querer exponer un listado global de programas de apoyo —que por otro lado no es la pretensión del documento—, pero sí es pertinente señalar algunos de ellos: los casos de Nafinsa (Nacional Financiera) y Banobras (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos).

De entre los programas de Nafinsa que tienen en cuenta al municipio, o bien son susceptibles de aplicarse en este ámbito, destacan:³⁹

³⁸ M. Hernández Torres y Alejandro Herrera Macías, *Administración municipal, servicios públicos y percepción social: un estudio de caso*, México, CIDE, 1993 (mimeografiado).

³⁹ Hugo N. Pérez González, “Alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal”,

- a) Programas de estudios y asesoría.
- b) Programa de infraestructura industrial
- c) Programas de mejoramiento del ambiente.

También se relacionan, aunque de modo indirecto:

- d) Programa de apoyo financiero para la micro y mediana empresa.
- e) Programa de modernización.

La orientación natural de Nafinsa privilegia una labor hacia el sector industrial. Sus recursos se dirigen al financiamiento y al apoyo técnico para las empresas y, en general, para el desarrollo infraestructural. La relación con los municipios es generalmente de manera indirecta, pero muchos de sus programas pueden ser aprovechados por los gobiernos municipales para conseguir mejores condiciones de crédito en proyectos específicos.

En el caso de Banobras, su trabajo con el municipio se da de una manera más directa. Su función de banca de desarrollo se cristaliza por medio del apoyo financiero y técnico. Se caracteriza por una labor de intermediario financiero que canaliza créditos en condiciones preferenciales para el desarrollo de infraestructura urbana y de beneficio social.

El manejo de los créditos a municipios y estados se da a través del Fomun (Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal), y los sujetos del crédito pueden ser los gobiernos estatales, gobiernos municipales, empresas paraestatales y paramunicipales. Las solicitudes deben hacerse en la delegación regional de Banobras que corresponda.

Además del Fomun, el banco maneja los siguientes fondos:

- Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).
- Programa de Fortalecimiento Municipal (Fortamun).
- Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

El quehacer de Banobras está en proceso de ampliación. Ante la urgencia de otorgar al municipio vías para financiarse, la labor de intermediario financiero cubierta por el banco está en posibilidades de

Federalismo y desarrollo, México, agosto de 1993 (edición especial), pp. 28-29. Premio Banobras 1993.

ampliación. En el futuro algunas operaciones de deuda o emisión de bonos municipales —si se modifican las barreras legales— pudieran contar con el aval de esta institución.⁴⁰

En su trabajo de impulsar el mejor uso de recursos también se manejan programas específicos. Destaca una partida especial de recursos que provienen de una línea especial de crédito otorgada por el Banco Mundial para el Programa de Infraestructura Fronteriza (Priaf). Se maneja también un grupo de municipios piloto dentro del Programa de Modernización de la Administración Municipal, en donde se apoyan acciones orientadas a fortalecer la contabilidad financiera municipal, los sistemas de información general, las tecnologías de apoyo técnico administrativo, etcétera.⁴¹

Es muy importante subrayar el interés particular que las instituciones prestan para el apoyo a la administración como proceso en el ayuntamiento. Sin duda resulta claro que la condición funcional positiva de la administración y su depuración profunda según criterios más severos (ceranos a los empresariales) es un prerrequisito para incorporar algunas innovaciones en materia financiera.

Por ejemplo, es impensable dar paso a procesos de apertura a los mercados financieros internacionales, al manejo más autónomo de procesos de endeudamiento y a la emisión de compromisos financieros o bonos (aunque por el momento no estén previstos en la ley), sin antes hacer del municipio —más correctamente, de algunos municipios— sujeto de “calificación internacional”.

La base para acceder a un mayor desarrollo y solventar sus inversiones con perspectivas de mediano y largo plazos pasa por la necesaria actualización de mecanismos administrativos. Así, es posible determinar los flujos con los que cuenta el municipio facilitando su acceso al crédito y aclarando sus posibilidades de endeudamiento. Se busca precisar fuentes (predial y participaciones en principio) que garanticen un flujo de repago a los inversionistas potenciales.

⁴⁰ Actualmente Banobras maneja bonos de desarrollo y ha garantizado emisiones para proyectos específicos, sobre todo de carreteras.

⁴¹ Virginia Alcántara Palma, “Un perfil jurídico de los municipios mexicanos. Objetivos y responsabilidades”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

Alternativas futuras de mejora, planteamiento global

Sin lugar a dudas la búsqueda de alternativas en materia de mejora administrativa y fuentes de financiamiento se encuentra en un punto clave de discusión. Cada vez resulta más notoria la necesidad de un cambio en la normatividad para dar acceso a los municipios a un mayor margen de maniobra administrativa y financiera. Este problema no se circunscribe a un aspecto técnico, de hecho involucra un cambio político y social muy fuerte en donde será necesario romper inercias negativas que aún persisten en el sistema político mexicano.

Pero aun con las dificultades que toda transformación implica es necesario al menos puntar algunas de las posibilidades que deben ser exploradas en el futuro cercano para otorgar al municipio un papel protagónico en el desarrollo. A continuación se listan algunos de esos temas por estudiar, más con una intención de abrir discusión que de limitar o agotar las posibilidades temáticas de la agenda en cuestiones locales y municipales.

1) Modernización municipal integral. Ésta es la base —como se ha dicho— para poder acceder a otros medios de mejora y sentar bases para otorgar al municipio capacidad de convertirse en agente activo de desarrollo. La modernización incluye cambios en los procesos y estructuras, pero también comprende una profesionalización de los participantes en las administraciones locales. Algunas modificaciones se mencionaron en el texto, pero quizá es importante rescatar algunas de ellas, como por ejemplo:

- a) Integrar una visión del municipio de acuerdo con posicionamientos estratégicos para el logro de metas u objetivos que emanen de una misión que se construya concertadamente generando su propia viabilidad.
- b) Actualización de las bases de operación administrativa, racionalizando estructuras y funciones, incorporando esquemas, metodologías, técnicas específicas, manuales, etcétera.
- c) Capacitación en áreas básicas como planeación, organización, gestión y habilidades técnicas.
- d) Cambio en el contenido centralizado de las decisiones, abriendo espacios para descentralizaciones dentro y fuera del aparato administrativo.
- e) Incorporación de métodos y tecnologías flexibles que faciliten su uso *ad hoc* y no impongan rígidamente fórmulas de solución.

f) Fortalecimiento del manejo contable desde criterios más fuertes que permitan establecer claridad en los flujos financieros no sólo de ejercicio presupuestal sino de “partida doble” con manejo de estados financieros precisos.

2) Manejo de las opciones de participación privada. Esto supone una mejor inducción de la participación del sector privado, echando mano de opciones hasta ahora poco explotadas, como privatización, concesiones, contrataciones y subcontrataciones.

Cabe subrayar la importancia que pueden alcanzar instrumentos como el Contrato de Prestación de Servicios, que establece una relación jurídica privada. Este mecanismo ofrece amplias ventajas —en ciertas obras y con la presencia de organismos descentralizados— para el municipio y el implementador del proyecto, entre las que destacan las siguientes: a) el proceso de adjudicación es más expedito y eficiente; b) el municipio no interviene directamente en la supervisión de la obra; c) los recursos son del implementador, lo que asegura la continuidad de la obra; d) el riesgo de inversión recae en el mismo; y e) el municipio no resiente la carga económica de la obra.⁴² Por supuesto, este tipo de contrato funciona en el caso de servicios que generan ingresos continuos y pueden asegurar flujos de repago. Un ejemplo típico es el de las plantas tratadoras de agua que cuentan con un mercado amplio.

También ofrecen posibilidades abiertas a la inversión privada, como en los casos del servicio de agua y limpia, manejados a través de contratos o de concesiones.⁴³ En caso de optar por esta forma de prestación, deben establecerse con claridad las condiciones de funcionamiento y delimitar las responsabilidades de ambas partes (municipio-agentes privados) para garantizar la continuidad, distribución y mejora del servicio. Por lo general se manejan contratos y no concesiones, aunque existen confusiones en su distinción por parte de los municipios.

Al incorporar participación privada, dadas las peculiaridades de cada uno de los servicios, es necesario realizar una tipificación y segmentación de cada una de las partes del proceso. De ese modo se pueden idear alternativas integrales o por partes.

3) Políticas de tarifación con subsidios cruzados. El cobro de los

⁴² Véase, por ejemplo, Francisco Riveroll O., “El contrato de prestaciones de servicios, una excelente alternativa de financiamiento para los municipios”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

⁴³ Véase, por ejemplo, Rodolfo García Del Castillo y Misael Hernández Torres, *op. cit.*

servicios debe establecerse sin olvidar el fin último del gobierno: la garantía de favorecer el mejoramiento global de la sociedad. Por ello una preocupación medular es mantener equidad y continuidad en los servicios. En este orden de ideas, el cobro por servicios debe distinguir los grupos, zonas o segmentos afectados y la capacidad de pago de los virtuales contribuyentes.

Si se sabe el costo del servicio, por un lado, y la capacidad de pago de los grupos beneficiados, puede estructurarse un sistema de subsidio de acuerdo con consumos promedio, los costos marginales y la elasticidad de la demanda a determinados precios. De este modo se justificaría la aplicación de subsidios cruzados o en caso necesario explícitos y generales. Conociendo estos datos se tiene también una idea más clara en relación con los precios del mercado desde los cuales es factible pensar en la incorporación del sector privado. En caso de privatizar, concesionar o contratar se puede establecer una tarifa tope para cada tipo de contribuyente. Por supuesto, cada servicio exige un análisis particular que considere sus características legales, programáticas, de coordinación y administrativas.

4) Participación ciudadana activa. El aumento de la participación ciudadana en los procesos de ejecución e incluso decisión de las acciones públicas genera un nuevo contexto para las administraciones municipales. El aumento de las ONG y la organización espontánea en torno a demandas obliga a las municipalidades a pensar en formas para convertir esa fuerza en participación para la solución. Incluso algunas iniciativas gubernamentales como el Pronasol pueden provocar efectos de fortalecimiento de los esquemas autónomos de organización social que, por otro lado, en el caso de México se ligan directamente a tradiciones culturales. Según esta interpretación, un panorama posible es aquel en que “puede darse un aumento de la capacidad autónoma de organización de los agentes sociales (sociedad civil)”.⁴⁴

El paso de incorporar el sector social a la operación, prestación de servicios y realización de obras constituye una posibilidad con muchas aristas de aplicación. En realidad las condiciones regionales y subregionales del país ofrecen un campo aún poco explorado de opciones que pueden beneficiar a las municipalidades de distintos grados de desarrollo. En casos de alta marginalidad o dispersión, la participación de las comunidades es vital para mejorar su calidad de

⁴⁴ Martha Gutiérrez Mendoza, *Organización social en la nueva relación Estado-sociedad en México*, México, CIDE, 1993, p. 88. Tesis de maestría en Administración Pública.

vida dentro de esquemas simples de organización y manejo transparente de recursos.

En circunstancias de mayor desarrollo (ciudades grandes y medias) entrarán más rápido temas como el *accountability*, es decir, la determinación de responsables y la obligación de rendir cuentas públicas, pues sociedades más conscientes en la petición de cuentas exigirán una relación de interacción mucho más fuerte en un plazo menor.

5) Procesos de endeudamiento con mayor participación privada. Aunque en el contexto actual los factores inflacionarios y el desplazamiento a la alza de las tasas de interés pueden actuar en contra de esta opción, si se alcanza un grado razonable de estabilidad, la alta competencia entre los mercados financieros puede significar una oportunidad para conseguir mejores condiciones en la contratación de créditos. Por supuesto, es muy importante que los municipios conozcan primero cuáles son los pasos a seguir en la contratación de deuda cumpliendo con las previsiones que marca la ley. La participación de la SHCP en este aspecto es central. La inscripción y garantía de los créditos contra la asignación de participaciones señala los límites para contraer obligaciones y facilita las operaciones con la banca comercial en la medida en que garantiza la recuperación contra un elemento seguro (las participaciones que en caso de incumplimiento son intervenidas descontando el monto de las obligaciones vencidas).⁴⁵

El conocimiento de la oferta de crédito de los organismos financieros privados puede pasar a ocupar un lugar preponderante entre los responsables de las haciendas municipales, el no contar con una idea clara del proceso de endeudamiento y las ofertas crediticias podría conducir a decisiones precipitadas o erróneas cuyo costo para el municipio puede ser muy alto en el mediano o largo plazos.

Se puede también asumir otro tipo de deudas para obras específicas, siempre que se cuente con el aval de instituciones como Nafinsa y/o Banobras. Sin embargo, este procedimiento requiere de una definición clara de la utilidad pública de la inversión y, sobre todo, de los pormenores del proyecto. De este modo surge la posibilidad de acceder a recursos provenientes de organismos de apoyo internacional (por ejemplo el Banco Mundial) e incluso del mercado internacional de ca-

⁴⁵ Luis Álvarez Arellano, "El análisis de la situación financiera de las entidades federativas y municipios", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

pitales. Ésta es una de las alternativas que paulatinamente deberá decantarse, perfeccionando sus formas de aplicación.

6) Emisión de bonos. Esta posibilidad no puede ponerse en práctica bajo la actual condición normativa. Concretamente se prevé:

Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para emitir bases de contratación de empréstitos sobre el crédito de la nación (artículo 73, fracc. VIII).

Prohibición absoluta a los Estados para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (artículo 117, fracc. VIII).⁴⁶

Sin embargo, es posible pensar en mecanismos de intermediación que permitan acceder al mercado de bonos. Un paso inicial es la creación de bonos por proyecto específico, como ya se ha hecho para la construcción de varias carreteras en el país. En estos casos se aplica la concesión en su sentido real, lo que permite la recuperación por medio de tarifas. Por supuesto, el respaldo para asegurar la recuperación se basa en los aportes del gobierno federal a través de la banca de desarrollo.

Además de las barreras legales existen otros obstáculos para abrir de lleno la posibilidad del uso de bonos. Por ejemplo, aún es muy complicado para los municipios, incluso para los más desarrollados, cubrir las expectativas de una calificación de crédito internacional o de *rating*, que considera una evaluación integral de: a) riesgo del país; b) relaciones intergubernamentales; c) entorno administrativo; d) estructura y crecimiento económicos; e) desempeño fiscal y flexibilidad; f) posición financiera y políticas.⁴⁷

Otro obstáculo lo constituyen las limitaciones legales a la capacidad de imponer gravámenes y las prácticas contables incompletas. En este último punto falta contar con una serie de acciones concretas, entre las que destacan: balance de operaciones corrientes, balance de capital como porcentaje de ingresos, transferencias intergubernamentales como porcentaje de los ingresos propios, crecimiento de gasto

⁴⁶ V. Alcántara Palma, *op. cit.*

⁴⁷ Steven Zimmermann, "Un análisis de experiencias extranjeras en financiamiento y desarrollo municipal. Ejemplos para México", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

corriente, inversión en capital, deuda total y apoyada, así como el servicio de la misma, relaciones financieras contra el PIB.

El serio atraso en materia de usos y técnicas financieras marca un reto inicial a superar, pero existen fuentes de repago (como el predial y las participaciones) que permiten pensar en la creación de modelos de financiamiento acordes con la realidad mexicana. Estos esquemas dejarán fuera a un amplio número de municipios y, en caso de no ser bien manejados, pueden conducir al endeudamiento excesivo de las municipalidades.

Las reflexiones finales simplemente pretenden llamar la atención sobre algunos de los temas que deberán considerarse en la agenda de discusión acerca de la modernización municipal. Sus líneas generales cierran un planteamiento global inicial y un diagnóstico general; sin duda introduce puntos clave, pero de ningún modo los señala todos. Sin embargo, dada la prioridad que tienen los problemas de eficiencia y financiamiento, adquieren un gran interés para el análisis profundo al que sin duda se someterán en el corto plazo.

Comentarios y reflexiones finales

Las características del texto, como trabajo analítico de diagnóstico y propuesta, impiden acceder a conclusiones contundentes. Por ello deseáramos dedicar este espacio final a un conjunto de reflexiones que en cierta medida recuperen elementos globales de la problemática analizada, así como de los ejes más generales que permiten ubicar algunas de las propuestas presentadas en el texto.

La evolución del municipio mexicano en los últimos años, a partir de las reformas de 1983, ha enfrentado serios retos. El punto de arranque de las municipalidades y su posterior evolución ha sido diverso. En el camino por convertirse en una institución protagónica en el desarrollo, algunos ayuntamientos han quedado rezagados por sus propias carencias y/o las desventajas estructurales que enfrentan.

El redimensionamiento estatal y en general la discusión de temáticas como la eficiencia, los límites e interrelación de las esferas pública y privada, la recomposición de las redes intergubernamentales y el resurgimiento de la sociedad civil, permean el análisis de los gobiernos locales.

Paulatinamente, la necesidad de cambio cobra mayor importancia en el espacio municipal. El papel de los gobiernos locales se reevalúa a

la luz de una necesidad inaplazable de generar un desarrollo más equilibrado o, al menos, de proporcionar una respuesta directa a los reclamos urgentes de la ciudadanía. El municipio puede desempeñar un papel activo en el desarrollo siempre y cuando se le otorgue un margen de maniobra más amplio que, a su vez, sea capaz de mejorar sus condiciones de operación internas. El gobierno municipal requiere de una implementación concertada de estrategias guiadas por una perspectiva que privilegie el carácter público de la acción municipal.

El diagnóstico adecuado de los problemas que enfrentan las municipalidades es un paso importante para poder trazar alternativas de solución mucho más apegadas a la realidad. El trabajo realizado a través de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, realizado por CIDE/INEGI, constituye un marco de referencia importante para explorar vías de acción en las políticas municipales. Los resultados ofrecen una panorámica de las condiciones que guarda la administración en el nivel básico de gobierno. Dado el carácter del texto, resultaría excesivo reproducir los resultados ya descritos, aunque quizá valga la pena puntar algunos aspectos. Destacan básicamente:

- 1) El atraso en la administración municipal, tanto en sus estructuras como en sus procesos.
- 2) Los bajos niveles de conocimientos y capacidades político-técnicas en los participantes y la necesidad de reforzar áreas de conocimiento concretas.
- 3) La planeación como proceso estático de poca utilidad y la falta de flexibilidad que se da en su operacionalización.
- 4) La inadecuada cobertura de servicios municipales que se agrava de acuerdo con el grado de desarrollo. A esto se suma la mala calidad y la alta concentración de los servicios en la cabecera.
- 5) La escasa utilización de esquemas, métodos o tecnologías innovadoras tanto en la administración en su conjunto como en servicios o procesos concretos.

Detrás de estos problemas aparece constantemente el problema de la limitada autonomía real con que cuentan los municipios. En el fondo de estos problemas aparece, por un lado, el problema de los recursos económicos y, por otro, la condición de un acotado marco de decisión que atrapa al municipio en una red de relaciones intergubernamentales.

La problemática municipal presenta distintas facetas. En muchas

ocasiones resulta sumamente complicado establecer un límite tajante entre las distintas áreas que conforman la realidad municipal. Constantemente se dan interconexiones entre los procesos de servicios municipales, las finanzas y la administración. Por ello consideramos importante marcar algunas propuestas generales para el mejoramiento de la administración municipal, como son:

1) Una reforma fiscal. Implica que el municipio se verá en la necesidad de ampliar sus posibilidades para allegarse de recursos propios y clarificar los mecanismos de asignación de participaciones. Se requiere una revisión a fondo del actual Sistema de Coordinación Fiscal y de las normatividades de cada estado. Es necesario depurar la legislación en puntos como manejo de presupuesto (desde un concepto de ingresos-gastos); administración de los activos municipales (traslado, venta y usufructo en general); posibilidades y límites de endeudamiento (que incluye la posibilidad de entrar al mercado financiero a través de bonos); obligaciones contables que permitan una "asimilación" a las condiciones de competencia e integración pública-privada.

2) Una reforma administrativa con organismos que interactúen fuertemente con el municipal para coordinar e impulsar su desarrollo. Es necesario pensar en políticas municipales concertadas con el concurso de los agentes privados y el sector social. Así se procederá por medio de acciones coordinadas producto de una seria conciliación de intereses y desde una visión global de desarrollo. El papel del municipio será de direccionalizador, lo cual exige una redefinición de funciones y procesos en el marco de las relaciones inter e intragubernamentales.

3) Una reorganización administrativa interna que incorpore métodos optimizadores en el uso de los recursos sin hacer de lado las condiciones de operación de las que se parte y el contexto donde se actúa. También es necesario coadyuvar a la formación del funcionario bajo un perfil de servidor público que sea capaz de generar decisiones congruentes con las demandas y hacer viables sus políticas mediante un trabajo de cabildeo y gestión en el municipio, con los representantes de la sociedad, con los diferentes niveles de gobierno y con las distintas agencias públicas o privadas que se encuentren implicadas en la implementación de programas específicos.

4) Dar congruencia al ejercicio de la planeación y ejecución de acciones municipales en un marco de amplia participación y con una visión de largo plazo. Los horizontes de futuro se desplazarán sobre la

base de la incorporación de un mayor número de actores societales. Por supuesto, se habla de un proceso dinámico que se reconstruye sobre sí mismo.

5) También puede pensarse en dar viabilidad a ciertos municipios mediante:

- a) Reorganización territorial: por supuesto, en caso de que se dé un acuerdo y bajo un programa integral de desarrollo de las áreas o regiones definidas.
- b) Mayor coordinación intermunicipal, buscando la solución de problemas comunes y echando mano de instrumentos como los convenios municipales.

Estas condiciones generales de cambio podrán sentar las bases para un mejor aprovechamiento de las vías planteadas en el texto y de muchas otras que, sin duda, surgirán ante la urgencia de incorporar al municipio como mecanismo de desarrollo nacional.

Tal vez algunas de las propuestas analizadas no resultan innovadoras en sentido estricto, como es el caso del manejo eficaz de los ingresos propios, pero aún contienen elementos sin explotar. Otras todavía requieren de transformaciones o reformas legales, como los bonos, pero sin duda la definición de las agendas gubernamentales irá abriendo paso a condiciones distintas que den al municipio la oportunidad de hacer cierta la tan pretendida autonomía municipal.

Referencias bibliográficas

- Alcántara Palma, Virginia, "Un perfil jurídico de los municipios mexicanos. Objetivos y responsabilidades", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.
- Álvarez Arellano, Luis, "El análisis de la situación financiera de las entidades federativas y municipios", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.
- Bazúa, Fernando y G. Valenti, "¿Cómo hacer del Estado un bien público?", *Sociológica*, México, UAM-A, año 8, núm. 22, mayo-agosto de 1993.
- Borja, Jordi, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales, *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, ICI/Flacso/Clacso, 1987, pp. 29-60.
- Castillo Polanco, Luis Alfredo, *Regulación y gravamen de la propiedad inmo-*

- biliaria: una alternativa de acción municipal*, México, Banobras, 1994 (mimeografiado). Premio Banobras 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, 1992.
- Crozier, Michel, *Estado moderno, Estado modesto*, México, FCE, 1987.
- García Del Castillo, Rodolfo, *Los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 3, AP), 1992.
- , *Cobertura y calidad de los servicios municipales. Estudio sobre el Estado de México*, México, CIDE (Documento de Trabajo 12, AP), 1993.
- , “Los servicios municipales de cara al futuro”, en E. Sandoval Forero, R. Gómez Collado y J. Gómez (coords.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, México, UAEM/Colegio de Posgraduados-CIDE, 1993.
- , *Encuesta Nacional de Gestión Municipal. Los servicios públicos: primeros resultados*, México, CIDE, 1994 (mimeografiado).
- García Del Castillo, Rodolfo y Alejandro Herrera Macías, “Problemática de los servicios públicos municipales: el caso de Oaxaca, Oax.”, en J. Mejía Lira (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, México, UIA/Plaza y Valdés, 1994.
- García Del Castillo, Rodolfo y Misael Hernández Torres, *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 28, AP), 1994.
- Gutiérrez Mendoza, Martha, *Organización social en la nueva relación Estado-sociedad en México*, México, CIDE, 1993. Tesis de maestría en Administración Pública.
- Hernández Torres, Misael y Alejandro Herrera Macías, *Administración municipal. servicios públicos y percepción social: un estudio de caso*, México, CIDE, 1993 (mimeografiado).
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Londres, Scott, Foresman, 1987.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP-Banobras, 1992.
- Mejía Lira, José, *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*, México, CIDE (Documento de Trabajo 10, AP), 1992.
- Moreno Razo, Alma Rosa, “Programas y actividades para la modernización de la administración de los municipios”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, 5a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 1992.
- Olmedo, Raúl, *El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1985.
- Pérez González, Hugo N., “Alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal”, *Federalismo y desarrollo*, México, agosto de 1993 (edición especial). Premio Banobras 1993.
- Pérez González, Hugo N., *La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano*, México, CIDE (Documento de Trabajo 17, AP), 1994.
- Riveroll O., Francisco, “El contrato de prestaciones de servicios, una excelente alternativa de financiamiento para los municipios”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.
- Rodríguez, Victoria y Peter M. Ward, *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua*, University of Texas, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs (U.S.-Mexican Policy Report, núm. 3), 1992.
- Vega, J. Enrique (coord.), *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, 1984.
- Villalobos López, José A., *Finanzas y empresas públicas municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1986.
- Zimmermann, Steven, “Un análisis de experiencias extranjeras en financiamiento y desarrollo municipal. Ejemplos para México”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

Posiciones e ideas

Ideas para resolver los males públicos

Eduardo Andere M.

Este artículo estudia problemas de decisión pública bajo un enfoque de racionalidad estratégica y elección racional. El artículo también aborda la disyuntiva que se presenta cuando los individuos como tales, o como colectividad, toman decisiones racionales que parecen contradictorias. En el análisis de esta contradicción, y de la forma en que los individuos toman decisiones, se entenderán muchas de las aparentes contradicciones de las decisiones individuales y colectivas. A fin de alcanzar a un mayor grupo de lectores, el análisis se presenta sin sofisticación técnica y se utilizan ejemplos para explicar la naturaleza, beneficios y costos de las decisiones públicas. El lector encontrará un enfoque novedoso sobre el estudio de las decisiones públicas, con énfasis en la problemática del medio ambiente.

La fuente de muchos males públicos es doble: por un lado, la conducta racional de las personas fomenta decisiones individualistas y, por el otro, las políticas públicas del gobierno carecen de estrategia.

La contaminación, por ejemplo, es un mal público. Una vez que se produce afecta a todos, aunque no en todos los casos por igual. La evidencia indica que en las zonas más contaminadas habita la población de menores ingresos. Esto apunta hacia una correlación entre pobreza y contaminación que indica que quienes resultan más afectados son los pobres.

Para resolver los males públicos, como el de la contaminación y

El autor es director adjunto de Modernización Tecnológica en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Agradezco los comentarios de Carlos Bazdresch y Juan Carlos Belausteguiotia.

otros, es importante conocer las decisiones de conducta que los originan. Esto nos permitirá sugerir algunas soluciones, cuyo objetivo sea modificar o eliminar los patrones de conducta que ocasionan dichos males. En otras palabras, el gobierno debe incorporar en su modelo de decisiones las decisiones de los particulares.

Si es el hombre quien ocasiona la contaminación, también es el hombre quien puede eliminarla. Esta aseveración adolece de dos falacias: la de composición y la de generalización. Por un lado, el proceso racional que explica la conducta individual no necesariamente debe repetirse cuando el individuo actúa en grupos; por el otro, el proceso que explica la generación de contaminantes, de externalidades negativas, no es el mismo proceso que explica su reducción o eliminación.

La falacia de composición se explica mejor por el dilema del interés personal *versus* el interés colectivo. O, en otras palabras, ¿qué tanto se beneficia un individuo por su participación en un grupo? Si su percepción de los beneficios esperados supera el cálculo de sus costos por incurrir, en principio, el individuo debería participar en la acción colectiva. Sin embargo, su conducta no dependerá exclusivamente de lo que él decida sino de la conducta del resto de los individuos dentro y fuera del grupo, lo que convierte a nuestro problema en un esquema de decisiones interdependientes.

La falacia de generalización se entiende con la siguiente explicación. Gran parte de los elementos contaminantes son producidos como efectos colaterales de un proceso original, mediante el cual resultan bienes y servicios de consumo privado que serán comprados y vendidos en el mercado. Esto significa que únicamente quienes paguen por el producto podrán disfrutarlo.

Este mercado de bienes privados que conjuga las decisiones de productores y compradores requiere del uso y transformación de recursos escasos. En muchas ocasiones, el proceso de transformación de los recursos escasos para satisfacer los gustos y preferencias de los consumidores ocasiona efectos colaterales nocivos para la naturaleza y el hombre. Así pues, la contaminación es un producto más, consecuencia negativa del sistema de producción de bienes privados que, una vez generada, todos estamos obligados a "consumir".

Si el efecto negativo del proceso de producción y mercado privado se limita a las partes concernientes, directamente involucradas en la transacción de que se trate, entonces la externalidad podría desaparecer si las partes "internalizan" los costos del efecto negativo, es decir,

si las partes pagan el costo del daño ocasionado por su operación. En otras palabras, las partes absorben cualquier externalidad.

El problema serio empieza cuando el número de partes afectadas, y no involucradas en la transacción, crece sin límite. Entonces, los daños causados por la contaminación aumentan exponencialmente, no sólo por el número de afectados, *sino también porque, en general, dado un alto nivel de contaminación, unidades adicionales de contaminación son más dañinas que las anteriores*. Por eso, el costo social y económico de la contaminación en zonas altamente contaminadas es mucho mayor que en zonas libres de contaminación. Este hecho debe ser entendido antes de diseñar y ejecutar políticas de combate a la contaminación, así como políticas de combate a otros males públicos.

Así, pasamos de un proceso de producción privado que involucra exclusivamente a las partes interesadas, a un esquema de "producción" de externalidades y bienes públicos donde, potencial y virtualmente, se involucra a toda la población. En este momento, la relación interpersonal y de mercado deja de ser privada y deviene en pública. De aquí en adelante la solución al problema de la contaminación dependerá del público, de la acción colectiva, y no de la acción privada. Por lo tanto, el argumento que sostiene que lo hecho por el hombre, en lo individual, puede ser eliminado por el hombre, en lo colectivo, es falaz. Por ejemplo, si permitiéramos que la solución al problema se diera por los mecanismos del mercado, por la libre voluntad de las partes, simplemente no habría solución estable; y lo que es peor, la magnitud del problema aumentaría considerablemente.

Aunque a todos nos afecta la contaminación o nos beneficia el aire puro, no todos estamos dispuestos a participar en su eliminación o producción con la misma intensidad y dedicación; y, por si fuera poco, aun si todos estuviéramos dispuestos o decididos, en principio, a resolver el problema, otros factores exógenos a la voluntad del grupo o de la comunidad, y de cada uno de los miembros que la componen, impedirían su solución.

El primer obstáculo que está directamente relacionado con la conducta individual descansa en la siguiente explicación: si se trata de contaminar, la persona que contamina compara implícita o explícitamente los costos y beneficios de su acción: por ejemplo, el caso de la basura. Para muchos individuos el costo personal de arrojar la basura en la vía pública es menor que el beneficio percibido de mantener los desechos de su consumo personal fuera del ámbito público. La comparación puede ser así: una bolsa de basura en mi hogar contamina mi

ambiente íntimo en forma significativa, en cambio una bolsa de basura en la vía pública representa un daño marginal tan pequeño a la comunidad entera, que el hecho de no tirarla no representa un beneficio significativo a la comunidad y menos a mi persona. Lo grave de esta conducta, racional, es que en un grupo grande, entre más y más personas toman sus decisiones bajo este enfoque de racionalidad estrecha, y la evidencia parece indicar que así lo hacen, el daño agregado es mucho mayor que los costos promedio de producción del bien público para cada uno de los miembros del grupo.

En términos más formales, el dilema se presenta de la siguiente manera: en un grupo de n miembros, si el miembro Uno no coopera y los demás sí cooperan, el miembro Uno maximizará su utilidad en relación con sus costos; si, por el contrario, el miembro Uno sí coopera y los demás no cooperan, aquél terminará en el peor de los escenarios posibles. Si nadie coopera, es decir, todos actúan con los mismos criterios que el miembro Uno, todos estarían en una situación inferior a la que se encontrarían si la cooperación fuera total. Si todos decidieran cooperar, todos los miembros del grupo estarían mejor que en el caso de no haber cooperación, aunque, y aquí radica la esencia del dilema, cada miembro en particular, en este caso el miembro Uno, alcanzaría un mejor nivel de utilidad que el que hubiera alcanzado en el caso de que el bien público fuera ofrecido sin que él tuviera que cooperar (pagar). Este dilema es conocido como el dilema del prisionero. Este dilema que resalta el conflicto entre conducta individual y colectiva es ocasionado por la naturaleza misma del bien por producir, en este caso aire puro, el cual, una vez producido, cualquiera lo puede consumir. Esto origina que nuestro amigo, el miembro Uno, pueda beneficiarse del bien público sin pagar por su consumo. Dejará así que otros miembros del grupo o colectividad, que por razones de preferencia personal aprecien más la limpieza del aire, aporten tiempo, dinero y esfuerzo en su producción. Nuestro egoísta individuo disfrutará cómodamente, gorroneando los beneficios de las acciones de otros.

Desde un punto de vista agregado, todo estaría bien si otros miembros, los altruistas, estuvieran dispuestos a subsidiar el consumo excesivo de aire puro. Sin embargo, la evidencia parece demostrar que son más los gorriones que los altruistas. Y esto es obvio. Un gorrón adicional aumentará el costo promedio, y quizá el marginal también, de producción del bien público. Y como el bien público sigue siendo suministrado en iguales cantidades para los que pagan y para los que no lo hacen, existirá un sobreconsumo del bien por éstos últimos, los

gorrones, elevando, por lo tanto, exponencialmente los costos de producción del bien público sin que exista bolsillo, por más altruista que sea, que resista la tensión de fuerzas antagónicas, a saber: costos que crecen a tasas marginales crecientes y recursos escasos que disminuyen a tasas marginales crecientes en relación con las necesidades.

El gorrón tendrá más incentivos para comportarse con racionalidad estrecha, o de interés propio, en la medida en que sus percepciones de la realidad en relación con el suministro del bien público sean positivas. Esto es, si el gorrón piensa que el bien público será suministrado de cualquier modo, no tendrá por qué cooperar. Esta percepción se ve sin duda afectada con actitudes extrarracionales o altruistas. Entre mayor sea el número de altruistas mayor será la probabilidad de que el bien público sea ofrecido, lo que incidirá directamente en la conducta del gorrón. Es decir, menos incentivos tendrá el gorrón para cooperar y su actitud pasiva será reforzada. Esta actitud pasiva del gorrón retroalimentará en un segundo momento en forma negativa al altruista, quien alcanzará el límite de su conducta extrarracional cuando comprenda que el bien público no será suministrado finalmente. En otras palabras, el individuo altruista será altruista en la medida en que considere que su conducta tendrá efecto sobre la producción del bien colectivo; si su percepción es la contraria, su conducta extrarracional terminará.

Todos pensamos que entre mayor sea el número de personas afectadas por una externalidad negativa, o beneficiadas por una externalidad positiva, la acción colectiva se dará. Esta aseveración parece ser incorrecta.

Entre mayor es el número de personas afectadas por la externalidad negativa, mayor será el daño a la colectividad. Asimismo, entre mayor es el número de personas afectadas, mucho más difícil y costoso será reunir las, persuadirlas, orientarlas hacia un objetivo común. Simplemente los costos de transacción, o los costos de la acción colectiva, son prohibitivos. Entre más grande es el grupo, mayor es el costo social de cualquier acción dañina y mayor es el beneficio social de la acción colectiva o del bien público; sin embargo, a causa, entre otras razones, de los altos costos de transacción (falta de información y obstáculos para que las partes se conozcan y negocien), el bien público no se ofrecerá. Pero esto no es todo, nosotros pensaríamos *a priori* que si el bien colectivo que se busca ofrecer fuera homogéneo, o que los miembros del grupo tuvieran una valorización homogénea del bien público, las probabilidades de la acción colectiva serían mayores. Esto no parece ser cierto.

No existen apreciaciones idénticas entre individuos de una sociedad sobre la valoración de los objetivos sociales. En este sentido, en la realidad, no en teoría, unos individuos valoran más el aire limpio que otros. Esta diferencia entre valoraciones da origen a funciones de demanda asimétricas. Esta asimetría significa que los individuos no estarán dispuestos a pagar lo mismo por el suministro de un bien o eliminación de un mal público.

Esta asimetría que, en términos prácticos, significa ausencia de común acuerdo es, paradójicamente, un elemento positivo en términos del suministro del bien público. Es precisamente la asimetría en las funciones de utilidad de los miembros del grupo, y la asimetría en el bien colectivo a producir, lo que incrementa la probabilidad de que el bien público sea finalmente producido. Si la forma y características en que finalmente el bien público será producido afecta o beneficia a un miembro del grupo más que a otros miembros del mismo, dicho miembro tendrá un interés particular en buscar la efectividad de la acción colectiva. Esto parece ser particularmente cierto en contextos de negociación y cabildeo, porque dicho miembro tendrá incentivos mayores para cooperar o para pagar por el suministro del bien público. Normalmente este tipo de individuos participa activamente en organizaciones no gubernamentales para fines altruistas, como organizaciones ecológicas, de salud, derechos humanos, etcétera.

Resumiendo, la acción colectiva falla por la naturaleza de los bienes públicos y de los procesos de producción de dichos bienes. Los objetivos nobles y altruistas, *per se*, no garantizan su realización.

La conducta estrecha de la acción individual sobrepasa, en más ocasiones que en menos, a la conducta extraordinaria (altruista) de la acción individual. En muchos casos la conjugación de estas conductas da origen a la cooperación y, en otros, al conflicto. En términos de eficiencia de Pareto, la conducta cooperativa es un medio para alcanzar el bienestar general, pues la mayoría de los casos de producción de bienes públicos puede modelarse en juegos de suma positiva donde todos saldrían ganando. En este tenor, la solución a casi todos los problemas de contaminación, como de cualquier otro mal público, requiere de incentivos exógenos que promuevan la cooperación. En más casos que en menos esos incentivos tienen su origen en el gobierno. En unos casos se requiere mayor intervención gubernamental y en otros menos. Más gobierno cuando los costos de transacción son muy altos y los costos de la intervención son relativamente bajos. Más gobierno cuando los efectos nocivos de la acción individual son muy altos. Por ejemplo:

cuando la acción de una unidad productora ocasiona contaminación atmosférica en la que la población potencial afectada es muy grande, la solución exógena, por ejemplo, más gobierno, probablemente sea la más eficiente y eficaz. Sin embargo, cuando la población afectada está bien determinada, es pequeña y es localizable fácilmente, menos gobierno es quizá la solución más eficiente y eficaz. Éste puede ser el caso de la basura en fraccionamientos, colonias y jardines, hasta ahora públicos. La seguridad pública, cuando se trata de comunidades muy pequeñas, como colonias, fraccionamientos, conjuntos habitacionales, centros comerciales, etc., la solución más eficiente y eficaz quizá sería menos gobierno.

Posibles soluciones

1) El bien público se subproduce o simplemente no se produce por la presencia de gorriones e insatisfechos. Entre más grande sea el grupo y más difícil la localización del gorrón, más difícil será resolver el problema. Ejemplos de lo anterior se encuentran en las campañas para moderar el uso del automóvil, del agua y ordenar la recolección de basura. En este contexto existen dos posibles soluciones. Si el bien público de que se trata tiene sustitutos privados, los miembros del grupo, o algunos miembros, podrían intentar superar el problema mediante una transacción en el mercado privado: por ejemplo, si el problema es la ausencia de seguridad, entonces los miembros de una colonia, manzana o cuadra, compran seguridad privada, aunque a un costo relativamente alto. Si el problema es la recolección de basura, podría pensarse en el mismo tipo de arreglo. También puede pensarse en la fabricación e instalación de sistemas de purificación de aire en oficinas, casas y automóviles.

Estas soluciones parciales, que en algunos casos han sido los caminos escogidos por ciertos grupos e individuos, tienen el inconveniente, por su alto costo, de no ser una solución disponible para toda la colectividad. Esto, entre otras razones, tiene que ver con variables como ingreso per cápita, distribución del ingreso y, seguramente, con la observación de que la demanda por el bien público es superior o normal, pero no inferior. Sin embargo, para muchos casos es una solución viable y el gobierno debe apoyarla y facilitarla, mediante esquemas desregulatorios y de privatización parcial.

Los parques públicos son otro ejemplo de bien público y por eso

son escasos y, cuando existen, su mantenimiento es muy elevado pues hay un sobreconsumo de los mismos. Sobreconsumo que se explica por su precio cero o gratuito y que se expresa por el descuido en el uso y la basura arrojada en los mismos. Una posible solución sería el concesionar el uso y disfrute de los parques públicos a los colonos o vecinos, quienes se encargarían de su administración. Los ingresos para administrarlo podrían provenir de cuotas de inscripción y admisión o de fundaciones y del mismo gobierno que, en forma de incentivos o premios, podría destinar cantidades de dinero de acuerdo con el buen mantenimiento del parque. De esta manera, el bien público quedaría parcialmente privatizado y, por lo tanto, las externalidades negativas internalizadas. Los nuevos propietarios o concesionarios podrían excluir del consumo del bien público (ya no tan público desde el punto de vista económico) a quienes no paguen por el mismo el costo de su consumo, a quienes consuman en exceso (mediante una política de precios diferenciados en horas de consumo pico) o a quienes descuiden su conservación.

El beneficio para el gobierno y para el público, derivado de este tipo de soluciones, es obvio: más parques en buenas condiciones con menores recursos. Otra externalidad positiva para el gobierno es que adelgazaría en tamaño y bienes inmuebles que administrar. Así como Solidaridad apoya para construir en forma concurrente obras públicas, también podría apoyar mediante un esquema similar para estimular la administración eficiente de parques y zonas de recreo. Este mismo argumento puede utilizarse para mejorar la administración y suministro de otros bienes públicos, como museos, escuelas, zoológicos, vivienda, urbanización, bibliotecas, etcétera.

2) Para reducir el problema del gorrón, lo que se propone es la división del grupo en subgrupos donde el gorrón pueda ser más fácilmente identificado y puesto en evidencia por el resto de los miembros. La generación, por parte de minigrupos, de bienes públicos es evidencia en favor de este tipo de acción colectiva. Es más fácil poner de acuerdo a un grupo pequeño que a uno grande, simplemente por los costos de transacción, comunicación y negociación. Si un gorrón puede ocultarse en el anonimato, la probabilidad de su conducta aumenta con la baja probabilidad de ser descubierto y puesto en evidencia.

3) Cuando el problema del bien público se debe a una valoración no revelada o exigua de los beneficios agregados y personales del bien público, se sugieren dos ángulos de acción:

3.1) El de largo plazo, que se refiere a la educación e investigación

de nuevos métodos de comunicación social e información. Es menester crear en las conciencias de cada uno de nosotros el valor de un ecosistema equilibrado. En esto, desgraciadamente, y si las tendencias no se revierten, la alta valoración del aire puro será forzada por su relativa y creciente escasez. De aquí que, en épocas de altos índices de contaminación, el problema adquiera visibilidad y atención política.

3.2) Si el problema es la valoración del bien público y ésta se refiere a la diferencia entre costos y beneficios, lo que debe hacerse, por lo tanto, es elevar los costos de la apatía del gorrón. Primero, tratar por todos los medios legales y cívicos posibles de excluir a los gorriones; segundo, sancionar con severidad conductas contaminantes y, finalmente, premiar a los miembros del grupo o minigrupo que concurran a la producción del bien colectivo. La intervención del gobierno aquí es fundamental. Así como se estimula positivamente al que contribuye a la creación y mantenimiento del bien público, se debe castigar al causante del mal público. En este caso, pensamos en el ejemplo de la contaminación del aire ocasionada por unidades móviles e industria.

Con frecuencia se menciona que el precio de la gasolina en México es elevado, al menos igual o superior al de Estados Unidos. En realidad, el precio de la gasolina en México es un precio notoriamente equivocado, porque sólo refleja una parte de la historia. Refleja, únicamente, el costo de producción con un margen razonable de ganancia para el productor. Sin embargo, el precio de la gasolina no representa realmente su costo social. Es decir, al usarse la gasolina se está no sólo utilizando un bien privado que es el automóvil, sino que se está consumiendo un bien escaso que es el aire puro. ¿Cuánto cuestan unidades adicionales de aire puro cuando es muy escaso? El valor relativo del aire puro en condiciones de escasez extrema es prohibitivo. Al igual que un vaso de agua en medio del desierto.

Cualquier medida que se tome para limitar el uso de la gasolina, como llamadas altruistas, calcomanías o controles cuantitativos, como cupones diarios o anuales, arrojan resultados subóptimos, que terminan en sobreconsumo o mercados negros. Además, ninguna de estas medidas toma en cuenta que los individuos tienen funciones de utilidades diferentes e ingresos distintos que les hacen estar dispuestos a pagar más o menos por el consumo del bien que se trate. En estas condiciones, la teoría económica recomienda la creación de un esquema de costos y recompensas valuado en el margen. A unidades adicionales de consumo en zonas altamente contaminadas el precio del bien consumido, en este caso, aire puro, debe reflejar su escasez relativa.

El argumento en contra de este tipo de medidas, que implicaría un aumento en el precio de la gasolina, es de naturaleza social o política más que económica. Sin embargo, los cálculos sobre el costo social y político son difíciles de precisar y, por lo tanto, fáciles de sobrevalorar o subvalorar. Además, en problemas de índole político el esquema intertemporal hace todavía más difícil comparar costos políticos con beneficios económicos. Lo que sí es cierto es que a medida que pasa el tiempo, la persistencia e incremento del problema ecológico, así como la percepción por parte de la población de que el problema no se resuelve, se incrementa. Ese parece ser el caso de las grandes zonas urbanas en México y el mundo.

Una forma de resolver el asunto de imagen social y política es avanzar lo más rápido posible en la solución de los problemas antes apuntados. Por ejemplo, la contaminación y tráfico en las grandes ciudades se puede empezar a resolver con grandes inversiones en transporte público y zonas verdes extensas. Los recursos para financiar dichas macroinversiones provendrían del ingreso al impuesto por el uso de gasolina (en realidad es un impuesto al consumo de aire puro escaso y vía pública escasa). Los recursos generados por dicho impuesto serían etiquetados para el destino apuntado. Esto facilitaría que la administración de dichos recursos se lleve a cabo con transparencia y rapidez. Para evitar aumentos elevados de corto plazo en el precio de la gasolina, se tendría que dar a conocer un programa de aumento significativo pero gradual, digamos a dos años. Por supuesto, esta medida debe ir acompañada de otras, tales como: eliminar el "hoy no circula"; substituir los combustibles en el transporte público, colectivo y de carga por alternativas menos contaminantes; aumentar radicalmente la construcción de transporte público (por excelencia, metro) para grandes y múltiples recorridos; aumentar los programas educativos con efectos de largo plazo; aumentar la participación privada en la propiedad y administración de parques y zonas verdes; aumentar significativamente el castigo esperado por conductas antisociales, etc. Estas y otras medidas deben implantarse rápidamente, pero lo que debe evitarse es continuar con el subsidio desmedido e indiscriminado en favor de quienes más contaminan, en favor de los gorriones. Este subsidio consiste, por ejemplo, en permitir que unidades generadoras de contaminación del aire (o unidades, personas, que consumen más aire puro escaso) no cubran el costo (beneficio) de su contaminación (uso excesivo de aire puro escaso). El ejemplo clásico es el del uso del automóvil en zonas con problemas de contaminación como la ciudad

de México. En este sentido, lo que las autoridades deben gravar no es tanto la propiedad del automóvil sino el uso del automóvil.

Respecto a las zonas verdes o plantación de árboles en las grandes ciudades, sólo un comentario. Además de lo propuesto arriba en relación con la mayor participación privada en la propiedad y administración de parques públicos, el objetivo de la política pública para la creación de parques y árboles debe ser no plantar un sinnúmero de árboles o crear zonas verdes al azar, sino plantar el número de árboles que tienen una alta probabilidad de sobrevivir: árboles que efectivamente serán regados y mantenidos, árboles con tierra fértil, etc. Cada árbol que se siembra y muere, además del desperdicio de recursos que ello implica, ocasiona un efecto demostración negativo. Es una sensación de descuido, abandono y falta de atención que tiene un costo social y político difícil de medir, pero lo tiene. No se necesita mucha inteligencia o conocimiento para concluir que en las grandes ciudades plantar muchos árboles al azar, o por doquier, tiene un gran costo financiero con enormes deseconomías de escala. Es mucho más eficiente concentrar los árboles por zonas y parques que mantener árboles en cualquier banqueta, en cualquier camellón, etc. Existen enormes economías de escala en la creación y mantenimiento de parques en lugar de plantar y mantener árboles en pequeñas unidades.

El trato de la contaminación industrial es delicado cuando de lo que se trata es de comparar y escoger entre dos males públicos, desempleo y estancamiento o contaminación. Esta dicotomía se acentúa en épocas de crisis económica. La respuesta más general, y quizá más aceptada por parte de los economistas y políticos, es que este tipo de problemas se resuelva por la vía de los impuestos y el desarrollo tecnológico.

4) Pero la contaminación no es ocasionada exclusivamente por la fábrica contaminante, sino también por nuestros patrones de consumo. Entonces, ¿qué podemos hacer? Evidentemente, abstenernos de sugerir soluciones ineficientes. La solución debe ser *ad hoc*. Por un lado, no podemos establecer medidas que, aunque positivas en el corto y largo plazo, no dan oportunidad de ajuste a los empresarios. Por ejemplo, lo ideal sería que las empresas contaminantes dejaran de contaminar. Sin embargo, el costo de producción limpia en el corto plazo puede ser muy elevado. Entonces, esquemas dirigidos, como incentivos fiscales, apoyos tecnológicos, etc., pueden ayudar a las empresas a modificar patrones de producción. Por cuanto a los consumidores, estímulos fiscales positivos y negativos, así como información oportuna

y suficiente, pueden ser los instrumentos para lograr patrones de consumo sanos para la sociedad.

La solución a muchos problemas públicos empieza por entender sus causas y las políticas e instrumentos que son más eficaces y eficientes para su solución. Gran parte de los problemas públicos no es solucionada, o lo que es peor, es exacerbada por una falta de coordinación de las políticas públicas para su solución. Por ejemplo, la política ecológica es solamente una de las políticas que el gobierno tiene a su alcance para resolver el problema público de la contaminación. Es el conjunto de políticas, por ejemplo, ecológica, financiera, científica y tecnológica, fiscal, industrial, urbana, etc., lo que permitirá solucionar el mal público de que se trate, en este caso la contaminación. Por ejemplo, los incentivos fiscales a las empresas no contaminantes es una decisión de política fiscal que apoya para la solución de un problema ecológico. Este instrumento, incentivo fiscal, es un instrumento no disponible para la autoridad ecológica, sino para la autoridad fiscal. Por lo tanto, es el responsable de la política fiscal quien debe aplicar este instrumento. Sin embargo, para que esto sea efectivo, el responsable de la política fiscal debe obligarse a otorgar el estímulo, cuando así se decida, por el gobierno federal, en este caso el presidente de la República. Pero el presidente debe decidir con base en la opinión de sus organismos de apoyo, secretarías y organismos descentralizados, principalmente. Por ello, un sistema de decisiones, con base en este modelo, debe descansar en grupos o gabinetes especializados: por ejemplo, el gabinete de ciencia y tecnología (coordinado por la secretaría responsable de la política científica y tecnológica); el gabinete ecológico (coordinado por la secretaría responsable de la ecología); el gabinete agropecuario, etc., de acuerdo con los objetivos primordiales del gobierno. Esta actividad de coordinación debe ir acompañada de una reforma profunda de las instituciones de gobierno y de la forma de gobernar. Existen grandes economías de escala en la administración pública. Muchas de estas economías son creadas por los sistemas modernos de comunicación e información. Las secretarías del futuro deberán ser secretarías de Estado pequeñas, con grandes capacidades en el manejo de la información y análisis, con recursos humanos calificados y capacitados. Muchas de las actividades actuales del gobierno deberán ser sustituidas por mecanismos automáticos, de mercado, privados o sociales (sociedad civil organizada en grupos, organizaciones no gubernamentales, etcétera).

Además de lo apuntado en el párrafo anterior respecto a la es-

tructura de la administración pública y a la coordinación de políticas públicas, para resolver los males públicos se debe presionar la participación del gobierno para reducir costos de transacción e incrementar la investigación y la información. Debe exigirse una información veraz y oportuna, rechazar errores de investigación y cálculo. Para esto debe aumentar la capacidad de autocritica y la capacidad y calidad de crítica externa al gobierno de sus políticas públicas.

Indudablemente, en un mundo de recursos escasos, las decisiones para el gobierno no son fáciles. En condiciones de competencia perfecta o, puesto en términos más realistas, mientras más nos acerquemos a una competencia abierta, si lo que ocasiona la contaminación (u otros males públicos) son los patrones de consumo, entonces la política pública consecuente debe dirigirse a inhibir dicho patrón o preferencia en el consumo; sin embargo, si el mercado que enfrenta el productor es uno cautivo, la política pública respectiva debe orientarse hacia la inhibición de producción con altas externalidades negativas.

Luchamos contra un enemigo que se alimenta de nuestra propia desidia y de los gorriones. No podemos atacarlo únicamente con frases elocuentes o llamadas altruistas, no pragmáticas. La autoridad en las decisiones debe ser estratégica; debe considerar cuál será la reacción de la población, de los consumidores, antes de tomar una decisión o adoptar una política pública. Esto reconoce que las decisiones de la autoridad se dan en un contexto de decisiones interdependientes.

Sólo he apuntado algunos esquemas teóricos y prácticos de las causas de los males (bienes) públicos y sus posibles alternativas de solución. Las opciones de solución pueden variar según la naturaleza de los recursos y el contexto de decisiones interdependientes pero, en esencia, los argumentos son los mismos. Debemos ir al fondo de la racionalidad que explica la conducta humana en lo individual y en lo colectivo, para conocer cuáles son los estímulos que pueden, con mayor facilidad, motivar las conductas positivas e inhibir las negativas. Después de todo, somos seres humanos y racionales, ¿o no?

Referencias bibliográficas

- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books Publishers, 1984.
- Harding, Russell, *Collective Action*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

- Hargreaves, Heap Shaun, Martin Hollis, Bruce Lyons, Robert Sugden y Albert Weale, *The Theory of Choice*, Massachusetts, Blackwell, 1992.
- Olson, Mansur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1965.
- Poundstone, William, *Prisoner's Dilemma*, Nueva York, Anchor Books, Doubleday, 1992.
- Taylor, Michael, *The Possibility of Cooperation: Studies in Rationality and Social Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

**Experiencias
relevantes**

Evaluación y financiamiento: hacia una educación pública básica de calidad en un sistema descentralizado

Leonardo M. Álvarez Córdova

Uno de los elementos más importantes que determinará si el actual proceso de modernización económica que está experimentando México nos llevará eventualmente a salir del subdesarrollo es el funcionamiento de las instituciones educativas.

El gobierno salinista demostró estar consciente de este hecho y ha promovido cambios en el sistema educativo agrupados dentro de un programa de modernización educativa.¹ En este proceso se ha fomentado una descentralización administrativa de los servicios de educación básica, una reelaboración de los planes de estudio y los libros de texto, una ampliación del calendario escolar, reformas a la Ley General de Educación que establecen las bases de la coordinación intergubernamental y la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, y aumentos en las prestaciones y percepciones salariales del magisterio.

Este proceso se encuentra incompleto en la actualidad, especialmente en lo que concierne a nuevos programas de estudio, técnicas de enseñanza y programas de capacitación y actualización del magisterio.

El ámbito relativo a la descentralización merece particular atención en este renglón. La descentralización no se acompañó de un sistema formal para proveer a los estados con los recursos necesarios para financiar la educación pública. Además de esto, actualmente no existen indicadores estandarizados que midan el desempeño educativo desde

El autor es profesor del Programa de Maestría en Administración Pública del CIDE.

¹ Véase Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989.

el punto de vista de lo que los alumnos efectivamente aprenden; por lo tanto, resulta muy difícil determinar qué tan productiva es la inversión en la educación.

El gobierno federal podría corregir esta situación diseñando e implementando un sistema federal de transferencia de recursos a los gobiernos estatales, que se encuentre basado en una fórmula definida en relación con criterios objetivos de necesidad y en el establecimiento de evaluaciones del desempeño educativo.

El propósito de este trabajo es analizar las características que debería tener un sistema de esta naturaleza, los principales actores que serían afectados por esta política (el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, los gobiernos estatales, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Educación Pública), su posición y probable reacción ante la política y la estrategia general que habría que considerar para implementar estas políticas.

El problema de la descentralización

La descentralización que actualmente existe es defectuosa, ya que la responsabilidad de la administración de los servicios educativos no está ligada a los recursos para ejercerla en una forma efectiva. Los gobiernos estatales no poseen recursos propios suficientes para financiar la educación pública básica en sus entidades y dependen de transferencias del presupuesto federal.

Este sistema, en la mejor de las circunstancias —eliminando al máximo los procedimientos burocráticos para hacer más expedita la asignación— no garantiza objetividad en la asignación de los recursos ni autonomía para los gobiernos estatales. Siempre está presente un elemento de incertidumbre relacionado con factores políticos que pueden afectar la asignación de los recursos en un momento determinado.

Además de esto, el sistema existente no permite a los funcionarios del gobierno federal saber si la distribución de los recursos es eficiente, puesto que no existen criterios objetivos en qué basar la asignación.

Los requerimientos de un sistema de financiamiento

Veamos cuáles son los requerimientos respecto al sistema de asignación de recursos para financiar la educación básica desde la perspectiva

de los distintos actores que serían afectados por esta política; esto es, los gobiernos estatales, el SNTE y el gobierno federal.

- Para los gobiernos estatales sería extremadamente importante recibir —en forma *periódica y expedita*— recursos *suficientes* para financiar los servicios educativos. Para permitir a los estados que manejen los recursos en forma autónoma, el sistema debe ser también *objetivo* en cuanto a que los recursos sean asignados de acuerdo con *criterios de necesidad previamente establecidos*.
- Para el gobierno federal sería importante tener un sistema que: pueda resolver el problema para *todos* los estados; *no* sea muy *complejo* para implementarse; trate a la gente en cada región en forma equitativa *asignando los recursos de acuerdo con las necesidades* de los distintos estados.
- Para el sindicato, la principal preocupación sería tener un sistema que garantice la asignación de *suficientes* recursos financieros para mantener o mejorar el gasto educativo, especialmente en lo concerniente a las percepciones salariales y prestaciones de los maestros. También sería importante para ellos que el sistema fuera *expedito* para evitar demoras en los pagos.

Las opciones

Existen varios mecanismos que eventualmente podrían ser empleados para transferir a los estados los recursos necesarios para la descentralización: la transferencia de fuentes tributarias, la distribución de recursos del sistema nacional de coordinación fiscal y la transferencia directa del presupuesto federal.²

² Otro mecanismo de financiamiento intergubernamental son los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) —establecidos durante el gobierno de Miguel de la Madrid— en los que gobierno federal y estado firmaban un documento en el que se delimitaba una serie de acciones que debían realizarse por cada parte, en materias que concernían a las dos esferas de gobierno. Típicamente el gobierno federal aportaba una serie de recursos financieros que eran calendarizados para emplearse en determinadas acciones específicas. El problema con este mecanismo es que no es muy flexible, expedito, y que en realidad no da autonomía a los gobiernos estatales. Estos convenios fueron señalados como el instrumento principal para el financiamiento para la descentralización en el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid. Véase como ejemplo el CUD con Aguascalientes en *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1983.

Transferencia directa del presupuesto federal. Este mecanismo tiene el inconveniente de que, desde la perspectiva de los estados, existe gran discrecionalidad por parte de los funcionarios federales, lo que, por lo tanto, produce incertidumbre por la posibilidad de cambios en el contexto político nacional.

La redistribución de fuentes fiscales. Éste es un mecanismo muy atractivo puesto que en principio tendería a fortalecer el sistema federal. Sin embargo, además de ser viable para sólo algunos estados,³ complicaría enormemente el funcionamiento del sistema fiscal.⁴ Por lo tanto, para el gobierno federal y para la mayoría de los gobiernos estatales éste no sería un método aceptable para el financiamiento de la descentralización.

Empleo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Existen dos mecanismos para financiar la descentralización por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 1) crear un fondo con un porcentaje de los recursos totales del sistema y distribuir los recursos mediante una fórmula, y 2) asignar los recursos del sistema de acuerdo con una fórmula basada en las necesidades de gasto por alumno de cada estado.

Ambos mecanismos podrían proveer a los estados de los recursos necesarios para financiar la educación pública. Sin embargo, si establecemos un fondo con un porcentaje del total de los recursos, podríamos producir preocupación en algunos estados por la posibilidad de ver reducidas sus participaciones cuando otras entidades incrementarían su porción, o si los recursos decrecieran como resultado de una recesión económica. La fórmula de participación por alumno le garantizaría a cada estado tener los recursos necesarios independientemente de la situación económica o cuánto obtuviera otro estado.⁵

³ Los dos principales impuestos que podrían ser transferidos, dadas las limitaciones legales en materia fiscal, impuestas por la Constitución, son el IVA y el ISR. Aun olvidándonos de las restricciones legales, es pertinente pensar sólo en una de estas fuentes si hablamos únicamente del financiamiento de los servicios educativos, puesto que el gobierno federal tendría que solventar un gran número de obligaciones todavía. Dado el monto de recursos en cuestión, es claro que no sería factible hacer la transferencia para ambas fuentes fiscales. Tomando en cuenta estas consideraciones, resulta claro que no todos los estados contarían con suficientes recursos para financiar sus necesidades educativas provenientes de una de estas fuentes.

⁴ El mérito del impuesto sobre la renta es precisamente que es global; si fuera transferido se fragmentaría el domicilio fiscal, y el sistema fiscal perdería progresividad. En el caso del IVA, las acreditaciones y devoluciones se harían enormemente complejas y sería mucho más difícil la fiscalización, haciendo más probable la evasión.

⁵ Además, es razonable establecer ciertos mínimos en el gasto educativo por alumno, ya que

El empleo de una fórmula basada en el gasto por alumno

El establecimiento de una fórmula para retirar recursos del sistema de coordinación fiscal, basada en el gasto por alumno, satisfaría todos los requerimientos planteados con anterioridad, y nos permitiría hacer una asignación racional de los recursos basada en criterios de necesidad claramente definidos.

El gasto por alumno debería estar basado en una estimación del costo (ideal) de educar un estudiante típico (esto es, un estudiante en un área urbana con costos de educación promedio) ajustada por otros factores. Para ajustar, de acuerdo con las diferencias en precios, se multiplicaría el costo de un estudiante típico por el salario mínimo regional dividido entre el salario mínimo promedio en el país.⁶ De esta forma las áreas con costos más altos recibirían montos mayores de participaciones por alumno. También sería preciso hacer ajustes en los costos para estudiantes bilingües y para estudiantes en áreas rurales; esto podría hacerse multiplicando la cifra ajustada por costos por un coeficiente especial.⁷

El costo de educar un estudiante promedio calculado en el primer año no sería el mismo en años posteriores a causa de la inflación. Para evitar un desajuste, este valor podría ser indexado por la inflación en el sector educativo. Otra opción sería que la SEP recalculara cada año este valor, lo cual permitiría tomar en cuenta cambios pedagógicos y tecnológicos.

Para calcular el total de las participaciones para un estado tendríamos que calcular el gasto mínimo deseado en educación en el estado. Este monto sería igual a la suma del gasto por alumno en cada categoría (rural, bilingüe, etc.) para cada región del estado, multipli-

la educación es un proceso que requiere de continuidad para producir resultados. Por ejemplo, podríamos pensar en no construir una carretera durante dos años, pero no podemos dejar de dar educación a los niños.

⁶ El salario mínimo es empleado como un indicador de las diferencias interregionales en el costo de la vida. Evidentemente, su alcance es limitado. Podrían también emplearse índices de precios al consumidor. El problema con estos índices es que existen únicamente para ciudades y no para áreas rurales, y que sería costoso hacer las mediciones para un número mucho mayor de localidades. Sin embargo, es posible que valiera la pena gastar más en información para tener una asignación de recursos más eficiente.

⁷ Por ejemplo, si costara 30% educar un estudiante en un área rural, multiplicaríamos por 1.3 la cifra ajustada por costos. Igualmente, si costara 50% más educar a un estudiante bilingüe, multiplicaríamos dicha cifra por 1.5. Estos coeficientes podrían ser estimados por la SEP. Las cifras serían estimadas por la SEP con base en las diferencias en costos de educación entre estudiantes rurales y bilingües en diferentes zonas del país.

cada por el número de estudiantes en cada categoría (véase el ejemplo en el Anexo B). Las participaciones totales estarían dadas por el producto del gasto mínimo deseado en el estado por el porcentaje de la matrícula de estudiantes en escuelas públicas estatales.

El método apenas descrito lleva a los estados a continuar financiando aproximadamente el mismo porcentaje de estudiantes que financiaban anteriormente con sus propios recursos. La asignación de recursos es eficiente en cuanto a que lleva a los estados a gastar en educación tanto como estaban dispuestos a hacerlo antes. Sin esta cláusula, los estados ricos recibirían mucho más dinero de lo que realmente necesitan y el gobierno federal no podría destinar estos recursos a otras prioridades.

Para ser justos con los estados más necesitados, sería necesario establecer un límite en el porcentaje de estudiantes que financiarían con fuentes tributarias propias —independientes de este sistema— (por ejemplo 80% del porcentaje que actualmente financian). Así, evitaríamos penalizar a los estados que esperan grandes aumentos en su población estudiantil. En el caso de estados con gastos por estudiante previos menores al gasto mínimo deseado a nivel federal, éstos deberían recibir suficientes recursos para pagar por esta diferencia (el valor de *Di* en la fórmula del Anexo B está diseñado para tratar con este problema).

Siempre ha sido problemático en México ligar ingresos tributarios a categorías específicas de gasto. Sin embargo, en este caso, podríamos —y deberíamos— establecer un gasto mínimo por alumno que los estados deberían cubrir para tener acceso a los recursos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.⁸ Este gasto mínimo sería determinado de acuerdo con la fórmula previamente descrita. De esta manera, garantizaríamos que todos los niños recibieran ciertos estándares mínimos en los servicios educativos, y podríamos estar seguros de que los recursos están siendo asignados en la forma planeada.

⁸ Esta condición se haría válida después del primer año del establecimiento del sistema, y lo que realmente estaría controlando es que se gastaran en educación básica todos los recursos federales que el estado recibiera por este rubro.

La falta de un sistema de evaluación adecuado

En el presente, no existe en México un sistema de evaluación con instrumentos pertinentes para medir la calidad de la educación pública básica. Los indicadores empleados son estudiantes en cursos, porcentaje de estudiantes que termina sus estudios y cifras de cuántos años pasan los estudiantes en la escuela. Estos números no dicen nada de lo que los estudiantes efectivamente *aprenden* en la escuela y qué tan valiosos son estos conocimientos para el resto de la sociedad.

Este problema se relaciona con el problema de la asignación de los recursos principalmente por dos razones:

1) El gobierno federal y los gobiernos estatales no saben con claridad qué tan productivos son sus esfuerzos y sus inversiones. Por lo tanto, no saben qué valor tiene la inversión en educación y cuáles son las áreas que necesitan mayor atención.

2) Para el gobierno federal sería deseable emplear las transferencias intergubernamentales como un mecanismo para fomentar el buen desempeño y la eficiencia en el manejo de los recursos y la gestión del sistema de educación pública en los estados. Para lograr esto, un elemento indispensable sería contar con indicadores confiables y pertinentes del desempeño de estas instituciones.

Alcances y límites de un sistema de evaluación en la gestión

La introducción de un sistema de evaluación probablemente llevaría a una mejora inmediata del desempeño de las instituciones encargadas de la prestación de los servicios de educación básica, puesto que la gente sabría con mayor precisión lo que tiene que hacer. Esto introduciría un estímulo para trabajar en la dirección deseada, ya que los directivos se enfrentarían al hecho de que, una vez conociéndose con precisión los resultados de su trabajo, el que lo desempeñaran adecuadamente o no tendría mayores posibilidades de acarrear consecuencias positivas o negativas (según el caso) en el futuro.⁹

De hecho, cómo midamos tal desempeño tiene un claro efecto en

⁹ En la corriente del *public management* estadounidense frecuentemente se hace referencia a este fenómeno. Gordon Chase —uno de los directivos más efectivos y estudiados en el sector público estadounidense— establecía esta situación en forma tajante y dramática:

el comportamiento de los administradores: mientras más constante y más pública sea la evaluación mayor la probabilidad de que conlleve un efecto positivo de magnitud considerable. Esto se debe a que mediciones constantes y continuas implican una repetición del mensaje de qué es lo que queremos lograr. Además de esto, permiten al individuo hacer pequeños cambios cada vez, de tal manera que se logra un proceso de perfeccionamiento continuo y gradual mucho más sencillo que el que implica grandes cambios.¹⁰

El hecho de que la evaluación sea pública pone en juego para el individuo un elemento motivacional fundamental: su prestigio ante colegas y personas que lo conocen. Es decir, que a los estímulos (positivos o negativos) proporcionados por la organización formal se añaden los relativos al *status* social del individuo sujeto al proceso de evaluación. Evidentemente, una repetición de este estímulo tiene efectos mucho mayores que si se presenta de manera aislada y escasa,¹¹ por lo tanto, resulta aconsejable un sistema de monitoreo y evaluación constante y regular.

Es evidente que el sistema de evaluación *per se* no proporcionará todos los estímulos y recursos que son necesarios para una gestión pública eficiente y adaptable a las cambiantes necesidades del contexto. Sin embargo, es claro que permitirá tener la información adecuada para tomar medidas a tiempo y aprender de los problemas que se suscitan en la organización.

Lo que hace el sistema de evaluación es advertir acerca de las

áreas que presentan situaciones particularmente problemáticas y señalar las unidades que muestran un comportamiento especialmente satisfactorio. Un buen sistema de evaluación permite detectar deficiencias e investigar sobre sus causas, ya sean éstas problemas de gestión, de capacidad individual y organizacional o simplemente la existencia de una asignación de recursos humanos e individuales inadecuada. También nos proporciona información útil para mejorar la calidad de los servicios al identificar las unidades que tienen un desempeño de excelencia y permitimos indagar sobre las razones que le dieron cabida y propiciaron.

De hecho, identificar a las unidades organizacionales que tienen un desempeño sobresaliente puede funcionar como un mecanismo de motivación y como un sistema para el aprendizaje organizacional. Si a los directivos de estas unidades se les reconoce públicamente pidiéndoles que expliquen cómo lograr su éxito, esto conlleva para ellos una satisfacción por la admiración y respeto que ganan ante sus colegas, y permite a los demás entender métodos y técnicas de gestión innovadores que resultan particularmente útiles para la obtención de los resultados deseados. Así se fomenta una cultura innovadora, flexible y orientada a resultados en la gestión,¹² que tenderá a producir servicios educativos de mejor calidad.

Las características del sistema de evaluación

Antes de medir el desempeño de las organizaciones que prestan los servicios educativos es necesario que sepamos en forma clara qué es lo que queremos lograr; la evaluación es sólo un instrumento para determinar el logro de algunos objetivos concretos. En México, casi todo el mundo está de acuerdo con los objetivos generales, pero no es

¹² Este tipo de gestión responde a un nuevo paradigma en la manera de pensar sobre las organizaciones y su funcionamiento. Tradicionalmente se ha hecho énfasis en que las organizaciones respondan a una serie de normas y procedimientos formales para la obtención de ciertos resultados. En la práctica lo que suele ocurrir es que los instrumentos desplazan a los fines. El burócrata se caracteriza por mantener sus ámbitos de influencia y reducir su incertidumbre mediante el uso de las normas de la organización. El cambio de paradigma implica una visión de resolver problemas más allá del aspecto normativo: las organizaciones identifican clientes y se preocupan por proporcionarles el servicio que éstos (los clientes) necesitan y consideran adecuado. Una reflexión acerca de esto que se ha llamado el modelo de gestión posburocrático, y la ejemplificación de su uso en la gestión pública se encuentra en el libro de Michael Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*, Harvard, Cambridge, 1991.

Siempre que el producto de una organización pública no ha sido monitoreado en forma tal que ligue el desempeño con la recompensa, la introducción de un sistema efectivo de monitoreo producirá una mejora de 50% en el corto plazo [...] Si no puedes medirlo, no puedes controlarlo.

Gordon Chase, citado por Robert Behn en *Gordon Chase's Management Reporting System*, 1991, p. 4 (mimeografiado).

¹⁰ Está probado que a la gente le resulta más fácil llevar a cabo los cambios pequeños que los grandes, porque se reduce considerablemente la incertidumbre (éste es uno de los elementos que provocan más intranquilidad y propensión a un comportamiento incoherente en los seres humanos que —en su mayoría— son naturalmente adversos al riesgo) cuando se trabaja para lograr un objetivo pequeño. Asimismo, la gente se siente más motivada para trabajar por una serie de pequeños triunfos, que tiene un efecto tangible y constante, que por los grandes logros. Al respecto véase el artículo de Karl Weick, "Small Wins", *American Psychologist*, vol. 39, núm. 1, pp. 40-49.

¹¹ Los experimentos de Skinner y los conductistas —aunque muy desacreditados en la actualidad— ponen de manifiesto la importancia de la repetición de un estímulo en la obtención de una respuesta. Evidentemente, un estímulo no siempre produce la respuesta deseada, especialmente si se trata de uno negativo, pues éste lleva a que el individuo aprenda a evitarlo pero no a que tenga una actitud positiva de contribuir al logro del objetivo explícito de la organización. Véase "El hombre a la espera de motivación", en Thomas Peters y Robert Waterman, *En busca de la excelencia*, México, Lasser Press, 1984, pp. 79-108.

claro que exista un consenso en relación con objetivos específicos y con cuánto énfasis debería dársele a las distintas áreas. Por lo tanto, la primera etapa para crear un sistema nacional de evaluación de la educación básica es la de establecer en forma realista y precisa qué es lo que esperamos de la educación pública.

El propósito de este trabajo no es determinar qué es lo que los estudiantes deberían aprender en las escuelas públicas de nuestro país. Los criterios para evaluar al sistema educativo (es decir, la operacionalización de los objetivos y la determinación de los mismos) deberían ser desarrollados por medio de un proceso basado en una consulta pública. Habría que establecer foros en cada estado en los que funcionarios estatales y federales, académicos de prestigio, asociaciones de padres de familia, representantes del SNTE y otras organizaciones sociales expresaran su opinión.

Después de recolectar y analizar toda esta información, la Secretaría de Educación Pública debería hacer públicos los resultados así como los criterios y razones que llevaron a su selección. Una vez pasada la prueba del escrutinio público, los técnicos de la SEP podrían elaborar instrumentos estandarizados de medición con base en estos criterios.

Los instrumentos de medición deberían ser alguna clase de exámenes estandarizados¹³ para medir las habilidades y el conocimiento desarrollados por los niños en la escuela.¹⁴ Estos exámenes se aplicarían, por lo menos, una vez al año. Los resultados serían utilizados para determinar rangos de lo que podría esperarse como desempeño de un estado o región.

Determinar qué resultado educativo se puede esperar en un estado o región de acuerdo con su situación socioeconómica, porcentaje de población indígena, porcentaje de población rural, gasto educativo

¹³ Es sumamente importante que estos instrumentos de medición sean estandarizados, puesto que sólo de esta manera es posible hacer comparaciones interregionales y determinar cómo distintas situaciones, sistemas de gestión y diferencias en la provisión de recursos inciden en lo que los niños aprenden en las escuelas públicas. Estos instrumentos de medición evidentemente tendrían que estar diseñados de tal manera que se obtuviera la información más objetiva posible (es decir que las preguntas, ejercicios, etc., no sesgen sistemáticamente el resultado), y relacionada directamente con lo que se desea medir.

¹⁴ De hecho, también sería posible y pertinente establecer exámenes para los profesores, para medir su conocimiento y habilidades de enseñanza, y vincularlos con estímulos económicos y promociones en la carrera magisterial. Todo esto conduciría, unido a programas de capacitación y actualización del magisterio, a elevar la calidad y profesionalismo del personal docente en nuestro país. Sin embargo, estos instrumentos podrían ser percibidos con mucha sospecha por los profesores y abriría terreno al sindicato para atacar todo el sistema de evaluación. Resulta prudente, por lo tanto, no introducir estas medidas hasta que el sistema de evaluación del aprendizaje de los alumnos estuviera consolidado.

per cápita y otras variables, es fundamental para evaluar la calidad de la gestión y las capacidades institucionales en un área determinada. Esto supone aislar el efecto del factor de la administración de los servicios educativos de las otras variables que inciden necesariamente en el desempeño escolar de los estudiantes en una región determinada.

Para llevar a cabo esta distinción de las variables que están más ligadas al desempeño académico de los estudiantes, cómo y en qué medida afectan este desempeño, es posible utilizar modelos basados en el uso de la técnica de regresión múltiple. La regresión múltiple es un modelo que está orientado a determinar efectos y relaciones causales en sistemas donde hay una multiplicidad de variables que afectan el resultado final.

Con este análisis sería posible calcular un puntaje promedio esperado para los diferentes estados y regiones (de acuerdo con las principales variables relacionadas con el desempeño educativo). Esta información sería sumamente útil para determinar la calidad de la administración y los esfuerzos del personal. Así pues, permitiría establecer un sistema de incentivos económicos para los distintos estados que recompensara, por un lado, a los que tienen un alto desempeño en relación con el valor esperado y, por el otro, a los estados que mostraran una mejora notable en su desempeño de un año a otro.

El sistema estaría basado en la distribución de un fondo especial (dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, por supuesto) con un monto previamente determinado (por ejemplo, el 5% de todos los otros gastos federales en educación pública básica). El fondo se dividiría en dos: la mitad de éste sería usada para recompensar a los estados con un alto desempeño, y la otra mitad para recompensar el esfuerzo de mejoría en la gestión. Las ocho entidades federativas con mejores indicadores en términos de desempeño esperado¹⁵ y las ocho que mostraran un mayor avance en relación con el año anterior¹⁶ compartirían todos estos recursos equitativamente distribuidos en una base per cápita.¹⁷ Los estados en la lista de alto desempeño no podrían recibir

¹⁵ La cifra que determinaría cuáles son los mejores es el porcentaje en el que el desempeño real resultara superior al desempeño esperado. Mientras más alto este porcentaje, mayor la probabilidad de que un estado quede seleccionado para este estímulo.

¹⁶ Este avance se mediría como el porcentaje que en el puntaje de los exámenes estandarizados fue superior al del año pasado.

¹⁷ Esto significa que todos los estados recibirían la misma asignación por cada estudiante inscrito en sus sistemas de educación pública básica. Se evita deliberadamente el sistema de dar un porcentaje de los recursos igual para cada estado, pues esto produciría distorsiones en el comportamiento de los gobiernos estatales: para los gobiernos con gran población resultaría

transferencias adicionales por su esfuerzo de mejoría y, por lo tanto, serían excluidos de esta segunda lista.

El hecho de que estos recursos no estarían a disposición de todos los estados tendería a fomentar la competencia. La existencia de estímulos y recompensas para la mitad de los estados evitaría que la mayoría de los gobiernos estatales fueran desalentados por falta de expectativas. De hecho, recompensar la mejoría en los servicios educativos también daría estímulos para los estados que están en peores condiciones; frecuentemente es más fácil mejorar un sistema cuando las cosas están funcionando mal que cuando se encuentra operando eficientemente. En el primer caso, pequeños cambios en la gestión pueden producir un gran cambio en el desempeño.

Los actores y la implementación

Si pensamos en el proceso de implementación de cualquier política como una cadena de decisiones en las que es previsible la presencia de distintos actores, de los cuales se requiere su cooperación, y que pueden en un momento dado ejercer poderes de veto o simplemente obstaculizarlo por falta de interés y cooperación, resulta entonces imprescindible prever de manera general cuáles serán estos actores y qué actitud tendrán frente al proyecto.¹⁸ Las preguntas relevantes al respecto indagán sobre la posición de los actores hacia el proyecto en cuestión, cuál es la intensidad de su preferencia (sea a favor o en contra), con qué recursos cuentan y qué cantidad de éstos están dispuestos a poner en juego para influir en la política.¹⁹

La estrategia de implementación

Para que estas medidas tuvieran éxito sería imprescindible que fueran apoyadas por el presidente de la República, de otra manera posiblemente encontrarían resistencia abierta en las organizaciones vincula-

irrelevante el estímulo, puesto que se diluiría su efecto entre la gran población por atender y los estados pequeños, en cambio, resultarían enormemente beneficiados.

¹⁸ Véase Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation; How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1973.

¹⁹ *Ibid.*, p. 117.

das con su implementación.²⁰ Para la Secretaría de Hacienda, el establecimiento de un sistema objetivo de asignación de recursos implicaría renunciar a algún poder político en relación con los estados, pero si la reforma estuviera fuertemente identificada con el presidente, no es probable que los altos funcionarios presentaran resistencia.

Para la Secretaría de Educación Pública, la reforma representaría una oportunidad para concentrar sus actividades en definir las estrategias fundamentales y los propósitos de la educación pública sin tener que meterse mucho a tratar con los problemas de la implementación. Estaría, por lo tanto, en posición de evaluar y monitorear los avances en la educación pública y al mismo tiempo dar asistencia técnica a los estados. Aunque esto implica un cambio (y ya sabemos que la mayoría de las organizaciones se resiste naturalmente al cambio²¹) y, por lo tanto, un problema en el corto plazo, a la larga le permitiría a la SEP mejorar su posición organizacional.²²

La posición de los gobiernos estatales

Actualmente los estados están, en alguna medida, a merced de los funcionarios federales y de la influencia de las consideraciones políticas en el sistema de asignación de recursos.²³ En general, esto es muy

²⁰ El hecho de que una medida sea promovida por el presidente no implica que ésta no vaya a encontrar resistencia en la burocracia relacionada con su implementación, simplemente que esta resistencia no puede ser abierta y total sin que los individuos con esta actitud corran un grave riesgo en sus carreras dentro de la administración pública. De hecho, los cuerpos burocráticos tienen gran facilidad para encontrar pretextos relativos a los procedimientos para obstaculizar una política. Ni el más poderoso de los mandatarios puede evitar que exista una gran discrecionalidad para interpretar lineamientos y normas (y aplicarlos en situaciones ambiguas) por parte de los trabajadores encargados de llevar a cabo las acciones cotidianas. Así, pues, no existe autoridad alguna que sea capaz de vencer por completo la resistencia burocrática si no existen estímulos de carácter positivo para cambiar el comportamiento. A este respecto véase el libro de Michael Lipsky, *Street-level Bureaucrat: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Fundación Russell Sage, 1980.

²¹ Una buena formalización y ejemplificación de este problema se puede encontrar en la obra de Michel Crozier, *El fenómeno burocrático; ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

²² Esto a causa de que los recursos con que cuenta le permiten llevar de manera más efectiva esta labor que la que tradicionalmente desempeñó de prestador universal de servicios de educación básica. Más aún, se evita una serie de presiones político-burocráticas que eran extremadamente difíciles de enfrentar por la complejidad del aparato organizacional que constituye el sistema educativo, y obtiene mecanismos de influencia que son sustentados en la existencia de un sistema racional —y ampliamente aceptado— de asignación de recursos.

²³ En la práctica, la Secretaría de Hacienda en negociación con los gobiernos de los estados y la intervención de la SEP es la que acaba asignando el presupuesto. La instancia de apelación

problemático porque pone a los estados en una posición sumamente susceptible ante toda clase de presiones políticas relacionadas con la asignación de fondos de origen federal, y nunca hay certeza de que las cosas funcionarán de la misma manera el año que entra. Los gobernadores estatales, por lo tanto, tenderían a apoyar un sistema que les permitiera tener sus propios recursos, ya que esto incrementaría su poder y autonomía.

Sin embargo, un sistema de esta naturaleza también podría tener algunos inconvenientes para los gobernadores. En primer lugar no habría nadie a quien culpar de los errores cometidos, ni la posibilidad de poner como pretexto dificultades en la asignación de recursos. Esto implica asumir por completo la responsabilidad, algo que en ocasiones podrían estar temerosos de hacer algunos políticos estatales, especialmente aquellos con poco apoyo político y una situación conflictiva dentro de la entidad. Otro problema sería que tendrían que enfrentar más directamente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (que históricamente ha mostrado ser una organización muy poderosa y con una gran capacidad de presión política) en las negociaciones para los salarios de los profesores.

No obstante, haciendo un balance general podríamos pensar que los gobernadores de los estados tenderían a percibir mayores beneficios que costos con la adjudicación de recursos propios para financiar la educación, pues esto les daría mucho mayor campo de maniobra en su gestión. De hecho, podemos decir que los políticos, cuando se ven ante una situación que les permite aumentar su poder e influencia, normalmente tienden a aprovecharla.

La otra parte de la reforma propuesta en este trabajo, el sistema de evaluación, no sería tan atractiva para los gobiernos estatales ya que tendería a exhibir las debilidades de la educación pública en cada estado, creando presiones del público para su corrección. En vista de que los gobiernos estatales tienen frecuentemente escasa experiencia en la dirección de la educación pública básica y la situación del sector es a menudo crítica, esto puede ser un motivo de preocupación para los gobernadores.

Puesto que los gobiernos estatales ya tienen la responsabilidad por la gestión de los servicios de educación pública básica, es muy

que hay después de esto es el propio presidente, puesto que en el Congreso los presupuestos son aprobados prácticamente tal y como son propuestos por el Ejecutivo.

probable que estuvieran dispuestos a aceptar un sistema de evaluación si éste viniera acompañado de un esquema de financiamiento satisfactorio. Además, ningún gobernador sería suicida como para enfrentarse al gobierno federal en este asunto, ya que los gobiernos estatales actualmente no tienen control sobre el monto de recursos que recibirán en el futuro.

El sindicato

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) agrupa a la mayoría de los trabajadores en el sistema de educación pública básica en México. Son más de 800 mil trabajadores, lo cual lo hace el sindicato más grande de América Latina.²⁴ En el pasado esta agrupación se opuso sistemáticamente a los intentos de descentralización, porque esto afectaría el poder de la dirigencia central al dar mayor autonomía a sus secciones para negociar con los gobiernos estatales.²⁵

La oposición del sindicato a la descentralización venía también del hecho de que durante más de 40 años hubo una preponderancia de líderes no formales dentro de la organización, que ejercían el poder en una forma patrimonial, completamente incompatible con prácticamente cualquier medida orientada a mejorar la eficiencia del sistema.²⁶

²⁴ Véase SNTE-Sección IX, *XI Congreso Ordinario*, México, 1987, sin pie de imprenta.

²⁵ "Desde que se anunció la iniciativa del presidente De la Madrid —afirma Regina Cortina— se discutió mucho que si se descentralizaba la educación, el sindicato también debería dividirse. Como lo expresaron los líderes sindicales en su congreso nacional de 1983, la idea de descentralización es la crisis más seria que jamás haya enfrentado el SNTE. Desde su punto de vista, afecta directamente las funciones y el poder sindical." Regina Cortina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", *Estudios Sociológicos*, México, vol. VII, núm. 19, El Colegio de México, enero-abril de 1989, p. 101. Para una descripción de cómo se suscitó históricamente este problema, véase el capítulo "Los intentos de desconcentración y descentralización del sector educativo", en Leonardo Álvarez, *Elementos para la descentralización de la educación pública básica en México*, México, El Colegio de México, 1991. Tesis de licenciatura. Puede encontrarse una exposición pertinente al respecto también en Eduard Weiss, "La articulación de las formas de dominación patrimonial, burocrática y tecnocrática: el caso de la educación pública en México", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. V, núm. 2, 1987.

²⁶ El control del sindicato de 1949 a 1972 estuvo en manos de Jesús Robles Martínez y su grupo. De 1972 a 1989 Carlos Jongitud ejerció el control sobre la dirigencia nacional (y la de la mayoría de las secciones sindicales) por medio de una organización llamada Vanguardia Revolucionaria. A este tipo de dirigentes los he clasificado anteriormente como caciques institucionales por el uso de métodos de control tradicional dentro de la estructura institucional (tanto en lo político como en lo burocrático) para ejercer su dominación. Lo relevante para este problema es que este tipo de dirigencias se sustenta en el reparto de puestos y prebendas de manera tradicional, por lo que los criterios de eficiencia simplemente intervienen con esta lógica o, por lo menos, la exponen de tal forma que se erosione su legitimidad. Para una discusión más

En 1989 hubo cambios significativos en el SNTE cuando una nueva dirigencia —encabezada por Elba Esther Gordillo, antigua aliada de Carlos Jongitud, quien ejerciera el control del sindicato por un largo periodo— se hizo cargo del sindicato. Aunque el predominio personalizado ha disminuido considerablemente en el SNTE, aún subsisten muchas de las condiciones que le dieron origen y lo permitieron, principalmente la rigidez y verticalidad en la estructura de la organización.

Sin embargo, los cambios también han permitido que se fortalezcan algunos de los grupos que se oponían fuertemente al viejo liderazgo. Cualquiera de estos grupos intentaría, ante una situación de cambio organizacional, aprovechar el desconocimiento e incertidumbre que esto naturalmente conlleva para incrementar su poder. Posiblemente algunas de las viejas tácticas empleadas por el grupo de Carlos Jongitud, de desestabilizar políticas para obtener concesiones a cambio de calmar a la oposición, podrían ser empleadas por algunos de estos actores.

Así, la dirigencia central del sindicato probablemente no favorecería que los estados tuvieran sus propios recursos financieros, pues esto implicaría aumentar la capacidad negociadora de los estados y de sus propias secciones, disminuyendo su control sobre las diferentes instancias regionales. Sin embargo, como esta medida favorecería a los miembros de las dirigencias sindicales seccionales y locales, no sería conveniente para los miembros del Comité Ejecutivo Nacional oponerse directamente a las medidas con base en razones débilmente argumentadas.

Sería difícil convencer al magisterio de que cambios en el sistema de asignación de recursos podrían dañarlos, a menos de que existiera la percepción de que esto conduciría a una disminución de los recursos disponibles para la educación en su región o que habría demoras en los pagos.²⁷

El sindicato quizás resentiría la existencia de un sistema objetivo

detallada sobre las características de este cacique, su diferencia con otras formas de dominación de tipo tradicional, y cómo funcionó en el SNTE, véase el capítulo "La situación político-sindical como factor condicionante sobre la descentralización", en Leonardo Álvarez, *op. cit.*, pp. 1-53.

²⁷ Pocas cosas han sido tan conflictivas con los trabajadores educativos como las demoras en los pagos. Cuando se llevó a cabo la desconcentración administrativa de la SEP en el periodo de José López Portillo se presentaron problemas con los pagos, que fueron empleados por diversos dirigentes sindicales como mecanismos para crear conflictos y obtener mayores espacios de poder. Al respecto véase Enrique Ávila y Humberto Martínez, *Historia del movimiento magisterial (1910-1989); democracia y salario*, México, Quinto Sol, 1990, p. 56.

de evaluación. Dado que el énfasis estaría en la obtención de resultados, este sistema limitaría su discrecionalidad para hacer arreglos en relación con la asignación del personal, pues eventualmente llevaría a un componente de desempeño en el proceso de contratación y promoción del personal. Esto podría ser compensado con el desarrollo de mecanismos de promoción que abrieran nuevas oportunidades de superación profesional y económica al magisterio, ya que permitiría a los dirigentes sindicales adjudicarse —en parte, al menos— este triunfo.

El personal docente posiblemente se preocuparía por la implementación de los nuevos instrumentos de evaluación, porque podrían ser percibidos como una posible amenaza en su contra. Los profesores que tuvieran consistentemente malos resultados en lo relativo a los exámenes de sus alumnos podrían ser despedidos u obligados a trabajar con mayor ahínco del que estaban dispuestos.

De cualquier forma, si a los profesores se les explica con claridad que el sistema, más que utilizarse para evaluar las habilidades de enseñanza estaría orientado hacia una asignación más eficiente de los recursos, con mayor inversión en las zonas que más lo necesitan (de tal manera que los profesores puedan desempeñar mejor sus tareas), además de que se basaría en criterios objetivos de necesidad, el sindicato probablemente tendría poco campo de acción para producir oposición a la política.

Sería de suma importancia explicar en forma amplia y clara las ventajas y objetivos del nuevo sistema. De hecho, para ser efectiva, la campaña de información no debería darse únicamente dentro de las organizaciones del sector educativo sino que debería extenderse, asimismo, a los medios de difusión para ganar el apoyo del público y reforzar el mensaje para los trabajadores educativos.

Recomendaciones y conclusiones

- Es deseable proveer a los gobiernos de los estados de recursos propios para financiar la educación pública básica en sus respectivas entidades. La mejor forma para llevar esto a cabo es mediante el establecimiento de una fórmula de gasto por alumno y sustentar este gasto con los recursos del sistema nacional de coordinación fiscal.
- También es necesario establecer un sistema de evaluación de la educación básica, basado en lo que los estudiantes *aprenden*

en las escuelas. La existencia de dicho sistema de evaluación permitirá canalizar y emplear en forma más eficiente los recursos para la educación pública. Para llevar a cabo la evaluación es necesario definir, en forma clara y precisa, lo que esperamos de la educación pública, tomando en cuenta la opinión de los diferentes sectores por medio de una consulta nacional.

- Relacionar la evaluación con un sistema de monitoreo e incentivos que permita detectar los problemas a tiempo, flexibilizar la organización y fomentar una cultura organizacional de desempeño en relación con resultados.
- Establecer mecanismos que faciliten el aprendizaje organizacional detectando y diseminando los logros de estrategias innovadoras desarrolladas a nivel local. Dentro de esta lógica sería recomendable el establecimiento de un premio a la innovación o a la excelencia en la gestión en el sistema educativo.
- Concentrar a la SEP en su función evaluadora y proveedora de apoyo técnico.²⁸ Esta última función requiere que la SEP se encargue del estudio de contenidos y métodos educativos, pero también (y especialmente) que proporcione asesorías sobre procesos de gestión y maneras de mejorarlos en la práctica.
- Es de suponerse que los gobiernos estatales apoyarían la creación y establecimiento de un nuevo sistema de asignación de recursos que les permitiera financiar en forma autónoma el gasto en educación, pero serían mucho menos entusiastas en lo relativo al sistema de evaluación. Por esta razón es importante que ambos sean propuestos simultáneamente y como un solo paquete; de esta manera los gobiernos estatales se verían en la necesidad de aceptar todas las partes de la nueva política educativa, ya que encontrarían en esto un beneficio neto global.
- Los líderes sindicales de distintas posiciones probablemente tratarían de aprovechar los cambios para mejorar su posición de poder dentro de la organización. Es muy importante que el gobierno aclare a los trabajadores educativos que el nuevo sistema de financiamiento y evaluación: 1) permitirá destinar más

recursos y asistencia a las zonas que más lo necesitan, facilitando la labor de los maestros; 2) no tendrá ninguna incidencia sobre la forma en que se tramitan los pagos del magisterio, por lo que no acarreará ninguna demora o dilación en este renglón; 3) será completamente objetivo en lo relativo a los mecanismos de asignación de recursos; 4) permitirá establecer un sistema más completo de capacitación y desarrollo profesional para los trabajadores educativos.

Anexo A. Breve descripción del sistema fiscal mexicano

Concurrencia de fuentes gravables

La recaudación tributaria está contemplada como materia concurrente en la Constitución.²⁹ En el artículo 31, fracción cuarta, se señala que es obligación de los mexicanos: “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Existe ambigüedad en el texto constitucional respecto a la delimitación de competencias en materia fiscal entre las distintas esferas de gobierno. En el artículo 117 se establece que los estados no podrán gravar el tránsito de personas o mercancías extranjeras o de origen nacional. Tampoco podrán gravar directamente, aunque participarán del rendimiento de estas contribuciones (según la fracción XXIX del artículo 73): la energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Los estados, en virtud de lo estipulado en el artículo 124 constitucional, tienen la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos de egresos. Por otra parte, el artículo 115 establece que las legislaturas locales podrán decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales. La sobreposición en materia fiscal proviene del hecho de que no existe una delimitación clara de los impuestos que puede recaudar el gobierno federal, pues el Congreso de la Unión puede establecer libremente todo tipo de contri-

²⁸ Evidentemente la prestación directa de servicios deberá ser cada vez menos una función de esta secretaría. La función de regulación y establecimiento de normatividad seguramente continuará siendo importante, pero no podemos hacer de ésta su función central en un contexto en el que buscamos flexibilizar el funcionamiento organizacional para que se rija más por un sistema de incentivos y una cultura que propicien el desempeño, que por normas y controles muy estrictos que podrían volverse asfixiantes.

²⁹ El texto constitucional citado a lo largo de este capítulo es *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 16a. ed., México, Delma, 1993.

buciones para cubrir el presupuesto federal de acuerdo con lo señalado en la fracción VII del artículo 73.

Así pues, tal como lo señala la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal de 1979, "...tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los estados, pueden establecer las contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de federación y estados".³⁰

Esta ausencia de límites precisos en materia fiscal entre municipios, estados y gobierno federal ha planteado la necesidad de desarrollar y formalizar sistemas de coordinación y distribución en materia de recaudación fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal

En el año de 1979 el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal que proponía un nuevo sistema en el que, a diferencia del anterior, ya no habrían de otorgarse participaciones respecto a ciertos impuestos federales, sino que la parte correspondiente a los estados y municipios se determinaría en función del total de impuestos federales, incluyendo a los que por tradición eran considerados exclusivamente federales, como lo son los impuestos a las importaciones y exportaciones.³¹

La iniciativa de ley no tenía por objeto incrementar en forma inmediata los montos de tributación nacional que recibirían los estados (en 1978, 12.07%), sino establecer mecanismos sistemáticos y objetivos para la repartición de los recursos fiscales, lo cual evitaría, al menos, que continuaran deteriorándose las finanzas de los estados. De cualquier forma, se consideraba que el sistema podría servir en el futuro para dotar de mayores recursos a los estados al mismo tiempo que éstos asumieran mayores responsabilidades, con lo que se constituiría en "...un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo".³² De hecho, el monto de recursos distribuido por estos meca-

³⁰ SHCP (comp.), "Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal", *Ley de Coordinación Fiscal y sus reformas*, México, SHCP, s.f., p. II.

³¹ *Ibid.*, p. IV.

³² *Ibid.*, p. V.

nismos ha aumentado en forma importante en la presente administración, pues pasó, a principios del sexenio, de 13 a 18% de los ingresos participables.

La ley vigente en la actualidad consta de cuatro capítulos referentes a: las participaciones de estados y municipios en ingresos federales; el sistema nacional de coordinación fiscal; la colaboración administrativa entre las entidades y la federación, y los organismos en materia de coordinación.

En el primer capítulo se establece la existencia de un Fondo General de Participaciones, que se constituye con 18.1% de la recaudación total de impuestos de la federación, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería (con excepción de los impuestos adicionales por arriba de 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, de 2% en las demás exportaciones, y los derechos extraordinarios adicionales sobre hidrocarburos y minería). Dicho fondo se distribuye conforme a dos criterios: 1) el 50% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa en el ejercicio de que se trate; 2) el otro 50% conforme a la proporción de la suma total del ingreso por participaciones de la entidad en el año anterior, multiplicado por un cociente del incremento en "participaciones asignables"³³ del último ejercicio fiscal en relación con el ejercicio precedente al mismo.

La ley establece que los municipios deberán recibir al menos 20% de los recursos que le correspondan al estado por el Fondo General de Participaciones y que dichos recursos serán distribuidos conforme a las disposiciones de las legislaturas locales.

Se integrará un Fondo de Fomento Municipal, con 0.42% de la recaudación federal participable, el cual se distribuirá entre los estados en proporción inversa a la participación dada por habitante de cada entidad en el fondo general en el ejercicio de que se trate. De este monto de recursos, 70% se distribuirá únicamente entre las entidades coordinadas en materia de derechos.

Los municipios colindantes con la frontera o los litorales, por los que se realice la entrada o salida del país de los bienes que se importen o exporten, recibirán 95% de los impuestos generales de importación

³³ Se consideran "participaciones asignables": los impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos; especial sobre producción y servicios en los conceptos petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados, así como el predial y los derechos del agua.

y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, así como 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos y del impuesto general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Un estado puede optar por no adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal, en cuyo caso participará de cualquier forma de los impuestos esenciales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Los convenios de adhesión o, en su caso, la separación del sistema de coordinación fiscal por parte de un estado se convendrán con la SHCP y deberán contar con la aprobación de su legislatura. Los estados pueden optar por no coordinarse en materia de derechos sin perjuicio de continuar adheridos al sistema. La ley establece los mecanismos para sancionar o apelar por el incumplimiento de lo establecido en el sistema.

También se establece en la ley que el gobierno federal y los gobiernos estatales podrán celebrar convenios de coordinación en materia de ingresos federales que comprendan las funciones de administración. Así, las autoridades fiscales locales podrán actuar en representación de la SHCP cuando así sea pactado, debiendo sujetarse a las normas y recursos que establezcan las leyes federales. Las autoridades de una entidad encargadas de recaudar impuestos federales deberán concentrarlos directamente en la SHCP, la cual, también directamente, hará el pago a las entidades de las cantidades que les correspondan. Por lo tanto será posible establecer, en caso de haber acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Anexo B

Gasto por alumno

$$GPA = C * (SML/SMN) * B * R,$$

donde: GPA = Gasto mínimo deseado por alumno.

C = Costo (proyectado de un estudiante típico).

SML = Salario mínimo local.

SMN = Salario mínimo nacional.

B = Coeficiente para estudiantes bilingües.

R = Coeficiente para estudiantes rurales.

Participaciones totales al estado i

Participaciones totales $i = GMEi * (1 - Di * Ei)$,

donde: $GMEi$ = Gasto mínimo deseado en el estado i .

Ei = Porcentaje de los estudiantes a cargo del estado del total de estudiantes de escuelas públicas en el año de 1992.

Di = Factor de descuento para el estado i .

El cálculo de $GMEi$

Para calcular el gasto mínimo deseado en el estado i ($GMEi$) obtendríamos primero el valor de GPA para cada categoría de estudiantes en las distintas zonas (me refiero a las zonas con distintos salarios mínimos) y multiplicaríamos estos valores por el número de estudiantes en esa categoría en esa zona. Finalmente, sumaríamos todas estas cifras para obtener $TMEi$.

Supongamos que el estado X tiene dos regiones en las cuales hay estudiantes urbanos y rurales (para hacer más simples las cosas supondremos que no existen estudiantes bilingües). La zona I tiene 50 000 estudiantes urbanos y 5 000 estudiantes rurales. La zona II tiene 20 000 estudiantes urbanos y 10 000 estudiantes rurales. Los valores de GPA (en miles de pesos) son los siguientes: zona I, urbanos \$10, rurales \$12.5; zona II, urbanos \$8, rurales \$10. (Está implícito en estos valores que la zona I tiene salarios mínimos 25% más altos que los de la zona II, y que el valor de R es de 1.25.) En este caso $GMEi = 50\ 000 \times (10) + 5\ 000 \times (12.5) + 10\ 000 \times (10) + 20\ 000 \times (8) = \$822\ 500$.

El cálculo de Di

Di = Gasto por alumno del estado (histórico)/($GMEi$ /núm. estudiantes en estado i).

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Leonardo, *Elementos para la descentralización de la educación básica en México*, México, El Colegio de México, 1991. Tesis de licenciatura.
- Ávila, Enrique y Humberto Martínez, *Historia del movimiento magisterial (1910-1989); democracia y salario*, México, Quinto Sol, 1990.
- Barzelay, Michael, *Breaking through Bureaucracy*, Harvard, Cambridge, 1991.
- Chase, Gordon, citado por Robert Behn en *Gordon Chase's Management Reporting System*, 1991, p. 4 (mimeografiado).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 16a. ed., México, Delma, 1993.
- Cortina, Regina, "La vida profesional del maestro mexicano y su sindicato", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. VII, núm. 19, enero-abril de 1989, p. 101.
- Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático; ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucrat: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Fundación Russell Sage, 1980.
- Peters, Thomas y Robert Waterman, *En busca de la excelencia*, México, Lasser Press, 1984.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, México, 1989.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, *Implementation; How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- SHCP (comp.), "Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal", *Ley de Coordinación Fiscal y sus Reformas*, México, SHCP, s.f., p. II.
- SNTE-Sección IX, *XI Congreso Ordinario*, México, 1987, sin pie de imprenta.
- Weick, Karl, "Small Wins", *American Psychologist*, vol. 39, núm. 1, pp. 40-49.
- Weiss, Eduard, "La tecnocracia: el caso de la educación pública en México", *Estudios Sociológicos*, México, El Colegio de México, vol. 2, 1987.

Reseñas

Michael Lipsky y Steven Ratcher, *Non-profits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, EU, Harvard University Press, 1994, 251 p.

Héctor Martínez Reyes

Una lectura somera que sólo se concentre en los datos, fechas y ejemplos de este libro podría conducir a una conclusión parcial, al pensar que su objetivo principal es estudiar únicamente las características de tipo general de las organizaciones no gubernamentales¹ en Estados Unidos o, como los autores comentan en el segundo capítulo, “analizar el explosivo crecimiento de la concesión de los servicios sociales a las organizaciones no gubernamentales”.

Sin embargo, una lectura con mayor detenimiento y profundidad nos permitirá pasar del análisis descriptivo y los ejemplos, a lo que podríamos denominar como el “verdadero” mensaje, el “atractivo” del texto: identificar cuáles han sido los efectos de estas organizaciones. No sólo en términos de reducción de costos y fle-

xibilización en el manejo de los problemas de gestión, sino también en la reconfiguración de la relación entre la sociedad civil y el Estado de bienestar, y, ante ello, la necesidad del gobierno de crear nuevos mecanismos de regulación.

A través del texto, los autores resaltan la importancia de las organizaciones no gubernamentales para la determinación de las nuevas formas de intermediación entre las agencias gubernamentales y la ciudadanía.

Para lograrlo, Michael Lipsky y Steven Ratcher organizan su libro en tres partes. Al inicio abordan fundamentalmente dos temas. El primero, relacionado con el viraje de los últimos 30 años hacia el régimen de la concesión con organizaciones no gubernamentales y sus características generales. Y, el segundo, la relación que se establece entre éstas y la comunidad; resaltando la importancia que tienen al ser los “nuevos representantes del Estado de bienestar, intermediarios entre las políticas públi-

¹ Una traducción literal sería: organizaciones no lucrativas; sin embargo, en nuestro idioma se ha adoptado convencionalmente la denominación de organizaciones no gubernamentales.

cas y los ciudadanos". Es en este momento cuando nos ofrecen su concepción sobre lo que consideran como una agencia no gubernamental: "nosotros vemos este tipo de organizaciones no sólo como instituciones proveedoras de servicios sino también como organizaciones políticas que pueden desempeñar papeles clave en la representación de la ciudadanía y la constitución del gobierno".

Los autores piensan que el complejo carácter de las organizaciones no gubernamentales sólo puede ser entendido como el resultado de individuos y grupos que realizan acciones sobre la base de los costos y beneficios percibidos, inmersos en un proceso formado por una amplia variedad de factores políticos e históricos. Es decir, los cálculos siempre se llevan a cabo en contextos específicos, que necesariamente se debe tomar en cuenta.

En la segunda parte del libro, Lipsky y Ratcher nos dan a conocer las características básicas del régimen de la concesión. Para ello definen, en primera instancia, el concepto de régimen como "...un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos para tomar decisiones, alrededor de las cuales las expectativas del actor convergen en un área y asuntos dados...". Para después analizar lo que consideran como los puntos básicos para la comprensión de este régimen: su economía política, su representatividad, las características que los proveedores de servicios tienen para el Estado, las características de los servicios y los clientes y, al final, los problemas gerenciales que enfrenta este tipo de organizaciones.

Las transformaciones provocadas por las políticas de ajuste y recorte presupuestal de los ochenta han obligado a las organizaciones no gubernamentales a profesionalizarse en su intento por conservar y difundir sus fuentes de financiamiento. Con el paso del tiempo esto ha provocado una mutación organizacional que las ha hecho más "parecidas" a un negocio privado, lo que en Estados Unidos han llamado el "espíritu empresarial" de estas nuevas organizaciones públicas.

En el cuarto capítulo exponen el carácter dinámico de estas agencias, considerando que "...no establecen por sí solas sus metas ni cuentan con un proceso automático de toma de decisiones, sino que necesitan de la acción pronta y oportuna de sus directivos y voluntarios...". Es decir, resaltan el carácter ejecutivo sobre el deliberativo, y comentan que esto sólo ha sido posible por el origen de la legitimidad y el consenso de estas organizaciones: la propia comunidad, donde están "involucrados de manera explícita los valores ideológicos y las tradiciones".

Por otro lado, los autores señalan que "...a pesar de los problemas inherentes a la intermediación entre el mercado y el gobierno, se han logrado avances importantes en la delegación de la autoridad, para permitir un mejor manejo de la discrecionalidad y un campo propicio para la aplicación de programas gerenciales...".

El quinto capítulo aborda uno de los problemas más "candentes" de la actualidad: la delimitación de las nue-

vas fronteras entre la responsabilidad de los sectores público y el privado. Lipsky y Ratcher consideran que la delegación de la actividad gubernamental ha provocado que "...la responsabilidad burocrática se diluya...". La nueva "burocracia del nivel de la calle" (*street level bureaucracy*), nombre dado por los autores a este tipo de organizaciones, está transformando las fronteras entre el interés de la comunidad y el del mercado.

Ante esto ha surgido otro nuevo problema para el aparato gubernamental: definir las formas de regulación adecuadas. Éste es el principal argumento manejado en el capítulo seis, en el que nos previenen ante el fenómeno dual que en los próximos años tendremos que enfrentar: una mayor regulación con menores recursos.

Lo anterior llevó, de manera obligada, a las organizaciones no gubernamentales a buscar un equilibrio organizacional que las fortalezca, para lo que necesitan movilizar con la máxima habilidad posible sus recursos políticos, a fin de neutralizar su vulnerabilidad y lograr diversificar sus fuentes de financiamiento.

De acuerdo con Lipsky y Ratcher (capítulo octavo), la concesión de servicios para muchos analistas es una oportunidad para lograr una implementación eficiente. Sin embargo, nos advierten que muchas veces esto no se logra por el escaso número de proveedores y la falta de experiencia de los que se incorporan al sector de los servicios sociales.

Para los autores hoy es necesario ver estas organizaciones como pro-

tagonistas dentro del juego político, y no como simples distribuidores que dependerán de la capacidad que tengan para establecer estrategias novedosas y eficaces en la venta de su producto, o lo que en Estados Unidos llaman el *lobbying*, y que en español podría traducirse como la "capacidad de presión y movimiento" (cabildeo). Además, nos explican cómo el carácter corporativo de este tipo de régimen, más que debilitar al Estado, al contrario, lo ha fortalecido en su capacidad para administrar programas de atención a la ciudadanía.

En el último capítulo del libro exponen una "...crítica a la concesión...". Para comenzar consideran que no se puede caracterizar el financiamiento gubernamental como una estrategia aislada para reconfigurar la distribución de servicios sociales, sino que esto es una tendencia de las más importantes de política pública en los países avanzados, estableciendo relaciones que no pueden caracterizarse como de mercado, por lo que debemos comenzar por investigar los efectos de la concesión sobre las funciones tanto del gobierno como del mercado. Además de reconocer que esta clase de servicios no se puede observar bajo la lupa de los indicadores utilizados para los productos sujetos a las leyes de la oferta y la demanda.

El balance entre las responsabilidades públicas y privadas, para decidir sobre la prioridad de los servicios sociales que debe recibir la comunidad, se está transformando. Las organizaciones no gubernamentales se presentan como un nuevo espacio de participación ciudadana en las políti-

cas públicas. Sin embargo, considero pertinente estar alerta sobre cuáles son y serán sus efectos específicos sobre la ciudadanía. Teniendo cuidado de no promover un altruismo oportu-

nista y poco responsable, que no tenga otro fin que el de conseguir que se mantenga el mismo estado de cosas, y tan sólo aprovechar las ventajas que ofrece este régimen.

Alfredo Acle Tomasini, *Retos y riesgos de la calidad total*, México, Grijalbo, 1994

Mónica Teresa Espinosa

El libro está compuesto por siete capítulos, en los que el tema central es la calidad total. Este tema se aborda desde un enfoque puramente estratégico. Por esta razón se analizan temas que se relacionan con el diagnóstico de la situación en que se encuentra una empresa u organización como un paso previo a la implantación de la calidad. El autor también retoma la importancia del trabajo en equipo, de la misión organizacional y de la necesidad de planear y tener sistemas de información para poder evaluar y controlar el desempeño de cualquier organización.

En el libro existe un buen manejo del tema, lo cual se debe a la experiencia del autor, quien ha sido director general de varias empresas entre las que destacan el Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada y Fertilizantes Mexicanos. Además el autor ha escrito otros libros relacionados con el tema.

En los primeros capítulos el autor recupera la definición de calidad

total, sus orígenes y sus posibles tendencias. Para tal efecto, busca responder a tres preguntas estratégicas: ¿de dónde viene la organización?, ¿en dónde está? y ¿hacia dónde va?

Así establece cuatro aspectos fundamentales para asegurar una implementación exitosa: 1) definir y entender con claridad el concepto de calidad total, 2) comprender con precisión los alcances de sus principios y el significado de cada uno de sus elementos fundamentales, así como las implicaciones de éstos a lo largo y ancho de la organización, 3) contar con un liderazgo efectivo de la alta dirección para asegurar que la organización logre en primer término el control de sus procesos para después iniciar una etapa de mejora continua, y 4) enmarcar la implantación de calidad total en el plan estratégico de la empresa y contar con un plan maestro.

En esta revisión que hace el autor, establece con claridad que la calidad no debe concebirse como un *status*, sino como un proceso de mejora

continua. También señala que entre toda intención y su resultado final habrá siempre muchos riesgos que afrontar. Reconoce que esto requiere matizar el entusiasmo que hoy se percibe hacia la calidad total, tomando en cuenta que este concepto deberá incorporarse en estructuras específicas y con un personal concreto cuya cultura organizacional se ha ido gestando a lo largo del tiempo.

Afortunadamente, Acle Tomasi ni se muestra cauteloso al brindar ciertas recomendaciones respecto a la conveniencia de recurrir a un asesor externo. Si bien él lo considera como algo muy recomendable, advierte también que es importante tener una información previa sobre la experiencia que aquél tiene, y qué resultados ofrece.

En particular, recomienda ver al asesor sólo como un facilitador de una importante tarea de la cual será la alta dirección la principal responsable.

En el cuarto capítulo se ve fortalecida la idea anterior, se señala que el desarrollo de la organización para la calidad debe transitar por un proceso en cascada; inicia en la cúspide y termina en la parte operativa de la organización.

En el texto se señalan los cuatro principios en los que se apoya la calidad total: 1) un método de control, 2) procesos estadísticos, 3) trabajo en equipo, y 4) capacitación. Adicionalmente a estos principios, el autor señala que la transformación de una cultura es el cambio más complejo que deberá enfrentarse al implantar un proceso de esta naturaleza.

Otro punto importante que el

autor resalta se refiere a la claridad con que se debe tener definida la misión de la empresa u organización. Es decir, la forma como la organización espera trascender en la sociedad de la cual forma parte. Lo mismo ocurre con la visión de la empresa, definida como el ideal que se pretende alcanzar. El planteamiento de estas definiciones debe ser el resultado de una serie de sesiones anuales de planeación estratégica y cuya validez se deberá ratificar al término de todas ellas. Pero si bien la definición de estos elementos es importante, se puede reconocer como la mitad del proceso, ya que la otra mitad consiste en lograr que todos los miembros de la organización conozcan tanto la misión como la visión de la empresa de forma clara y puedan participar en el proceso para hacerla realidad.

Este libro incluye también dos capítulos que vinculan a la calidad total con *el aspecto ambiental y con la corrupción*.

En el quinto capítulo, el autor describe los principios de protección ambiental que pueden expresarse con gran precisión a partir de las premisas fundamentales de la calidad total: 1) la calidad del ambiente debe construirse en cada fase de los procesos productivos y distributivos, 2) la calidad del ambiente debe lograrse más por prevención que por inspección y coerción, 3) el responsable de la calidad del medio ambiente es el que lo afecta; por ende, el mejor enfoque para su control es el autocontrol, 4) la calidad del ambiente no debe ser vista como un *status* definido por una especificación, sino como un proceso de

mejora continua, 5) el diagnóstico, control y mejora de la calidad del medio ambiente debe fundarse en métodos estadísticos; no es posible controlar lo que no se mide, 6) la calidad del medio ambiente la define la ciudadana, puesto que es parte de su calidad de vida y en consecuencia espera que satisfaga sus expectativas y requerimientos.

Por otra parte, en el sexto capítulo se aborda el tema de *la calidad como política*. En este apartado se hace referencia al proceso de apertura comercial, que ha ejercido una mayor presión sobre el aparato productivo. Esta presión se debe a un tipo de competencia que en nuestro país no era común enfrentar. Se menciona que más que un anhelo tecnocrático la eficiencia del gobierno es un requisito político. En el último capítulo, será retomado este tema bajo la denominación: *corrupción versus eficiencia*. El autor menciona que dejó este capítulo para el final del libro por considerarlo como un mensaje final para el lector. Y señala que si bien no existe un país que esté libre de corrupción, considerada como la antítesis de la eficiencia, las naciones en que se ha arraigado menos estarán en una posición ventajosa sobre países donde su presencia esté más extendida, pues estos últimos tenderán a ser menos eficientes y productivos.

Si bien el manejo que hace de la corrupción resulta importante al hablar de calidad total, más interesante

resulta el esquema que el autor propone para conocer el grado en que se encuentra la corrupción en un país como México. El esquema propuesto contempla cuatro grados que se encuentran relacionados como en una especie de escalera, pues alcanzar uno facilita pasar al siguiente. Los grados son: 1) presencia, 2) impunidad, 3) ostentación, y 4) inversión de valores. Se establece de manera complementaria una dimensión cualitativa que permite conocer qué tan extendido está el problema socialmente. Para tal efecto plantea tres niveles. Este capítulo finaliza con una evaluación del costo de la corrupción dentro de la economía y se hacen algunas sugerencias para combatirla.

Al final del libro el lector podrá encontrar un capítulo titulado *apoyos y referencias para la calidad*, en el cual el autor hace referencia a un fenómeno que se presenta actualmente, que consiste en el abandono de los hábitos de lectura. Y afirma que no se puede tomar decisiones a partir del conocimiento fragmentado de seminarios y conferencias; éste debe ser complementado con la información procedente de los libros. Y para facilitar la consulta de material relacionado con la calidad total, el autor clasificó la bibliografía de este libro y otra adicional que él recomienda en cuatro niveles. 1) Introducción al tema, 2) principios fundamentales, 3) temas específicos y comentarios, y 4) actualización constante.

Abstracts

Who Needs what Social Research for Policy Making?

Charles E. Lindblom

The main issue of this article is an interest in how best to bring social research to the aid of public policy making, or, to put it in even larger terms, an interest in how to use professional fact gathering, inquiry, and analysis to help us solve our society's problems. For some decades, only professional social scientists and researchers themselves took any great interest in this question. They had a stake in pushing their product, enlarging their market, satisfying themselves and at least a few clients that they had a valuable product to offer. Today the question engages a wider audience, for social research has become a sizeable—and expensive—industry, and institutions have sprung up to train policy analysis.

Public Administration as a Technological Social Science

Ricardo Uvalle Berrones

The aim of this article, which uses a reflection as its starting point, is to contribute to research into the technological character of public administration in order to provide the study and conceptualization of public problems with better patterns for solution. It is a work of reinforcement in which the investigation of public administration will allow results to be obtained to facilitate its identification in terms of its observable, empirical, pragmatic, and technological elements. There is a shortfall in practical knowledge; this must be eradicated to prevent public administration from becoming a museum piece and an object of study akin to epitaphs.

Towards an Anthropology of Organization

Jean-François Chanlat

This article centers around the “forgotten” dimensions of organizational analysis, such as: human nature, man's active and reflective character, a being of words, desire, drives, symbolism, and spatial and

temporal essence. In the author's opinion these dimensions have been overlooked by the dominant currents of organizational behavior, and it is therefore vitally important to incorporate aspects of anthropology into the study of individuals within an organization. Today more than ever before, multidisciplinary is essential in understanding the complex human condition within the organizational universe.

Public Administration and Political Legitimacy in Baja California Sur

Marcos S. Reyes Santos

This article analyzes the electoral results in one Mexican state and the consequent changes in administration. The article is divided into three parts. The first offers a brief overview of the concepts of efficiency, effectiveness, and legitimacy within public administration, while the second section places the analysis in context with specific data.

The third section deals with a series of reflections and proposals for subsequent work, with reference to efficiency and legitimacy in public administration.

Municipal Administration in Mexico: Challenges and Prospects

Rodolfo García Del Castillo

In this article the author offers some points of basic reflection regarding the problems of Mexican municipalities and some of the prospects for development they could enjoy in the future. It is divided into three sections. The first identifies the general elements that constitute the current situation of municipalities in Mexico, considering the transformation of public action and its limits. It also emphasizes the importance of reassessing the role of the municipality as a starting point for the overall development of the country.

The second section contains a synthesis of the problems faced by Mexican municipalities, based on the National Survey of Municipal Administration effected by the Center for Research and Teaching of Economics and the National Institute of Geography and Information

Science in 1993. This section is structured in accordance with the three areas of municipal administration considered in the survey: 1) Management and Planning, 2) Public Services, and 3) Municipal Finances. The working hypothesis used offers the possibility of constructing a global diagnosis of the conditions prevailing in Mexico's municipalities.

The final section outlines alternatives for administrative improvements and municipal financing. It offers options for strengthening municipal administration, some of which are innovative and others that, although not innovative, have not been implemented sufficiently in the country. The goal of the text is to incorporate analytical elements and empirical evidence in order to contribute to the debate on the contents of the research agenda for municipal matters.

Ideas for Resolving Public Ills

Eduardo Andere M.

This article studies public decision problems from the point of view of strategic rationality and rational choice. It also describes the dilemma when individuals, either per se or acting as a collective, make decisions that appear contradictory. From an analysis of such contradictions, and of the way in which individuals make decisions, an understanding of many of the apparent contradictions of individual and collective decisions is obtained. The analysis is offered without technical embellishment in order to reach a wider group of readers, and examples relating to environmental problems are used to explain the nature, benefits, and costs of public decisions.

Evaluation and Financing: Towards Quality Elementary Public Education in a Decentralized System

Leonardo M. Álvarez Córdova

The decentralization of education in Mexico was not accompanied by a formal system to provide the states with the resources necessary to finance public education. In addition, there are at present no standardized indicators to quantify educational performance in terms of what the students actually learn. It is therefore very difficult to deter-

mine just how productive investment in education is. The aim of this paper is to analyze the characteristics that an evaluation and financing system in Mexican educational policy should adopt, the main agents who would be affected by such a policy (the National Union of Education Workers, the state governments, the Ministry of the Treasury and Public Credit, and the Ministry of Public Education), their positions and probable reactions to the policy, and the general strategy that should be considered in implementing such policies.

gestión y política pública

Índice del volumen III

Volumen III, número 1 primer semestre de 1994

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Peter deLeon, *La democratización de las ciencias políticas* 5
Omar Guerrero, *Los usos del análisis de implementación de políticas* 19

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Luis Montaña Hirose y Marcela Rendón Cobián, *Del zaibatsu al keiretsu. Organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa* 47

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Manuel Gutiérrez Vidal y Sarah Martínez Péllegri, *El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional* 85
Ryszard Rózga Luter, *La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional* 119

EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Wei Cai, Thomas T. Krader, Elizabeth M. Ling y Marco Antonio Mena, *Riqueza y desigualdad del ingreso en Estados Unidos: análisis basado en el Estudio Grupal de Datos sobre la Dinámica de los Ingresos (PSID)* 149
José Luis Méndez, *La reforma del Estado en México: alcances y límites* 185

RESEÑAS

- Héctor Martínez, *The Ethics Challenge in the Public Service. A Problem Solving-guide*, de Carol W. Lewis 229
- José Santos, *Pobreza, un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*, de Bernardo Kliksberg 233

**Volumen III, número 2
segundo semestre de 1994**

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Charles E. Lindblom, *La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué* 253
- Ricardo Uvalle Berrones, *La administración pública como ciencia social tecnológica* 293

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Jean-François Chanlat, *Hacia una antropología de la organización* 317

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Marcos S. Reyes Santos, *Gestión pública y legitimidad política en Baja California Sur* 367
- Rodolfo García Del Castillo, *Retos y perspectivas de la administración municipal en México* 399

POSICIONES E IDEAS

- Eduardo Andere M., *Ideas para resolver los males públicos* 453

EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Leonardo M. Álvarez Córdova, *Evaluación y financiamiento: hacia una educación pública básica de calidad en un sistema descentralizado* 469

RESEÑAS

- Héctor Martínez Reyes, *Non-profits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting*, de Michael Lipsky y Steven Ratcher 495
- Mónica Teresa Espinosa, *Retos y riesgos de la calidad total*, de Alfredo Acle Tomasini 499

política y gobierno

vol. II, núm. 1, México, primer semestre de 1995

ARTÍCULOS

- Ben Ross Schneider *El abrazo esquivo: sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente*
- Alonso Lujambio *De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México*
- Jean Meyer *Perestroika revisited*
- Carlos Elizondo Mayer-Serra *El Estado mexicano después de su reforma*

NOTA

- Pilar Domingo *Una nota sobre el presidencialismo*

CRÍTICA

- Jeremy Adelman *La izquierda latinoamericana en entredicho*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

