

## Director

David Arellano Gault  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

## Comité Editorial

### Sección Internacional

Peter deLeon  
*Universidad de Colorado*

Bernardo Kliksberg  
*Banco Interamericano de Desarrollo*

Laurence Lynn  
*Universidad de Chicago*

Jean-Pierre Nioche  
*Escuela HEC y Escuela Nacional  
de Administración, París*

Guillermo O'Donnell  
*Universidad de Notre Dame*

Guy Peters  
*Universidad de Pittsburgh*

Joan Subirats  
*Universidad Autónoma de Barcelona*

Jean-Claude Thøning  
*GAPP-Escuela Normal Superior,  
Cachan, Francia*

### Sección Nacional

Luis F. Aguilar Villanueva

David Arellano  
*Centro de Investigación y Docencia  
Económicas*

Enrique Cabrero  
*Centro de Investigación y Docencia  
Económicas*

Juan Pablo Guerrero  
*Centro de Investigación y Docencia  
Económicas*

Eduardo Ibarra  
*UAM-Iztapalapa*

José Luis Méndez  
*Instituto Federal Electoral*

Luis Montaña  
*UAM-Iztapalapa*

María del Carmen Pardo  
*El Colegio de México*

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

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

*Gestión y Política Pública* aparece dos veces al año y se encuentra listada en el *Índice de revistas científicas mexicanas* que publica el Conacyt y en el *Índice de citas latinoamericanas en ciencias sociales y humanidades Clase*. La suscripción anual nacional cuesta 70 pesos; la suscripción anual internacional, 40 dólares; la suscripción anual nacional para instituciones y bibliotecas cuesta 100 pesos, y la internacional para instituciones y bibliotecas cuesta 95 dólares. Los números sueltos cuestan en México 40 pesos y en el resto del mundo, 25 dólares.

# gestión y política pública

vol. IX, núm. 1, México, primer semestre de 2000

## Índice

### GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Juan Besse, *Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas* 5

Robert H. Wilson, *¿Se aproxima a sus límites la delegación de poderes?* 39

### GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Per Lægreid, *Las tendencias en el desarrollo del sector público: el caso de Noruega* 63

### GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

Basilio Verduzco y Antonio Sánchez, *Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local* 89

### EXPERIENCIAS RELEVANTES

Víctor Rodríguez-Padilla, *Repensar la planeación energética en México* 117

## POSICIONES E IDEAS

Robert Horwitz, *La desregulación como proceso político* 137

## RESEÑAS

Ernesto Navarro Adame, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, de Henri Amblard, Philippe Bernoux, Gilles Herreros e Yves-Frédéric Livian 151

Sergio Cárdenas, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, de B. Guy Peters 160

Resúmenes 169

Abstracts 175

Instrucciones para los colaboradores 178

Instructions to authors 179

---

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.

Certificado de licitud de título: 9058

Reserva del título otorgado por la Dirección General de Derechos de Autor: 003293/95

Certificado de licitud de contenido: 6349

Director de *Gestión y Política Pública*: David Arellano Gault

Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti

Ventas y suscripciones: Dirección de Comunicación y Difusión

Apartado postal 116-114, 01130, México, D.F.

Tel.: 5727-9800, exts. 2612 y 2417

*Coordinación tipográfica y cuidado editorial*: Susana Moreno Parada, tel.: 5543-4628,  
con la colaboración de Moisés Arroyo, María José Pérez, Iván Vázquez y Eleazar Zavala.

*Gestión y Política Pública*, IX, 1 se terminó de imprimir en febrero de 2000

en los talleres de JEM, S. de R.L., tel.: 5582-2931.

El tiro fue de 700 ejemplares más sobrantes para reposición.

# Gestión y política pública

# Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas

Juan Besse\*

**E**n el presente trabajo me he propuesto problematizar<sup>1</sup> una serie de aspectos vinculados con la actividad de los investigadores sociales en el papel de profesionales que actúan en distintos ámbitos de la administración pública. Si bien las consideraciones que propongo pueden extenderse a prácticas asociadas a los trabajos de asesoría y consultoría, la reflexión se asienta en la recopilación etnográfica de experiencias concretas de *evaluación de impacto de políticas*. En tal sentido, he indagado aspectos informales presentes en las situaciones de interacción social, que habitualmente enfrentan los graduados en este tipo de práctica profesional, a fin de reflexionar sobre las experiencias de la vida cotidiana de los investigadores sociales que, en su desempeño como técnicos, se enfrentan al desafío de producir conocimientos en ámbitos extrauniversitarios o extraacadémicos, cuyas reglas de juego son, en ese desempeño, un objeto por desentrañar.

En primer lugar, discuro sobre algunos aspectos generales relativos a la especificidad *situacional* de la producción de conocimientos en

---

\* El presente artículo es una versión modificada de la ponencia "Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición...", presentada en Territorios en redefinición. VI Encuentro de Geógrafos de América Latina, Buenos Aires, marzo de 1997.

El autor es profesor de la Universidad de Buenos Aires en Argentina.

Agradezco los comentarios que hicieron a este trabajo Cora Escolar, Javier Moro, Silvina Quintero, Fabián Repetto y Lisandro de la Fuente, los cuales quedan eximidos de la responsabilidad por el contenido. A Laura Salinas le agradezco y la hago "responsable" de las conversaciones sobre psicoanálisis en extensión. Artículo recibido: 01/1999.

<sup>1</sup> La primera persona del singular intenta recrear, en la reflexión teórica, la ilusión (y la fuerza) que da a los argumentos el presente etnográfico construido sobre el yo testimonial.

instituciones públicas de carácter gubernamental, con énfasis en un tipo de práctica de conocimiento, como es la elaboración de diagnósticos evaluativos sobre el proceso de las políticas públicas, y en particular sobre la denominada evaluación de impacto de políticas. Aquí cabe destacar que la literatura especializada suele distinguir entre evaluación de metas, de proceso o implementación, y evaluaciones de impacto, cuyo desglose en la práctica real es menos sencillo que su distinción analítica.

En segundo término intento analizar el carácter que asume la evaluación de impacto a través de métodos y técnicas cualitativas, modalidad que expone al evaluador a niveles de interacción social que exceden los límites de las relaciones interpersonales que se establecen en otros tipos de gestión profesional en agencias públicas. Como eje central de estas notas propongo una serie de conceptos ordenadores (Zemelman, 1987; Saltalamacchia, 1992), tales como los de rol, posición y disposición del evaluador, a fin de arrancarlos de sus funciones teóricas y utilizarlos en su potencialidad epistemológica para abrir el campo problemático de esta reflexión.

Pretendo inscribir estas relaciones conceptuales en el panorama de algunas discusiones sobre la evaluación de impacto de políticas, tratando de desplazar el eje desde el plano normativo de la evaluación hacia el plano ético-político inherente a la perspectiva de análisis que asume cualquier "sujeto" (el evaluador) puesto en la situación de postular el "efecto real" (impacto) de "algo" (una política institucional).

Para finalizar pondero la utilidad de los abordajes etnográficos como herramienta de evaluación, y en ese contexto rescato la reflexividad de los sujetos (Ulin, 1990) como componente fundamental del desempeño del evaluador. A la vez, apelo a la destreza del lector para desentrañar un cierto recurso discursivo presente en estas notas sobre producción de conocimientos en ámbitos de gestión gubernamental a través de métodos cualitativos y estrategias etnográficas, que se nutre de observaciones etnográficas de un etnógrafo (quien escribe) sobre otros etnógrafos (los evaluadores, entre ellos quien escribe).

### **Acerca de la producción de conocimientos en agencias públicas de carácter gubernamental y de cómo abordar su estudio**

Considero oportuno realizar una serie de reflexiones que permitan encuadrar los problemas a los que se enfrentan los profesionales evaluadores en su carácter de productores de conocimientos, ya que intentar reconstruir las prácticas de evaluación en la trama de los problemas que las constituyen echará luz sobre lo que en la línea del discurso trágico he denominado dilemas de Jano. La pregunta más evidente es cuáles son las particularidades de los conocimientos que se producen en las agencias gubernamentales.

La estrategia teórico-metodológica que propongo para abordar la problemática de la producción de conocimientos en las agencias de marras apela a una serie de presupuestos que se apoyan en diversos desarrollos de la epistemología, la sociología y la historia de la ciencia, así como en disciplinas conexas que en los últimos años han apuntado a romper la disyuntiva platónica entre saber y poder (Foucault, 1973).

En primer lugar, el reconocimiento de que las contingencias situacionales y la dinámica de las prácticas de conocimiento no permiten especificar de modo definitivo los múltiples y diferentes factores que inciden en esa actividad y la determinan (Knorr-Cetina, 1992; Lamo de Espinosa *et al.*, 1994). En segundo término, presuponer que la investigación de las prácticas que intervienen en la producción de conocimientos en ámbitos público-estatales excede los límites de las relaciones sociales cara a cara —el nosotros puro de Schutz (1932)— que resultan de la interacción en el marco de una institución-establecimiento. Por lo tanto, la construcción del objeto de investigación que propongo implica establecer conexiones que trascienden el entorno de la agencia en cuestión.<sup>2</sup> Es decir, *articular* en el nivel de las prácticas de producción de conocimientos en instituciones gubernamentales: 1) las interacciones cara a cara de los sujetos, así como 2) los apoyos representacionales tanto reales como predominantemente imaginarios (Escolar y Besse, 1996). Con esto quiero señalar que quien se proponga abordar la producción de conocimientos en instituciones públicas como *objeto de investigación*, pero también como modo de contextualizar

<sup>2</sup> Este presupuesto se fundamenta en la perspectiva que dentro de los estudios de la ciencia postula el programa empírico del relativismo, sobre todo en el punto referido a la relación entre las prácticas de laboratorio y las controversias científicas (Lamo de Espinosa *et al.*, 1994).

su propia práctica profesional, se enfrenta al desafío de articular conceptualmente “incidencias” de diverso orden.

En relación con lo anterior, la propuesta consiste entonces en indagar *cómo* se producen dichos conocimientos instrumentales. Al referirme al *cómo* pretendo plantear interrogantes asociadas tanto a la génesis como a la validación de los conocimientos.<sup>3</sup> Considero pertinente preguntarse de qué manera problematizar esta dicotomía para ver cómo esa partición opera en las prácticas de los agentes productores de conocimientos, sobre todo en lo que hace a la *tensión entre las representaciones de los agentes sobre las modalidades de producción de verdad y los estilos institucionales de validación*. A la vez, plantear como interrogante central el *cómo*, es decir, focalizar las prácticas que intervienen en la factura, invita a tener en cuenta cuestiones relacionadas con el *para qué*<sup>4</sup> se producen, ya que los conocimientos, en parte, son insumos de la hechura de las políticas (Aguilar Villanueva, 1992). Uno de los puntos interesantes de la noción de instrumentalidad que subyace a la postulación de los conocimientos como insumos de la formulación, implementación y evaluación de políticas es advertir que la producción de conocimientos obedece a demandas “concretas” –las cuales se pueden entender bajo la sencilla imagen de aquello que se necesita saber para poder realizar una política pública en sus múltiples etapas–, como también a demandas coyunturales que hacen a los intereses de los múltiples actores que se distribuyen en el espectro de dispersión del campo político-burocrático donde se inscribe la práctica de evaluación. En particular, la evaluación de impacto de políticas puede ser entendida no sólo como insumo instrumental de la gestión pública, sino también como un requisito (instrumento) para la legitimación institucional, que propende a instituir las evaluaciones de impacto como rituales de gestión que hacen a la reproducción de los expertos.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Entiendo que la división en génesis y validación de los conocimientos, ya sea, por un lado en referencia a la sociogénesis y psicogénesis, y por otro, a la construcción de criterios de demarcación y cientificidad, no debe ser *naturalizada* sino entendida como oposición consagrada por ciertas vertientes epistemológicas (Marí, 1990).

<sup>4</sup> Susana Hintze (1996, pp. 14-15), en relación con la diferencia entre los estudios académicos y “los estudios que sirven de base a planes y programas de intervención tanto estatal como de organismos no gubernamentales”, señala diferencias externas e internas y caracteriza a estas últimas a partir de los objetivos de cada tipo de producción de conocimientos. Sin embargo, hace énfasis en que “si bien es válida la distinción de objetivos, no lo es sostener que aquellas [las diferencias externas] se ubican en el plano de la teoría y de los procedimientos metodológicos. La articulación de objeto, teoría, métodos y técnicas en el proceso de producción de conocimiento *debe* responder a similares requisitos de cientificidad en ambos tipos de estudio” (la cursiva es mía).

<sup>5</sup> Una crítica a la teoría de los intereses que subyace a las visiones que ponen el acento en el carácter instrumental del conocimiento puede verse en Lamo de Espinosa *et al.* (1994).

En este sentido, la inquietud por la estructuración de los tiempos que inciden en los procesos de producción de conocimientos puede enriquecer los modos de reconstruir *cómo* fue la manufactura de un producto de investigación de estas características. Una de las cuestiones por considerar es que los tiempos de la gestión, si bien tienen una relativa autonomía que se estructura alrededor de la lógica cultural y lo acontecimental histórico de cada una de las instituciones, también se organizan sobre los tiempos políticos de las reformas político-administrativas más generales, las cuales se hallan en estrecha relación con los tiempos de la competencia política.<sup>6</sup> Con todo esto quiero decir que dimensionar políticamente una práctica de evaluación requiere una reconstrucción de los tiempos que se imbrican en aquello que se reconoce como el contexto histórico y político de la práctica analizada. Es decir, entender que “el contexto” no es un mero conjunto de datos y acciones que se imponen como reflejo sobre las prácticas de evaluación, sino que los evaluadores actúan selectivamente por medio de la interpretación del contexto y negociando su posicionamiento laboral en el campo de poder que les toca desarrollar durante su práctica profesional. En tal sentido, los evaluadores son constructores de ese contexto y, por lo tanto, productores del espacio de lo público.

Como “precaución de método”, proponerse problematizar las prácticas de investigación que acontecen en instituciones gubernamentales posibilita una doble apertura de sentido. Por un lado, la inscripción de la discusión sobre los aspectos metodológicos y técnicos de las prácticas de evaluación en el contexto institucional de su producción enriquece la comprensión de los estilos de evaluación al otorgarles una dimensión política. Por otro, echa luz en lo que hace a la comprensión de aquello que en el análisis politológico clásico de cuño sistémico se denomina “caja negra”, cuyas derivaciones fueron lo que Aguilar Villanueva (1992) señala como el olvido teórico de la elaboración de la política; un olvido que terminó por oscurecer los procesos decisivos<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Scotto (1993, p. 38), en un análisis acerca de la construcción de representaciones sobre la urdimbre de los tiempos en las experiencias de los actores de una coyuntura electoral local, señala que “Autores provenientes de diferentes corrientes teóricas como Weber, Luxemburgo, Michels, Pizzorno, Offe, entre otros, acuerdan sin embargo en el hecho de que la lucha competitiva por los cargos gubernamentales convierte a los partidos políticos en una estructura con una tendencia a escindirse de las bases sociales que inicialmente representaban y cuya dinámica queda capturada por los imperativos de la competición”.

<sup>7</sup> Sánchez Gutiérrez (1993, p. 23), siguiendo a Hogwood y Gunn, sostiene que “decidir implica un trabajo metodológico en el que se definen los objetivos de una política en particular, los recursos más adecuados o disponibles para su realización, y el enfoque particular que seguirá a la aplicación de una estrategia. Una vez más, el diagnóstico preciso de una situación puede plantearse como insumo fundamental para la definición de estos criterios”.

–y por lo tanto la facticidad de las responsabilidades que los constituyen–, ya que se explicaban las decisiones de gobierno a partir de factores extragubernamentales, con una marcada tendencia a privilegiar determinantes estructurales.

Ahora bien, entre las diversas actividades cognoscitivas que se producen al amparo de los procesos de gestión, he puesto el acento en un tipo particular de práctica de conocimiento que es la evaluación de impacto a través de métodos y técnicas cualitativas<sup>8</sup> –que presupone, junto al trabajo de gabinete, la realización de trabajo de campo– y, por tanto, el establecimiento de vínculos particulares con los hacedores como con los destinatarios de las políticas. Al hacer referencia a este tipo de práctica específica, pretendo proponer algunas sugerencias conceptuales para reconstruir los múltiples factores que intervienen en su realización. Para ello, una vía adecuada es poner especial énfasis en la dimensión espacial de las interacciones sociales a través de las trayectorias seguidas por los agentes productores de conocimientos, a fin de *articular* los procesos de espacialización que se despliegan al influjo de las dinámicas institucionales con los procesos de subjetivación que pueden rastrearse mediante el análisis de los documentos en los cuales se plasma la producción y se ponen de manifiesto los dispositivos de habilitación e inhabilitación de los discursos (como también de las prácticas) en las instituciones de gobierno (Foucault, 1971; Bourdieu, 1985).

Entiendo que la indagación en las geografías de la vida cotidiana de las instituciones puede ser óptima para reconstruir las denominadas *contingencias situacionales* que van construyendo las prácticas de conocimiento y las tomas de decisiones que proyectarán los conocimientos a diversas escalas de impacto social, cuando dichos conocimientos sean utilizados para redefinir (o confirmar) el curso de las políticas. En este contexto, la noción de “arenas transepistémicas de investigación” (Knorr-Cetina, 1992) constituye una interesante ruptura con las explicaciones que, en torno a la génesis y validación de los conocimientos, plantean los estudios de la ciencia de cuño kuhniiano, uno de cuyos ejes teóricos es el concepto de comunidad científica (Capel, 1989). De este modo, quienes continuaron los debates iniciados por el programa fuerte de la sociología del conocimiento, en particular las diversas vertientes que proponen los abordajes etnográficos como núcleo de su propuesta

<sup>8</sup> Una recensión sobre aspectos históricos de la investigación evaluativa, que pone especial énfasis en los “modelos de evaluación y su compatibilidad con la investigación cualitativa”, puede hallarse en Forni (1994, p. 46).

metodológica<sup>9</sup> y el programa empírico del relativismo, que sin desechar los aportes de los abordajes etnográficos apunta a *cómo* se desarrollan y se dan por terminadas las controversias científicas (Lamo de Espinosa *et al.*, 1994), ponen de manifiesto la conjunción entre saber y poder, entre ciencia y política, al romper la distinción entre internalismo y externalismo para demostrar las múltiples determinaciones a las que está sometida la práctica científica, y resaltar la debilidad –para algunos incluso analítica– de la distinción entre factores cognoscitivos y factores sociales en la producción de conocimientos científicos.

Tal vez para quienes se desempeñan como profesionales en las agencias públicas, la noción de arenas transepistémicas de investigación les resulte familiar al punto de sugerir la interrogante sobre si el mundo de las relaciones de fuerza, de poder, no haya sido el modelo de ruptura con el “armonicismo” de las corrientes epistemológicas normativas. Sin embargo, las arenas de Knorr-Cetina huelen también a azar,<sup>10</sup> es decir, son arenas de “lucha”, pero desde una visión menos conspirativa y más relajada del devenir humano que las que nos plantean los teóricos épicos de la política de Weber en adelante.

Ahora bien, hechas las anteriores salvedades, mediante la operación de analogar algunos aspectos de esta propuesta sobre la producción científica con el terreno de los conocimientos producidos en el seno de la actividad político-gubernamental, pienso, se abre un campo de investigaciones que está en condiciones de indagar la multiplicidad de factores a la que está sometida la práctica laboral de los técnicos en los organismos gubernamentales.

Una de las vías metodológicas para la indagación de esas múltiples causas y azares que inciden en el trabajo de los técnicos consiste en *mapear* las relaciones entre los agentes que intervienen en las prácticas de conocimiento. La construcción de estos mapas de actores con sus consecuentes redes de pertenencia e identificación constituye una

<sup>9</sup> Los estudios de vida de laboratorio representados por Latour (1982) y Latour y Woolgar (1979), y los enfoques microetnográficos sobre la manufactura del conocimiento (Knorr-Cetina, 1992), coinciden en plantear la indeterminación imperante en la producción de conocimientos científicos, así como también el carácter contingente, oportunista e instrumental respecto del medio en que se desenvuelve la práctica científica (Lamo de Espinosa *et al.*, 1994, pp. 559-578). Sin embargo, la postura de Knorr-Cetina, más afín al enfoque del programa empírico del relativismo, subraya los vínculos entre las prácticas de laboratorio y el conjunto de contingencias que se “ubican” por fuera del espacio del laboratorio, es decir, los nexos con los mundos que no pueden caracterizarse como parte de las comunidades científicas, pero que para ella adquieren la mayor relevancia a partir del concepto de “arenas transepistémicas de investigación” (Knorr-Cetina, 1992).

<sup>10</sup> Para Foucault (1971), el azar, en una acepción bastante nietzscheana del término, es la voluntad de poder, siempre relanzada.

herramienta para situar los productos de investigación (*v. gr.*, evaluaciones y diagnósticos) en el marco de decisiones, flujos de información y microacontecimientos significativos de carácter transinstitucional. La focalización del entramado de relaciones del que participan los técnicos permite la reflexión sobre los problemas de escala (Mandich, 1994) que se pueden presentar en el armado de la cartografía sobre la *dispersión institucional del caso* que –en el marco de una ingente fabricación del espacio público– queremos analizar.

La pregunta, entonces, es: ¿Por qué es importante advertir en qué redes y, más precisamente, en qué nudo de relaciones está uno parado en el momento de diagnosticar o evaluar una política? Una respuesta es procurar lo que Bourdieu (1987) denomina “objetivación participante” que, en la medida de lo posible, permita esclarecer las múltiples determinaciones del discurso que uno está fabricando, así como también tomar decisiones adecuadas en el marco de las prácticas de “relacionamiento” social que conlleva la investigación evaluativa.<sup>11</sup>

Ahora bien, entiendo que el informe de evaluación es un discurso producido como escritura por uno o más técnicos y que, por lo tanto, expresa en algún grado la perspectiva de los evaluadores. Digo en algún grado porque –y aquí cabe la imagen de Lacan y Lévi-Strauss– siempre estamos siendo hablados por otros, sean demandas institucionales, presiones políticas o supuestos éticos que operan en la vida cotidiana. Pero también porque, como señala Willis (1980, p. 6):

No existe una forma verdaderamente ateórica para *ver* un objeto. El objeto sólo se percibe y se entiende a través de una organización interna de los datos, mediada por constructos conceptuales y formas de ver el mundo. El informe final sobre un objeto dice tanto acerca del observador como del objeto mismo. Los informes pueden leerse *hacia atrás* para descubrir y explicar la conciencia, cultura y organización teórica del observador.

Por lo tanto, el informe de evaluación *no es un texto absoluto*, sino que nos está diciendo algo acerca de un mundo que está más allá de las intenciones explícitas de los evaluadores. El informe de evaluación asume el carácter de un texto descriptivo, ya que habla tanto del evaluador como de lo real que éste pretende abordar en la evaluación.

<sup>11</sup> Bourdieu (1987, p. 191) señala que “aquello que denominé *objetivación participante* [a la que no debemos confundir con la ‘observación participante’] es, sin duda alguna, el más difícil de los ejercicios, porque exige romper con las adherencias y adhesiones más profundas y más inconscientes, a menudo con aquellas que fundamentan el ‘interés’ mismo del objeto estudiado para quien lo estudia, es decir, lo que él menos desea saber acerca de su relación con el objeto que intenta conocer”.

Sin embargo, ese más allá al que hice alusión no es otro que la compleja adición del poder referencial de las palabras con el carácter productivo y creador del discurso.<sup>12</sup> En este sentido, los destinatarios de una política pública pueden quedar subsumidos y desdibujados en categorías colectivas tales como las no tan a la moda *pueblo o persona*, o las más actuales *ciudadanos o gente*, afines a las modalidades de interpelación retórica del discurso político. O, por el contrario, subrayando el poder de redescrición del lenguaje, los actores destinatarios de una política pueden participar en el discurso de evaluación por medio de una escritura que recupere la textura de sus experiencias y reconstruya los significados que los beneficiarios construyen en torno a ellas, como ya dije, no considerando la percepción de los destinatarios como un necesario *reservorio de verdad*, sino como racionalidades que se deben tener en cuenta en la eficacia del diseño y la implementación de la política pública. Entonces, si se pretende traer las voces de los múltiples actores que intervienen como destinatarios en alguna fase del proceso, esto será posible mediante un diseño de investigación evaluativa que permita la construcción de muestras cualitativas, una de cuyas condiciones es una adecuada apertura conceptual del campo (Hammersley y Atkinson, 1983; Visacovsky, 1995) la cual, a su vez, no es ajena a la “objetivación participante” del evaluador.

Siguiendo el razonamiento anterior, de más está decir que recuperar la textura de las perspectivas de los actores no presupone necesariamente el ejercicio del derecho a réplica por parte de la población beneficiaria, ya que en última instancia la polifonía quedará tramada en la escritura de las y los evaluadores, los cuales en última instancia son quienes someten a interpretación los actos de habla y de cuerpo de beneficiarios y funcionarios. En cuanto a los funcionarios, el “derecho a réplica” puede ejercerse –y de hecho se ejerce– con la modalidad

<sup>12</sup> En este punto considero extensa la lista de autores que, a pesar de sus diferencias, coinciden en el rasgo configurador de lo real que tiene el discurso: Austin, Barthes, Foucault, Lotman, Ricoeur, Whorf, entre otros, constituyen un yacimiento riquísimo de argumentos en favor de la tesis que señala al lenguaje –utilizando la expresión de Barthes– como un “a puertas cerradas” al que sólo nos cabe hacerle trampas. Algunos de ellos, con mayor o menor condimento idealista, sugieren la precaución de inscribir los discursos y las prácticas sociales en su contexto de co-producción. Es tal vez Bourdieu (1985, pp. 15-16) el que ha analizado el vínculo entre discursividad y poder de manera menos conspirativa; helo aquí, con reminiscencias foucaultianas, plantear que “todas las teologías religiosas y todas las teodiceas políticas han sacado partido del hecho de que las capacidades generativas de la lengua puedan exceder los límites de la intuición y de la verificación empírica para producir discursos *formalmente* correctos, pero *semánticamente* vacíos. Los rituales representan hasta el límite extremo todas las situaciones de *imposición* en las que, a través del ejercicio de una competencia técnica que puede ser muy imperfecta, se ejerce una competencia social, la del locutor legítimo, autorizado para hablar, y para hablar con autoridad”.

de “las vías muertas que no conducen a ninguna parte”, a través del “cajoneo”. En este sentido, estar al tanto de las decisiones tomadas es reconducir la práctica evaluativa por el camino de la reflexividad, que es una de las pocas formas conocidas que los evaluadores tienen para reducir los sesgos implícitos que el ordenamiento cultural y de poder de las instituciones imprime a las prácticas, ya sea por la vía del estímulo o de la inhabilitación.<sup>13</sup>

### La decisión de evaluar el impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas

La evaluación del impacto de políticas se sitúa en el campo más general de la evaluación de políticas. Este campo se desarrolló al amparo de la comprensión de las políticas públicas como proceso cíclico que adquirió relevancia a fines de los años sesenta, cuando, según Aguilar Villanueva (1993, pp. 17-18), se derrumbó el optimismo en torno a las consecuencias de las acciones de gobierno, y

la complejidad de los problemas sociales y la improcedencia de los programas fue empero un descubrimiento doloroso y aleccionador en el momento en que las evaluaciones dejaron ver incumplimientos, dispendios, improvisaciones, ineficiencias. En ese momento la *policy evaluation*, más que el diseño y la selección de las opciones, se volvió tema clave [...] La averiguación de por qué fracasaron las políticas concluyó con argumentos y pruebas irrefutables de que el fracaso se debía en mucho a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas sociales, aunque también su puesta en práctica, o la manera como se había ideado que la política se llevara a cabo, o la manera como hecho se había llevado a cabo, era responsable directo.

<sup>13</sup> Bestard (1996, pp. 10-11), en un repaso de la obra de Mary Douglas, sostiene que “siguiendo la tradición de Durkheim, insiste en el origen social de las categorías conceptuales [...] Por ello, en *How Institutions Think* hace compatible un análisis sociológico de las instituciones con un análisis filosófico de las categorías científicas. Propone una teoría de las instituciones que corrija la visión normal no sociológica de la cognición, así como también una teoría cognitiva que supla la debilidad del análisis institucional. Una de cuyas debilidades ha sido precisamente la tendencia en la tradición durkheimiana a reificar las categorías y personificar los grupos [...] Las categorías no son cosas, son posiciones. El concepto de cuadrícula le sirve para analizar la dimensión social de las categorías. El uso que hace el individuo de los sistemas de clasificación depende de su posición en un determinado ordenamiento social” (las cursivas son mías). De este modo, se señala cómo la construcción de categorías culturales se produce a partir de posiciones sociales que no siempre “están basadas en razones prácticas o juicios empíricos. Son nociones construidas culturalmente, que enfatizan algunos aspectos [...] e ignoran otros”.

Sin embargo, el consenso alrededor del carácter instrumental y necesario de la evaluación de políticas no se tradujo inmediatamente en una discusión sobre las estrategias metodológicas más satisfactorias para realizar los diferentes tipos de evaluación. Es indudable que el campo se enriqueció en la marcha y se diversificó metodológicamente por el incremento de recursos y de profesionales especializados (Rist, 1994), pero hubo que esperar hasta los años ochenta para que los abordajes cualitativos recuperaran posiciones favorables en el conjunto de las ciencias sociales y fueran aceptados en el repertorio de los métodos y técnicas legítimas y posibles para la producción de datos-insumos de las políticas gubernamentales.

El actual debate “sobre paradigmas evaluativos”, según Cuenya (1994, pp. 11, 19) “tiene dos nudos críticos: qué evaluar y cómo” a los que agrega que el reto de evaluar pasa por “avanzar sobre las confrontaciones cuantitativo *versus* cualitativo, lógica económica *vs.* subjetivismo valorativo, inspección externa *versus* interna”. Propongo abordar ambos nudos críticos desde una perspectiva constructivista que vincule los qué y los cómo. La práctica de evaluación requiere la construcción de un objeto de evaluación, proceso que se inicia con un diseño de investigación-evaluación cuyo propósito es recortar un aspecto de lo real a través de su reconstrucción, que posibilite la manipulación cognoscitiva del objeto.<sup>14</sup>

Uno de los presupuestos de este trabajo es la identificación de la práctica de evaluación con una práctica de investigación social (Hintze, 1996; Escolar *et al.*, 1998). Por lo tanto, considero que cualquier práctica de evaluación, al igual que las prácticas de investigación social, presupone la elaboración de un diseño, uno de cuyos componentes básicos consiste en la determinación de la pertinencia entre el problema de investigación y las técnicas necesarias para obtener información.<sup>15</sup>

Un panorama de los principales enfoques presentes en los programas de evaluación de políticas es desarrollado por Greene (1994). Esta

<sup>14</sup> Etimológicamente, *diseño* significa plan, programa. Edgar Morin (1990) recupera la etimología común que tienen los términos *diseño* y *designio*; el juego discursivo es ilustrativo si es que el concepto de diseño entraña la aparente contradicción de encarnar los significados de algo que se arma y algo que se persigue, de lo táctico y lo estratégico. El concepto de diseño de investigación que aquí propongo se refiere al conjunto de las operaciones intelectuales vinculadas al pensar una anticipación “ideal” del proceso de investigación y plasmar ese pensamiento por medio de la escritura, según unas modalidades estandarizadas en ciertos discursos de exposición que se conocen como *proyectos* en medios académicos y profesionales.

<sup>15</sup> Un concepto de diseño, restringido a los aspectos técnicos (instrumentos de recolección de información) del proceso de investigación, puede verse en Wainerman (1994), donde la autora distingue 1) el planteo del problema y 2) el tipo de diseño e implementación.

autora elabora una categorización descriptiva de lo que considera los cuatro mayores géneros de metodologías de evaluación, donde los criterios para caracterizar cada uno de los tipos se establecen a partir de cinco ejes: 1) el encuadre filosófico, 2) el encuadre ideológico en relación con los valores clave que promueve, 3) los públicos a los que los programas de evaluación están dirigidos, 4) los métodos y técnicas de preferencia, como herramientas de evaluación, y 5) las típicas preguntas que orientan el proceso evaluativo. Para referirme a los tipos voy a tomar los encuadres filosóficos que caracterizan a cada uno de los enfoques principales; de este modo, el primero o *pospositivista* optaría por un abordaje cuantitativo (experimentos y cuasiexperimentos, análisis de sistemas, modelos causales, análisis de costo-beneficio); el segundo o *pragmático* se caracterizaría por un abordaje ecléctico o variado, lo que podría denominarse abordaje cuantitativo (encuestas estructuradas y semiestructuradas, cuestionarios, entrevistas, observaciones); el tercer enfoque o *interpretativista* optaría por una estrategia de investigación cualitativa (estudios de caso, entrevistas en profundidad, observaciones y revisión de documentos); y por último, un enfoque *crítico* (asociado a las corrientes del *normative turn* en ciencias sociales), el cual, si bien privilegia los abordajes cualitativos, al presentarse como una opción ético-política más que teórico-metodológica, no descarta el uso de técnicas cuantitativas, ya que la opción pasa por los métodos participativos, tanto –si es que cabe la distinción– en la práctica política como en la científica (participación de los grupos comprometidos en diseños cualitativos y cuantitativos, análisis histórico y crítica social de las experiencias del conjunto de los actores que hacen la política).<sup>16</sup>

Las experiencias de evaluación que sirvieron de inspiración a esta reflexión se realizaron a través de diseños cualitativos,<sup>17</sup> donde, como técnicas para la obtención de información, se utilizaron entrevistas

<sup>16</sup> Una de las investigaciones evaluativas que sirvieron de reflexión para este trabajo, cuyo diseño de evaluación se organizó sobre la base del enfoque interpretativo, aunque con componentes de los enfoques pragmático y crítico expuestos por Greene (1994), puede verse en Besse *et al.* (1995).

<sup>17</sup> En el campo de la metodología de la investigación, la oposición entre los diseños cuantitativos como rígidos y los diseños cualitativos como flexibles, es ya un clásico que no presenta mayores problemas cuando la rigidez o la flexibilidad se circunscriben a la implementación de las técnicas cuanti o cuali en la situación de campo. Pero cuando el concepto de diseño no se circunscribe a los aspectos propiamente técnicos y lo rígido se asocia con “duro” y riguroso, y lo flexible con “blando” y no riguroso, advertimos una de las falacias más interesantes de la metodología tradicional: ontologizar la distinción entre lo cuantitativo y lo cualitativo como rasgos esenciales de lo real, desconociendo que el común denominador de todo diseño de investigación es su “prima facie” cualitativa (Saltalamacchia, 1996).

en profundidad, observaciones participantes de contextos sociales, así como también entrevistas grupales. La utilización de métodos y técnicas cualitativos en el proceso de evaluación presupone situaciones de interacción social cara a cara con los destinatarios de las políticas que exponen a los evaluadores a confrontar perspectivas acerca de la realidad en que intervino la política en cuestión. Tales perspectivas suelen exceder las racionalidades circulantes en las agencias gubernamentales y muchas veces se hallan en franca oposición a la trama argumental que justifica la acción de gobierno.

De este modo –como un Jano virtual– el evaluador se ve obligado a interactuar y construir vínculos no sólo con quienes formularon el pedido de evaluación –los funcionarios–, sino también con personas que pueden proveer información para construir datos, es decir, los agentes vinculados a la implementación de la política en cuestión y principalmente los destinatarios de ella. La dura imagen del bifronte, cuyas caras en la sentencia de Borges no se mirarán nunca, metaforiza los juegos de relaciones sociales en los que debe moverse el evaluador. Y es en este interjuego, que compromete la subjetividad de los evaluadores, donde deben tomarse decisiones que no siempre resultan satisfactorias para todas las racionalidades de los actores involucrados y que en algunos casos vulneran aspectos básicos de las identidades de los profesionales.

Así las cosas, la figura del evaluador profesional queda, en principio, revestida con los atributos de Jano. Una vieja enciclopedia cuenta que el nombre del dios es de etimología incierta; nombre misterioso asociado a la función que cumplía en el orden mítico romano: dios de las puertas, las que abría bajo la denominación de Patulcus y cerraba bajo el nombre de Clusius; una dualidad, típicamente levistraussiana, encargada de proteger las entradas y salidas, como también las partidas y regresos, aunque tal vez lo más interesante era su competencia sobre toda clase de puertas públicas o privadas (¿un nexo entre los conceptos metafísicos de estado y sociedad?), reales o ideales.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Al reflexionar acerca de por qué apelé a la figura de Jano, y pensando en los mitos sociales sobre la gestión pública, a los que pude aproximarme en charlas y entrevistas con legos y expertos, recordé casi textualmente una afirmación de Clastres que modificó en mis primeros años de estudio la consideración de los mitos como algo ajeno (exótico) a mi mundo cotidiano. Así, sostiene Clastres (1978, p. 169) que: “es cierto que los mitos se piensan entre ellos, que su estructura es analizable –y Lévi-Strauss lo prueba brillantemente–; pero esto es, en cierto sentido, secundario, ya que los mitos, *ante todo, piensan la sociedad* que se piensa en ellos, y allí reside su función. Los mitos constituyen el discurso de la sociedad primitiva [yo agregaría compleja contemporánea] sobre sí misma; encubren una dimensión sociopolítica que el análisis estructural evita tener en cuenta...”

Puedo decir, entonces, que en la concepción de la práctica de evaluación que propongo, los evaluadores y las evaluadoras no son expertos desvinculados del mundo al que pretenden evaluar, sino que comparten, en múltiples niveles, prácticas y representaciones con los diversos actores de las tramas de relaciones en las que participan. Los evaluadores no son incrustaciones en el orden de lo social, aun cuando su tarea se lleve a cabo en lugares “culturalmente” ajenos al mundo en el que habitualmente se mueven, y en tal sentido, dejándome llevar por los soplos de los enfoques interpretativo y crítico antes mencionados, pienso que toda práctica de evaluación conlleva el doble carácter de práctica científica y práctica política, y por tanto amerita una reflexión que encuadre los componentes metodológicos y técnicos en el terreno más general de las discusiones sobre las políticas públicas como constructoras de realidad.

Comenzar por ponderar las implicaciones políticas de la investigación evaluativa en general y de los abordajes del trabajo de campo que, en parte, la constituyen, *abre la puerta para la discusión metodológica y ética en el trabajo profesional por fuera de las instituciones académicas* (Greene, 1994).<sup>19</sup> Sin querer incurrir en una visión trágica ni conspirativa acerca de los procesos de profesionalización de la gestión pública, cualquier investigador o investigadora social que haya trabajado en organismos públicos gubernamentales sabe que los tiempos de la política no son los tiempos de la academia, y ese solo factor ya condiciona el proceso de construcción del objeto de evaluación de modo significativo. Es allí donde la típica idealidad de Weber estalla en paradojas. Por un lado, vocación científica y vocación política (Weber, 1919) parecen no encontrar un tiempo común, aun cuando, superada la disyuntiva ontológica que subyace a la caracterización del técnico y el político como tipos más que ideales, la distinción weberiana entre una ética de la responsabilidad y una ética de la convicción señala que la misma puede estar de cualquier lado, es decir, que la responsabilidad en el ejercicio del trabajo profesional no está reñida con una reflexividad que, en parte, se asienta en el esquema de convicciones del investigador como mero ciudadano, es decir, que ambos tipos de ética son precisamente eso: alternativas puras entre las cuales se debaten los sujetos en situación de decidir.

<sup>19</sup> En un artículo publicado en el emblemático 1968, Geertz (1968, p. 62) sostiene que “un compromiso profesional de avistar los asuntos humanos de forma analítica no se opone a un compromiso personal de avistarlos en los términos de una perspectiva moral particular. La ética profesional descansa en la personal y de ella se obtiene su fuerza; nos forzamos a nosotros mismos a mirar desde la convicción de que la ceguera –o la ilusión– mutila la virtud como mutila al hombre”. Véase Rosaldo (1989, pp. 161-163).

En este sentido, es en la lógica de constitución de los campos (Bourdieu, 1985) de la política y la ciencia profesionales, es decir, instituidas como organizaciones productoras de prácticas, donde debemos buscar respuestas a las preguntas sobre los clivajes que impiden aceptar la construcción de tiempos y espacios comunes entre políticos y técnicos. Y desde ya, un abordaje de este tipo que pretende *situar* el análisis de una práctica de evaluación en el contexto histórico de constitución de los campos profesionales, como también en los conflictivos procesos de institucionalización de las agencias públicas estatales en general y gubernamentales en particular, debe ponderar los cuantos de tradición de estas prácticas evaluativas en un país como Argentina, donde la evaluación no reconoce continuidad institucional y por lo tanto la profesionalización de los expertos<sup>20</sup> se halla sometida a los flujos y reflujos de la inestructurada demanda de este servicio especializado. A mi aventurado juicio, la investigación evaluativa todavía se encuentra “en pañales”, más cercana al plano de los rituales normativos estipulados por los organismos internacionales que entendida como parte del conjunto de insumos fundamentales para la manufactura de las políticas.

### Algunos conceptos útiles: rol, posición y disposición

*Rol, posición y disposición* son conceptos tomados de diferentes perspectivas teóricas a través de la desarticulación de sus significados originarios a fin de relacionarlos en una nueva conceptualización que eche luz sobre el conjunto del proceso de producción de conocimientos y permita, en particular, problematizar las situaciones de interacción social que “vive” el evaluador, tanto en el devenir de su relación con los funcionarios como en los vínculos que establece con los destinatarios, durante los *periodos* de trabajo de campo.

Al señalar que los conceptos de rol, posición y disposición del evaluador pueden constituir una herramienta útil para analizar las relaciones interpersonales que éste establece con *funcionarios y destinatarios*, pero también con otros agentes de su misma jerarquía, quiero deliberadamente remarcar que el trabajo de campo, como instancia privilegiada en este caso para el proceso de producción-recopilación de información, no está exclusivamente del lado de la cara de Jano que mira hacia los destinatarios. Como bien señala Briones (1996, pp. 13-14)

<sup>20</sup> Un ensayo sugerente sobre el papel de los técnicos en la política argentina, donde se construye una tipología para precisar los alcances del rótulo *técnico*, puede verse en Iazzetta (1997).

al proponer que la hiperculturización del otro etnográfico ha producido una especie de desculturización del nosotros (perspectiva) del observador [...] parecieran producirse desplazamientos mediante los cuales “las instituciones capitalistas” tienden a ser removidas del dominio de lo culturalmente específico [...] [y] aun cuando seamos conscientes de que nuestros análisis deben dar cabida a la diversidad de prácticas culturales capitalistas, parece seguir primando el uso de una noción acultural del nosotros (capitalista) del observador cada vez que dicho análisis involucra comparaciones con otros primitivos –incluyendo en esto todos los eufemismos pertinentes, ya sea “precapitalistas”, “indígenas”, “étnicos”, “tercer mundo” o “nativos”–. Así son siempre los *alter ego* circunstanciales respecto del analista, quienes empiezan a emerger como repositorios privilegiados de “lo cultural”.

Y es en el marco de esta lógica donde se corre el riesgo de romantizar a los destinatarios como un *otro* (la sociedad) por fuera del *nosotros* (el Estado), que se propone evaluar los resultados de *su* intervención política en el terreno de lo público.

De esta manera, si se entiende al trabajo de campo como un momento de implementación, en este caso de las técnicas cualitativas cuyo objetivo fundamental es incentivar la producción de información, podrá advertirse que la *selección* de los actores que oficiarán de informantes (o coinvestigadores) depende del concepto de posición que desarrollaré en breve. En este sentido, lo fundamental es concebir a los informantes como parte de una relación que tiene al evaluador o la evaluadora y al actor –informante– como términos básicos, pero donde en definitiva es quien investiga, el que decide cuáles relaciones son significativas y cuáles no lo son, por lo tanto, qué personas pueden configurar el universo de actores y cuáles pueden constituir la muestra cualitativa.<sup>21</sup> Con esto quiero remarcar que no hay universos naturales, sino que los universos son construcciones que realiza el evaluador sobre la base de otras construcciones previamente efectuadas por quienes decidieron el universo de intervención de una política pública. Y así, para un evaluador que no naturaliza su condición de tal, ese quienes tomaron las decisiones (los funcionarios políticos o técnicos) y los grupos de población “afectados” constituyen una suerte de preactores hacia los que las caras de Jano deben dirigir su mirada y su escucha.

<sup>21</sup> Sobre la construcción de la muestra cualitativa, véase Saltalamacchia (1992, pp. 154-164). También el concepto es desarrollado por Hammersley y Atkinson (1983, pp. 59-67) en relación con la investigación etnográfica (cabe destacar que los autores consideran etnografía y observación participante como términos cognados).

Poner, en principio, a funcionarios y destinatarios en una misma categoría de potenciales informantes, es comenzar a romper las evidencias que nos proponen los esquemas de clasificación, tales como las taxonomías profesionales de las que habla Bourdieu (1987) y que hemos internalizado a través de los mundos por los que transitamos y, dicho sea de paso, construimos. Como sostiene Rosaldo (1989, p. 38), “las fronteras emergen no sólo en los límites de las unidades culturales reconocidas internacionalmente, sino también en intersecciones menos formales como las de género, edad, estatus y experiencias únicas”.

Entiendo, entonces, que la experiencia de la evaluación puede verse empastada si el o la evaluadora se confunde con el mundo de los profesionales de la gestión, al punto de naturalizar su pertenencia, y no busca en el marco de las interacciones sociales que le ofrece el trabajo de gabinete –o la misma posibilidad de inducir la entrevista espontánea, en profundidad o la observación participante con los funcionarios– un campo para la obtención de información. De este modo, las fronteras abiertas habilitan el camino hacia la construcción de una otredad epistemológica, donde destinatarios y funcionarios son tan otros los primeros como los segundos, más allá de la proximidad vivencial que uno pueda sentir respecto de cada grupo; una proximidad que comienza a ser relativizada cuando se instala la pregunta acerca de los componentes imaginarios que contienen las representaciones sobre los grupos que se construyen en cualquier ámbito socioinstitucional. Estas preguntas deben dirigirse a relacionar los imaginarios institucionales con el conjunto de los imaginarios sociales, entre ellos, y principalmente, los que se constituyen a través de la trama mediática, al margen de la cual hoy resulta imposible comprender la dinámica de las políticas públicas (Grassi, 1996).

Sobre la base de la distinción entre rol y posición,<sup>22</sup> es posible contrastar algunas definiciones epistemológicas que versan sobre el común denominador de reconocer la subjetividad del investigador como una condición *sine qua non* de la producción de conocimientos. De este modo, como una primera definición,

<sup>22</sup> Si bien rol y posición son términos usados con sentidos diversos por varios autores, fueron las distinciones hechas por Hammersley y Atkinson (1983, p. 57) entre roles del etnógrafo y el postulado de que “un objeto de investigación es un fenómeno *visto* desde un ángulo teórico específico”, y por Visacovsky (1995) entre rol y posición del etnógrafo, las que me permitieron utilizar esa diferencia en el análisis del trabajo de los evaluadores.

la *posición* debe ser diferenciada del *rol del etnógrafo*, determinado por los papeles concretos que juega el etnógrafo en las instancias interactivas en el “campo” en tanto miembro participante, tales como los modos de presentación, las tipificaciones recibidas, etc. Pero el *rol* sólo puede ser significativo a la luz de la *posición*: en sí mismo no sirve de nada, porque no permite generar un objeto de conocimiento etnográfico (Visacovsky, 1995, p. 16).

El concepto de rol nos remite a las ya clásicas teorizaciones funcionalistas sobre el modo de jugar un papel social. Sin embargo, el uso que hago del término se encuentra tan cerca de las acepciones, que las distintas perspectivas que confluyen en los estudios de la vida cotidiana (Wolf, 1979) han atribuido a los individuos el papel de constructores de personajes sociales.<sup>23</sup>

Ahora bien, voy a hablar de rol cuando como mínimo dos personas interactúan haciendo jugar en una negociación caracteres de género, edad, clase social, “raza” o adscripción étnica, marca profesional u otros (Hammersley y Atkinson, 1983; Mc Dowell, 1992a, 1992b; Katz, 1994). Una vasta bibliografía producida en el seno de las más diversas disciplinas que constituyen el conjunto de las ciencias sociales<sup>24</sup> ha puesto el acento en los varios bloques que sufre el sujeto investigador en las situaciones de contacto interpersonal. Estos bloques constituyen un interesante terreno de análisis, aunque no son característica exclusiva de las situaciones de interacción que se producen durante los periodos de trabajo de campo, sino que permanentemente todas las personas estamos siendo constituidas por esta dimensión de las relaciones sociales fuertemente asociada al registro de lo imaginario.<sup>25</sup> Por lo tanto,

<sup>23</sup> En este punto los estudios de Erving Goffman (1971) resultan muy apropiados para comprender el sentido de este concepto. También es interesante rescatar algo señalado por Wolf (1979, pp. 63-64) acerca de que en Goffman “la metáfora teatral ha sido tal vez interpretada en clave moralista, identificando el hecho de interpretar un papel, de desempeñar un rol, de retirarse tras los bastidores, como un moverse entre un cúmulo de ficciones, engaños, manipulaciones cuidadosamente preparadas y tramadas. Nos choca la idea de (imposibles) interacciones entre sujetos totalmente imprevisibles e indignos de confianza, pero ello nos oculta la análoga imposibilidad de interacción entre sujetos que fuesen, por el contrario, total e íntegramente dignos de consideración y buena fe”.

<sup>24</sup> Un abordaje innovador sobre las relaciones de poder que se estructuran en torno de los atravesamientos de los que participan los investigadores y actores-informantes en la situación de campo, puede hallarse en Pile (1991). En cuanto a las relaciones entre los atravesamientos de género y prácticas de investigación, puede verse una interesante problematización de los debates teórico-metodológicos en el campo de las geografías feministas y de género en Quintero (1998).

<sup>25</sup> Sin duda el concepto de registro de lo imaginario está vinculado con la teoría lacaniana. Adecuadas mediaciones entre ciertos conceptos de Lacan y la teoría social pueden verse en Saltalamacchia (1992). Sin embargo, el sentido que aquí propongo de la noción de imaginario no se circunscribe a la perspectiva psicoanalítica lacaniana sino que pretende ser más laxo y derivarse hacia desarrollos de la teoría antropológica que se han nutrido en las vertientes fenomenológicas,

poner énfasis en el rol es destacar la necesidad de no naturalizar los atributos, tanto adscritos como adquiridos, de los que somos portadores; y apuntar a que la reflexión sobre dichos atributos adquiera un estatuto metodológico al poner de manifiesto que de las características personales –desde los rasgos físicos, pasando por el estilo de la vestimenta, hasta los modos de enunciación verbal o la gestualidad– del investigador o la investigadora pueden devenir obstáculos en el proceso de obtención de información tan significativos como los “clásicos” obstáculos epistemológicos de Bachelard.

Inscrito el rol en el plano de las interacciones sociales como un objeto de atención que debe someterse a los hábitos de vigilancia epistemológica (Bourdieu *et al.*, 1973), me abocaré a la posición, concepto ordenador que reconoce variadas fuentes de nutrición. Me veo compelido a decir la casi obviedad de que la significativa posición ha asumido diversos y a veces contrapuestos sentidos que no siempre permiten identificar el término con conceptualizaciones sustantivas, sino más bien vincularlo con un campo de definiciones de carácter epistemológico y metodológico presente en el discurso de autores que en el transcurso de sus investigaciones se han permitido estas digresiones de segundo orden.

En principio la noción de posición se encuentra asociada a las epistemologías del “punto de vista”,<sup>26</sup> las cuales se caracterizaron por plantear una relación estrecha e incesante entre la reflexión epistemológica como reflexión particular acerca de prácticas de investiga-

hermenéuticas e interpretativas para intentar reflexionar sobre la construcción de “lo otro” en la situación de campo (Kalinsky y Pérez, 1994). En relación con este último punto, son referencias centrales autores como Geertz, Marcus o Clifford. Un abordaje desde el campo de la geografía que sintetiza aportes del interpretativismo y algunas corrientes del psicoanálisis para reflexionar epistemológicamente sobre la obtención de información a través de técnicas cualitativas, puede verse en Pile (1991).

<sup>26</sup> Pels (1996, p. 65), con notable poder de síntesis, sostiene que “Las epistemologías del punto de vista’ han significado uno de los desafíos más poderosos a la visión convencional de que el verdadero conocimiento es carente de valores, desinteresado y universal. Rompiendo con el lazo epistemológico tradicional entre objetividad y neutralidad, y midiendo las demandas de verdad en términos de posición social, las teorías del punto de vista afirman que el conocimiento (científico) está inexcusablemente ligado a una posición y, por lo tanto, es parcial y partidista por naturaleza. Por consiguiente, abogan por una politización consciente del conocimiento, y hacen una novedosa valoración acerca de qué conocimientos posicionalmente determinados podrían imponerse. La búsqueda de la verdad ‘por sí misma’, como una ‘visión desde ninguna parte’ universalmente válida y que trasciende el contexto (lo que Haraway denomina ‘el truco de Dios’), es abandonada en favor de una nueva pregunta epistemológica: ‘¿qué punto de vista social [...] ofrece la mejor oportunidad para alcanzar el punto óptimo de verdad?’” (traducción interna de la cátedra de Epistemología de la Geografía, FFyL, UBA, 1998). Una crítica con “abalizamiento” a las epistemologías del punto de vista la realiza en el artículo de marras el mismo Pels (1996). Una crítica a las filosofías perspectivistas en Francia puede verse en Descombes (1979).

ción también particulares, y la tónica “metodológica” como construcción de un método particular para la producción de un conocimiento también particular.<sup>27</sup> Sin embargo, no puedo dejar de señalar que las corrientes rotuladas como epistemologías del punto de vista son, en parte, un conjunto construido a los fines de este ensayo, y por lo tanto no tienen por qué reconocer sus progenitores una estructura elemental en el parentesco que hoy les atribuyo.

Con anterioridad señalé que una práctica de investigación adquiere validez a través de una práctica de diseño. La elaboración de un diseño de investigación-evaluación marca un momento inicial en la construcción del objeto de evaluación. En tal sentido, y con el riesgo de resultar esquemático, puede entenderse al diseño como un punto de partida en la construcción del objeto, y la producción del informe de evaluación como un punto de llegada. Al diseñar una investigación evaluativa sobre el impacto de una política, suele comenzarse canónicamente por plantear un tema cuyos alcances están dados por el problema o cuestión que constituyó el previo diseño de la política cuyo proceso de implementación se está evaluando ahora. Es decir, los profesionales evaluadores formulan un problema que surge de la síntesis entre el núcleo problemático de diseño de la política y la información que resulta del proceso de implementación, con todo su cúmulo de negociaciones y tomas de decisión cuyo conocimiento –en tanto sentido común de las instituciones y actores que intervienen en el proceso diseño-implementación– constituye ya un *quantum* de información *ex ante* de la propia evaluación.

Es en el contexto de proliferación de los discursos que constituyen la información institucional, donde se iniciará la formulación del problema como “corazón” del diseño de evaluación. Este problema terminará de redondearse como tal cuando en el transcurso del trabajo de campo se afine la problemática con el concurso de las racionalidades a las que las caras de Jano deberán avistar en un ejercicio de apertura de sentido que, reflexividad mediante, habilite el esclarecimiento de la posición del investigador, es decir, la metódica vigilancia (Bourdieu *et al.*, 1973; Bourdieu, 1987) de las preguntas –y las relaciones entre los conceptos ordenadores que las configuran– que estructuran la problemática de evaluación.

En un artículo anterior (Escobar y Besse, 1996, p. 10), en convencido seguimiento de las propuestas de Bourdieu

<sup>27</sup> Sobre este tema específico puede verse la excelente renovación de los principios planteados por Bourdieu *et al.* (1973) en *El oficio de sociólogo*, realizada por el mismo Bourdieu en *La práctica de la antropología reflexiva* (Introducción al seminario de la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales, París, octubre de 1987).

resaltamos el privilegio epistemológico de los problemas de investigación respecto de los procedimientos de intervención en la realidad. Las técnicas se encuentran “subordinadas” a la teoría en su *proceso de construcción* y a los *procesos de reformulación* de las problemáticas o los problemas de investigación, los cuales orientarán la selección de las técnicas más apropiadas.

De lo anterior se infiere que no hay posición del investigador sin problemática de investigación, pero también que no hay problema sin posición. Esta doble hélice de la posición se nutre de nociones que entienden, por un lado, a la posición como punto de vista o perspectiva teórico-conceptual, un posicionamiento en el campo de los valores que orienta la construcción de la perspectiva; y por otro, como posición ético-política, un posicionamiento en el campo de las relaciones de poder, con consecuencias en el terreno de la práctica profesional, entre ellas la práctica científica.<sup>28</sup> Si bien las relaciones entre ambas nociones de posición resultan bastante obvias, es conveniente distinguirlas analíticamente para dilucidar cómo se traman en las prácticas particulares de producción de conocimientos en agencias públicas de carácter gubernamental.

Por lo tanto, es la posición del evaluador como interjuego entre la construcción de una perspectiva teórico-conceptual y la definición de una perspectiva ético-política la que se constituye en condición de posibilidad de la construcción de un objeto de evaluación en términos generales, y de la apertura conceptual del universo de actores y sus relaciones sociales, que permitirá la implementación de las técnicas cualitativas en un trabajo de campo y la consecuente negociación de los roles (Visacovsky, 1995).

Ahora bien, el concepto de posición quedaría incompleto sin lo que podría denominar concepto subsidiario y subsidiante, como es el de disposición del investigador-evaluador. Confieso que no soy cultor de los

<sup>28</sup> Las dos nociones de posición coexisten con diversos grados de énfasis en los discursos de los autores que los lectores habrán notado nodales en esta reflexión, tales como Foucault y Bourdieu, incuestionables fundadores de discursividad. Los diferentes acentos puestos en un registro de la posición (u otro) por dichos autores en diferentes textos puede obedecer a la preeminencia que en el transcurso de los trayectos biográficos asumen las relaciones de las que participamos y los argumentos a través de las cuales las interpretamos (y justificamos), una invitación para indagar por quiénes “otros” son “hablados”. Ambos autores parecen coincidir con Marx en las determinaciones estructurales, llámese campo o dispositivo, pero a veces los atrapa el elector racional, el Weber-Kant-iluminista que asoma entre los anhelos sintéticos de *El oficio de sociólogo* o en las referencias sobre la paciente construcción de formas de problematización a través de las cuales el sujeto se percibe a sí mismo, de las que habla Foucault en *El uso de los placeres* de su historia de la sexualidad. O se impone el Weber-Nietzsche-romántico y las relaciones de poder investidas de atributos pasionales hacen emerger una voluntad más allá del contrato.

juegos de palabras que no sirven para apuntalar la comprensión de un argumento, tales como los que propone un estilo crítico cacofónico que algunos gustan llamar “posmoderno”. La disposición debe ser entendida como una aptitud del evaluador para modificar su perspectiva.<sup>29</sup> Si lo dijera en términos de Bourdieu, Chamboredon y Passeron (1973), no habría práctica de vigilancia epistemológica sin una cierta disposición intelectual a poner en situación de revista el propio pensamiento. La imagen del investigador, revisando críticamente sus notas de campo, releyendo atentamente las entrevistas o discutiendo *con sus pares* los avances de su investigación, en la “natural” atmósfera del gabinete suele aparecer como la ilustración del momento crítico en que hace su aparición la ruptura. Ese momento, se esté poco o muy habituado a, como dice Saltalamacchia (1996), “autojaquear las propias convicciones”, resulta familiar. Sin embargo, las notas de campo sobre las observaciones realizadas en terreno o las entrevistas desgrabadas constituirán un texto denso, si es que en la situación de interacción social con los actores hubo una mirada y una escucha entrenada presta a captar un gesto o una enunciación cuyo sentido indicó la pertinencia de una pregunta o una reflexión sin la cual ese texto no hubiera podido ser construido.<sup>30</sup>

La estrecha relación entre la posición y la disposición del evaluador no estriba en la obviedad de que para disponer del pensamiento de otro modo debo tener un pensamiento “situado”, perspectiva, problema que oriente el proceso de conocimiento, sino que la posición misma se construye trabajosamente en concomitancia con la disposición a

<sup>29</sup> Sepa disculpar al lector una nota 27. Aprovecho para justificarme y contarle que discurren por las notas algunas menciones ineludibles, asociadas a ciertos rituales académicos a los que no puedo sustraerme; pero también la evocación de discursos que asumen el color de metatextos fundamentales en la construcción de este trabajo y que algunos por su precisa belleza no puedo dejar de frasear.

Pienso que la noción de aptitud para la crítica tiene una impronta fuertemente cartesiana. La crítica parece mantenerse en el plano del anhelo, como un deseo construido por lo consciente. No por eso dejo de desconocer las múltiples estrategias de seducción que ejercen las asunciones incorregibles de las que hablan los etnometodólogos (Wolf, 1979). En este sentido, la escucha, como un escuchar a los demás escuchándose a sí mismo y viceversa, requiere hacer presente *la precaución de no dejarse tentar por lo que ya se sabe*. Según Descombes (1979, p. 17) “el texto del que *nos enamoramos* es aquel en el que no cesamos de aprender lo que ya sabíamos”.

<sup>30</sup> Son muchos los autores que plantean la producción de conocimientos como coinvestigación de los sujetos que participan de las situaciones de interacción social y confrontación de racionalidades que presupone el trabajo de campo. La lista sería tan diversa como los matices epistemológicos que trazan sutiles fronteras entre los que reflexionan sobre el tema. Alejado de las discusiones específicas que las ciencias sociales vienen tejiendo sobre los métodos y técnicas cualitativas, Foucault (1973, p. 22) identifica al “conocimiento [...] como un efecto de superficie [...] Dice Nietzsche que es como ‘una centella que brota del choque entre dos espadas’, pero que no es del mismo hierro del que están hechas las espadas”.

jaquear las representaciones a partir de las cuales selecciono los conceptos que a su vez me permiten formular un problema de investigación y sustentar una postura teórico-metodológica, posible de materializarse en una estrategia de producción de conocimientos.<sup>31</sup>

Una postura cercana a esta íntima relación entre la posición y la disposición del investigador que problematiza las prácticas de campo en geografía humana a través de la crítica a los presupuestos epistemológicos básicos del positivismo y su proyección sobre el trabajo de campo puede hallarse en Katz (1994). La autora en la línea del enfoque crítico, afín a la práctica del “participatory design”, descrito por Greene (1994), se pregunta por los límites entre la investigación y la vida cotidiana, como también entre lo que es campo y lo que no lo es. Para ella el “campo” se constituye como una práctica espacial y discursiva que se produce tras un desplazamiento asociado a una postura que “revela un compromiso con un proyecto de conocimiento crítico y políticamente subjetivo”, que asocia su práctica con el conjunto de los intelectuales comprometidos y con una “comunidad cosmopolita global de actores históricos opuestos al capitalismo, al racismo y al patriarcado” (Katz, 1994, p. 67). La propuesta conceptual respecto de la práctica de campo –a pesar de cierto lirismo discursivo con reminiscencias de las experiencias latinoamericanas de investigación-acción que tuvieron su cenit más de veinte años atrás– es interesante porque plantea los efectos de desterritorialización del Yo en los sujetos a través de las experiencias de campo, alejándose de posturas vanguardistas en lo político y “dictato-interpretativas” en lo epistemológico.

La noción de desplazamiento que introduce Katz se mueve en el eje de la relación entre la posición como problemática sustantiva y perspectiva teórico-metodológica, y la disposición como estrategia de autocuestionamiento y deconstrucción de los presupuestos que orientan la percepción de lo real. Lo interesante es que no se queda en el terreno de una vigilancia epistemológica de los aspectos cognoscitivos de la práctica de investigación, sino que profundiza la vigilancia con una reflexividad de carácter político.<sup>32</sup> Ella señala que

<sup>31</sup> Hintze (1996, p. 138) señala que “la realización de estudios que sirvan de base a planes y programas de intervención social con metodologías diversificadas posibilita construir un objeto de conocimiento más rico y complejo con mayor probabilidad de derivar en acciones más eficientes” y subraya que la mayor ventaja de un abordaje metodológico (agrego yo no fundamentalista) es que “disuelve en la práctica algunos falsos problemas, como los *recortes arbitrarios del objeto desde dominios disciplinarios o la dicotomía cuali-cuantitativo*” (las cursivas son mías).

<sup>32</sup> Un concepto de reflexividad que abonda en la dimensión política de la misma en un intento de superación del concepto de reflexividad a través del cual los enfoques etnometodológicos

con el término desplazamiento quiero significar la conciencia del movimiento de un sitio a otro. Las implicancias del término incluyen nociones de desarraigo, pérdida, disturbios, desalojo. Mi argumento es que la investigación etnográfica es responsable de un gran número de desplazamientos que raramente son mencionados por el investigador, sea en el campo o en la academia [y que uno de sus propósitos es] problematizar los desplazamientos de los estudiosos comprometidos cuando éstos llevan adelante un trabajo de campo a fin de revelar algunas de las consecuencias políticas y potencialidades de este tipo de trabajo (Katz, 1994, p. 67).

En algún sentido las consecuencias metodológicas de pensar las situaciones de producción de información en el campo desde la lógica del desplazamiento resultan alentadoras, ya que la economía de la construcción del propio pensamiento, en el marco de las interacciones vinculares que supone el trabajo de campo, *funciona* mejor en la báscula de certeza que en el estilo manicomial de la certeza o de la duda puras.

Entonces, “hay” campo cuando se opera un desplazamiento a través de prácticas discursivas y comportamentales que se traman con la vida cotidiana de los otros, ya sea en sus contextos habituales o en ámbitos pactados por investigadores y actores. El recorte espacio-temporal de la situación interactiva no responde a ninguna “naturaleza”, sino que se *organiza* mediante las decisiones que el evaluador toma en el marco de los acuerdos que logre con los destinatarios y funcionarios, los cuales dependen de cómo los evaluadores negocien su rol y habiliten de ese modo el acceso “al campo” (Hammersley y Atkinson, 1983, pp. 69-91). Pero lo que hace posible el desplazamiento que presupone la construcción del campo es la posición del evaluador, sin cuyo concurso no sería posible la organización perceptiva de las relaciones sociales fundamentales, es decir, *significativas* para un *problema de evaluación particular*.<sup>33</sup>

se proponen deconstruir las evidencias, “mediante la identificación de los conocimientos de sentido común usados por los sujetos estudiados y por el investigador que los estudia, para comprender el sentido de las acciones de los sujetos” (Wolf, 1979, p. 136), puede verse en Ulin (1984).

<sup>33</sup> Katz (1994, p. 68), en una postura que podría denominar relativista en lo epistemológico y realista en lo ontológico, señala que es el etnógrafo quien decide qué incluye y qué excluye el campo. En su discurso, su posición teórica se confunde con la perspectiva ético-política, la cual pareciera oscurecer los presupuestos a través de los cuales ella recupera la visión de los actores. Desde un abordaje más radical en la línea que entiende que el cómo se conoce determina lo que se conoce (Lamo de Espinosa *et al.*, 1994), Visacovsky (1995, p. 16) afirma que “la noción de *posición* rechaza la idea de ‘estar ahí’ como equivalente de ‘etnografía’: pasa a ser una manera de *posicionarse frente al mundo sociocultural*. Así, el campo se concibe como una construcción teórica acerca de los mundos de la vida cotidiana, traducidos como *orden fáctico*. No es un

Para concluir este apartado quisiera señalar que la posición resulta un concepto basal para el planteamiento del trabajo de campo en el marco de una estrategia teórico-metodológica. Como concepto de inspiración metodológica, pienso que permite ordenar los debates que van construyendo la estrategia de investigación en el interjuego de posiciones y disposiciones a los que uno se somete como investigador social. A la vez, si jerarquizamos la tríada, el rol adquiere una clara inscripción como problema de método al quedar subordinado epistemológicamente a la posición, y de este modo, aun en los primeros escarceos exploratorios que caracterizan la búsqueda de información para la apertura de sentido en los trabajos de campo de tipo cualitativo, la posición está ejerciendo su primado a través de los problemas preliminares<sup>34</sup> que orientan la exploración hacia ciertos contextos de relaciones sociales, ciertos conjuntos de actores, y el establecimiento de vínculos sólo con determinadas personas.

Si recupero las oscilaciones que advierto entre las nociones de posición presentes en los discursos de los autores analizados, estoy en condiciones de señalar que el imprescindible distanciamiento epistemológico –respecto de las evidencias de una realidad presuntamente “impactada” por una política– que se necesita para construir un objeto de evaluación se ve complementado con la reflexión sobre las relaciones de poder que operaron en el proceso de implementación, incluidas aquellas de las que participa el propio evaluador como investigador institucionalizado en su carácter de agente productor de conocimientos “instrumentales”.

### De los dilemas a los problemas del evaluador: las demandas en la producción de conocimientos

Otro posible título de este capítulo podría ser cómo articular los niveles presupuestos en el concepto de posición que he pretendido esbozar; por un lado, cierta conciencia respecto de la posición social que se ocupa en el conjunto de las relaciones sociales en términos generales, y la posición ético-política que se asume en la toma de decisiones profesionales, con especial atención en las decisiones metodológicas que

simple recorte de la realidad, sino que la realidad resulta significativa para un interés cognoscitivo específico; o sea que no hay *campo* si no hay *posición del etnógrafo*”.

<sup>34</sup> Sobre el papel de los problemas preliminares en el diseño de investigación etnográfico, puede verse Hammersley y Atkinson (1983, pp. 42-59).

se derivan de dicha posición; y por otra parte, la posición del evaluador como problema de investigación-evaluación que se construye en el marco de las demandas institucionales. Esto podría ilustrarse con la figura de una *tensión* entre las demandas superyoicas asociadas a la biografía del evaluador y las demandas en acto que se encarnan (o, mejor dicho, se construyen a partir de) en las verbalizaciones de los funcionarios, a quienes, como representantes de las instituciones que ofician como parte contratante del servicio profesional del evaluador, voy a denominar cliente.<sup>35</sup>

A su vez, producido el proceso de interpretación de las verbalizaciones de los clientes y construida una demanda de investigación, la tensión aludida se enrarece por la aparición en escena de los beneficiarios que de algún modo identifican al evaluador como la cara visible del entramado gubernamental, y lo hacen receptor de sus propias demandas sociales, las cuales deben ingresar como información procesada, *ergo* “datos”, en el discurso del informe de evaluación. Y es en estas lides donde sin perder la posición como investigador el evaluador debe jugar sus roles para establecerse en los campos de relaciones sociales donde le toca actuar. Es en este cruce de vínculos con actores de toda índole donde los abordajes etnográficos pueden ayudar, ordenar la información que nos suministra lo real a través de nuestra activa participación en la generación de esa información, siempre y cuando seamos conscientes de las tácticas mediante las cuales “accedemos” al campo, un campo que, como he sugerido, no debe circunscribirse al universo grupal (como conjunto de personas) de los beneficiarios sino que *debe construirse como universo relacional e involucrar la demanda institucional que solicita la evaluación*.

Todo lo anterior hace la construcción del objeto de evaluación que no es una descripción “pura” del conjunto de decisiones –que desde la formulación hasta la implementación de una política fueron constituyendo una cadena de actores y estableciendo una competencia de intervención en la realidad–, sino que el proceso evaluativo al igual

<sup>35</sup> Canales y Peinado (1994, p. 297) señalan, en el marco de desarrollo de las relaciones entre demanda del cliente y diseño de investigación, que cualquier investigación se estructura alrededor de un pregunta y “ésta nace formulada explícita o implícitamente, en la *demanda del cliente*, y atravesará la investigación de principio a fin. [...] El *diseño* depende de ese primer marco que hemos elaborado a partir de una demanda. Es el momento más arbitrario de la investigación que precisa de la formación y de la experiencia del investigador. Es por consiguiente el momento más ‘artesanal’”. Estas consideraciones asociadas a la elaboración de diseños para trabajar con las técnicas de grupos de discusión se ajustan muy adecuadamente a los problemas de la evaluación con técnicas cualitativas, donde por constricciones de tiempo la entrevista grupal suele ser frecuente.

que el diseño y la implementación está sometido a una serie de sesgos cuyos lineamientos fundamentales –en primera instancia– se establecen en las negociaciones que los evaluadores realizan en torno a la solicitud del cliente. Al proceso de interpretación de la solicitud, voy a denominarlo (co)construcción de la demanda, condición básica para la formulación del problema de evaluación.

Ahora bien, no quisiera que estas reflexiones que intentan recuperar aspectos del “detrás de escena” de una fase del proceso de las políticas, parezcan tener los grados de libertad que la formulación de problemas de investigación reconoce en los medios académicos, donde las prioridades de investigación fijadas por las instituciones científicas responden sólo en ocasiones a demandas fluidas y formales de los organismos gubernamentales o las ONG, sobre todo en un país como Argentina, donde el modelo de Sábato-Botana no logra de hecho articularse.<sup>36</sup> Esto significa que la construcción del objeto de evaluación debe atenerse –si no quiere reducirse a un ítem estipulado por los órganos de financiamiento o un ritual previo a la terminación del proceso de la política pública– a dos parámetros básicos: *a*) la “comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos conforme a los criterios establecidos”, y *b*) la “fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios” (Brewer y De Leon, citados en Aguilar Villanueva, 1993, p. 21).

Cuando los parámetros *a* y *b* son aceptados por los gestores públicos, las negociaciones en torno del diseño de evaluación discurren sobre acuerdos básicos acerca del carácter de las políticas públicas que parecieran estar ligadas a diversas formas de continuidad en la gestión (ya sea por permanencia de los equipos de gestión o por transiciones consensuadas en los trazos fundamentales por seguir dentro del área de competencia). En este contexto, la práctica de evaluación se constituye de hecho en ingrediente del análisis de las políticas, e ingresa como información sustantiva en el campo reconocido habitualmente como de diagnóstico para la elaboración de las políticas (Sánchez Gutiérrez,

<sup>36</sup> Oteiza (1996, p. 78) marca que “el modelo del triángulo Sábato-Botana, útil por su claridad y sencillez, constituyó un valioso aporte que postulaba (que) para (que) la investigación CyT pueda producir un flujo sostenido de conocimientos y transferir sus frutos a la sociedad, se requiere vincular lo que en nuestra región había estado divorciado (en el modelo, los vértices de un triángulo: el Gobierno y el Estado, por un lado; los centros de Creación e Investigación Científica y Tecnológica, *incluyendo las actividades de Desarrollo y las de apoyo*, por el otro; y finalmente las Unidades de Producción de Bienes y Servicios). Hasta que dicho triángulo no se cerrara, o sea, hasta que se crearan los vínculos necesarios entre sus vértices, no se podría crear una dinamización en la creación de conocimientos” (las cursivas son mías).

1993). Es en este circuito donde la evaluación interviene en “la dirección de la cura” a través de la marcación no complaciente de las distancias entre lo deseado y lo acontecido. Es este punto en que la evaluación de impacto de políticas, como práctica específica con énfasis en lo descriptivo, *no puede escindirse* de la evaluación de las políticas como proceso de conjunto que involucra a todas sus fases.

Jano intenta en este sentido traducir gráficamente, con los consecuentes riesgos de trivialización, el juego de tensiones que atraviesan el trabajo del evaluador, no con la intención de cristalizar en la imagen del bifrente un dilema, sino más bien para mostrar los problemas que seguramente enfrentan los evaluadores en el transcurso de su práctica profesional. Sin duda estos problemas se hallarán en relación con los recursos psíquicos de cada uno para resolver situaciones, y ése es ya un tema que linda en lo biográfico; pero el más avezado de los investigadores puede encontrarse con la infinidad de interlocutores que nos ofrecen lo humano (o lo inhumano), y donde algunas de estas consideraciones pueden resultar de utilidad. No son las técnicas, meros instrumentos de un uso, sino su implementación en el trabajo de campo, lo que nos confronta con nuestras potencialidades y limitaciones como sujetos encarnados en cuerpos también históricos y moldeados por la cultura.

Es interesante señalar la situación particular,<sup>37</sup> y en algunos casos privilegiada, en que se halla el investigador social que reúne en sí el doble carácter de revestir como técnico evaluador en un organismo gubernamental y tener como campo de estudio, en su quehacer académico, las políticas públicas. En cambio, para quienes llevan adelante la experiencia evaluativa socializándose en el seno exclusivo de la actividad profesional, sin mayores contactos con la docencia y la investigación académicas, las siguientes reflexiones seguramente tendrán la pátina de lo ajeno.

Tal vez quienes alternen sus actividades entre la gestión pública y la “academia” seguramente sentirán, aunque sea, el tono de una murmuración conocida. Una vez más advierto al lector desprevenido sobre el carácter autobiográfico de esta última digresión.

<sup>37</sup> Una perspectiva que problematiza la construcción de objetos de investigación desde el campo disciplinario de la antropología, en donde se discuten una serie de puntos afines a este trabajo, entre ellos la redefinición del “trabajo de campo ‘típico’ del antropólogo” cuando “las preocupaciones teóricas y los problemas de investigación dejan ‘sin campo’ accesible, como es el caso del ‘espacio social público’ como ámbito de confrontación y disputa en la definición de las políticas públicas”, puede verse en Grassi (1996, p. 78).

Mientras pensaba en los problemas que tuve que enfrentar para compatibilizar los tiempos políticos de la gestión con los tiempos del proceso de investigación que se me había encomendado junto a un grupo de evaluadores, me vi rubricando una suerte de polémica entre internalistas y externalistas shakespearianos, donde los internalistas quedaban investidos con los atributos de la pureza que presupone la “búsqueda de la verdad”, y los externalistas con los signos del peligro y la contaminación que resuenan en el ejercicio del poder cuando éste, según Maquiavelo, fue liberado de la problematización moral. Advertí cómo en algún punto la imagen negativa que proyectaba sobre los tiempos de la política no pasaba solamente por entender que la gestión se ve condicionada, en parte, por una lógica de la competencia política que termina por desdibujar los fines mismos de la gestión, sino que un problema vocacional de profunda raigambre biográfica se entrometía en la percepción de la articulación de los tiempos.

En esa encrucijada estaba cuando me asaltaron dos razonamientos<sup>38</sup> —entre los que median aproximadamente unos treinta años— elaborados por dos agudos pensadores europeos, que me dieron la pauta

<sup>38</sup> En un capítulo de *Tristes trópicos*, titulado “Cómo se llega a ser un etnógrafo”, Lévi-Strauss (1955, pp. 42-43) caracteriza dos tipos de estudiantes en la Francia de 1928, “los primeros, que se preparan para una profesión, festejan con su conducta la emancipación de la escuela y una posición ya tomada en el sistema de las funciones sociales [...] Por el contrario, en letras y ciencias, las salidas habituales: profesorado, investigación y ciertas carreras imprecisas, son de otra naturaleza. El estudiante que las elige no dice adiós al universo infantil, más bien queda apegado a él. El profesorado ¿no es acaso el único medio que se ofrece a los adultos para permanecer en la escuela? El estudiante de ciencias o letras se caracteriza por una suerte de rechazo que opone a las exigencias del grupo. Una reacción casi conventual lo lleva a replegarse temporaria o duraderamente en el estudio, preservación y transmisión de un patrimonio independiente del tiempo [...] Por lo tanto, nada hay más vano que persuadirlos para que se comprometan; aun cuando creen hacerlo, su compromiso no consiste en aceptar un hecho, en identificarse con una de sus funciones, en asumir sus probabilidades y riesgos personales, sino en juzgarlo desde afuera y como si ellos no formaran parte; su compromiso es una manera más de permanecer desligados. Desde un punto de vista, la enseñanza y la investigación no se confunden con el aprendizaje de un oficio. Su grandeza y su miseria consisten en ser o bien un refugio o bien una misión”.

En *Sobre el tiempo*, Elias (1984, pp. 20-21), en un intento por romper el dualismo objetivismo-subjetivismo que recorre las consideraciones sociológicas sobre el tiempo, se sirve de adolescencia para insuflar ejemplaridad a su conceptualización, y dice que “el individuo no inventa el concepto de tiempo por sí mismo, sino que aprende desde su infancia tanto el concepto de tiempo como la institución social del tiempo que le está unida de modo indisoluble, ir creciendo en una sociedad a la cual le pertenecen ese concepto y esa institución. En ella, el individuo aprende el concepto del tiempo no sólo como medio de la reflexión que verá a la luz en libros filosóficos. En efecto, todo adolescente sabe pronto reconocer el tiempo como símbolo de una institución que igualmente pronto empieza a coaccionarlo. Si dicho adolescente —él o ella— no aprende a desarrollar una autocooacción que corresponda a esta institución, o, en otras palabras, si el joven no es capaz en esa sociedad de ajustar su conducta y sensibilidad a la institución social del tiempo, le será muy difícil, si no imposible, ocupar la posición de un adulto”.

del espesor histórico de mis preocupaciones, quizá tan viejas como la constitución de la *jaula de hierro*, en el centro mismo de la modernidad, con toda su carga de racionalización burocrática y desencanto. Pienso que la asociación entre ambos razonamientos afines adquiere en Argentina ribetes de caso de laboratorio, si es que entendemos la diversificación laboral de los compatriotas como un caso de plasticidad cultural, que como buena parte de lo que sucede en la vida presenta ventajas y desventajas.

Por una parte, entender las reglas de jugar al etnógrafo en una trama institucional que apoya ese juego en tanto instrumento de su propia reproducción, ayuda a construir la propia imagen como interlocutor responsable, una responsabilidad que termina por adquirirse como atributo imaginario cuando el evaluador se presenta (en el doble sentido de autopresentarse y ser percibido) a los ojos de los nativos circunstanciales –los funcionarios políticos de turno– que hicieron territorio en la institución como parte del “nosotros”, un nosotros que desde ya no se construye a partir de lo fenoménico, sino que es el resultado de las posiciones que el sujeto muestra como antecedentes, tales como la experiencia manifiesta en el *curriculum vitae* o la adscripción a ciertas redes de relaciones institucionales que según los lugares y los momentos, pueden abrir o cerrar puertas.

Lo cierto es que el ingreso al entramado institucional es quizás el “paso” menos problemático; lo decisivo parece ser la permanencia; es allí donde las destrezas de la persona hacen jugar el rol desde los momentos iniciales, e inauguran las pruebas conexas que acreditan la permanencia. Pruebas de experiencia, de rapidez, de moralidad, etc., se concatenan y refuerzan mutuamente retejiendo la red de presentación en la institución o abriendo la trama.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (1992), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1996.
- (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1996.
- Besse, Juan, C. Escolar y C. Prince (1995), “‘A saltar la pared’. Una evaluación de impacto social a través de abordajes cualitativos”, *Realidad económica*, núm. 136, Buenos Aires, noviembre-diciembre, pp. 64-82.

- Bestard, Joan (1996), “Prólogo”, en Mary Douglas (1985), *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Bourdieu, Pierre, J.C. Chamboredon y J.C. Passeron (1973), *El oficio de sociólogo*, México, Siglo Veintiuno, 1986.
- Bourdieu, Pierre (1985), *¿Qué significa hablar?*, Economía de los intercambios lingüísticos, Madrid, Akal Universitaria.
- (1987), “La práctica de la antropología reflexiva”, en Pierre Bourdieu y L. Wacquant (1995), *Respuestas por una antropología reflexiva*, México, Grijalbo.
- Briones, Claudia (1996), “(Lo esencial es invisible a los ojos): Crímenes y pecados de (in)visibilidad asimétrica en el concepto de cultura”, *Publicar en antropología y ciencias sociales*, año V, núm. 6, diciembre, pp. 7-36.
- Canales, Manuel y A. Peinado (1994), “Grupos de discusión”, en Juan Manuel Delgado y J. Gutiérrez (coord.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis Psicología.
- Capel, Horacio (1989), “Factores sociales y desarrollo de la ciencia: el papel de las comunidades científicas”, *La geografía hoy. Textos, historia y documentación. Suplementos*, núm. 43, Barcelona, abril de 1994, pp. 5-19.
- Clastres, Pierre (1978), *Investigaciones en antropología política*, México, Gedisa, 1987.
- Cuenya, Beatriz (1994), “Problemas y desafíos en la evaluación de proyectos de hábitat popular”, en Beatriz Cuenya y M. Natalicchio (coords.) (1994), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*, Buenos Aires, CEAL-CEUR-Gadis.
- Descombes, Vincent (1979), *Lo mismo y lo otro. Cuarenta y cinco años de filosofía francesa (1933-1978)*, Madrid, Cátedra, 1988.
- Elias, Norbert (1984), *Sobre el tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Escolar, Cora y J. Besse (1996), “De los problemas del método a los métodos cualitativos en geografía”, *Cuadernos de epistemología y metodología. Métodos cualitativos*, núm. 1, Departamento de Geografía, OPFYL, UBA, pp. 6-15.
- Escolar, Cora, J. Besse y S. Quintero (1998), “Para pensar los nuevos perfiles del gestor público. Los hacedores de las políticas ¿políticos y metodólogos?”, en Oscar Oszlak (comp.) (1998), *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego II*, Buenos Aires, Eudeba.
- Forni, Floreal (1994), “Conceptos y modalidades de la evaluación de proyectos sociales”, en Beatriz Cuenya y M. Natalicchio (coords.)

- (1994), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*, Buenos Aires, CEAL-CEUR-Gadis.
- Foucault, Michel (1970), *El orden del discurso*, Barcelona, Tusquets, 1992.
- (1971), “Nietzsche, la genealogía y la historia”, *Microfísica del poder*, Madrid, La Piqueta, 1979.
- (1973), *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa, 1991.
- Geertz, Clifford (1968), “El pensar en cuanto acto moral”, *Los usos de la diversidad*, Barcelona, Paidós ICE-UAB, 1996.
- Goffman, Erving (1971), *Relaciones en público. Microestudios de orden público*, Madrid, Alianza Universidad, 1979.
- Grassi, Estela (1996), “Políticas sociales e investigación antropológica: Problemas y propuestas”, en Susana Hintze (org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC.
- Greene, Jennifer (1994), “Qualitative Program Evaluation: Practice and Promise”, en N. K. Denzin, parte V, *The Art of Interpretation, Evaluation, and Presentation*, N. Denzin y Y. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Sage, pp. 530-544.
- Hammersley, Martyn y P. Atkinson (1983), *Etnografía. Métodos de investigación*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Hintze, Susana (1996), “Introducción” y “Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales”, en Susana Hintze (org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC.
- Iazzetta, Osvaldo (1997), “Los técnicos en la política argentina”, en Oscar Oszlak (comp.) (1999), *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego II*, Buenos Aires, Eudeba.
- Kalinsky, Beatriz y G. Pérez (1994), “De aquí y de allá: la ambigüedad etnográfica de la Otredad”, *Revista de Iztapalapa*, núm. 30.
- Katz, Cindi (1993), “Playing the field: Questions of Fieldwork in Geography”, *The Professional Geographer*, núm. 46, pp. 67-72.
- Knorr-Cetina, Karin (1992), “¿Comunidades científicas o arenas transepistémicas de investigación? Una crítica de los modelos cuasi-económicos de la ciencia”, en *REDES. Revista de estudios sociales de la ciencia*, núm. 7, vol. 3, septiembre de 1996, pp. 131-160.
- Lamo de Espinosa, Emilio, J. González García y C. Torres Albero (1994), *La sociología del conocimiento y de la ciencia*, Madrid, Alianza Universidad.
- Latour, Bruno (1982), *Ciencia en acción*, Barcelona, Labor, 1992.

- Latour, Bruno y S. Woolgar (1979), *La vida en el laboratorio. La construcción de los hechos científicos*, Madrid, Alianza Universidad, 1995.
- Lévi-Strauss, Claude (1955), *Tristes trópicos*, Buenos Aires, Eudeba, 1976.
- Mandich, Giuliana (1994), “Un aspetto della relazione micro-macro. Il mondo sociale come intersecarsi di presenza e assenza”, *Rassegna Italiana di Sociologia*, A. XXXV, núm. 3, julio-septiembre, pp. 335-360.
- Marí, Enrique (1990), *Elementos de epistemología comparada*, Buenos Aires, Puntosur.
- Mc Dowell, Linda (1992a), “Doing gender: Feminism, feminists, and research methods in human geography”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, núm. 17, pp. 339-416.
- (1992b), “Valid games? A response to Erica Schoenberg”, *The professional Geographer*, núm. 44, pp. 212-214.
- Morin, Edgar (1990), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 1995.
- Oteiza, Enrique (1996), “Dimensiones políticas de la ‘política científica y tecnológica’”, en Mario Albornoz, P. Kreimer y E. Glavich (1996), *Ciencia y sociedad en América Latina*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Pels, Dick (1996), “Strange Standpoints: Or, How to Define the Situation for Situated Knowledge”, *Telos*, núm. 108, verano, pp. 65-89.
- Pile, Steven (1991), “Practising interpretative geography”, en *Transactions of the Institute of British Geographers*, núm. 4, pp. 458-469.
- Quintero, Silvina (1998), “Los métodos en debate: La marca de los dualismos en la geografía feminista”, *Mora. Revista del Instituto interdisciplinario de estudios de género*, Buenos Aires, UBA.
- Rist, Ray C. (1994), “Influencing the Policy Process With Qualitative Research”, en N. K. Denzin, parte V, *The Art of Interpretation, Evaluation, and Presentation*, N. Denzin y Y. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Sage, pp. 545-557.
- Rosaldo, Renato (1989), *Cultura y verdad. Nueva propuesta de análisis social*, México, Grijalbo, 1991.
- Saltalamacchia, Homero (1992), *Historia de vida, San Juan de Puerto Rico*, Ediciones CIJUP.
- (1996), “Las técnicas cualitativas y su uso en investigación y evaluación de políticas”, seminario dictado en la maestría en políticas territoriales y ambientales, FFyL, UBA, agosto-septiembre.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (1993), “El proceso de diagnóstico en la

- elaboración de políticas públicas”, *Perfiles latinoamericanos. Las políticas públicas*, año II, núm. 3, México, pp. 17-36.
- Schutz, Alfred (1932), *La construcción significativa del mundo social*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Scotto, Gabriela (1993), “El tiempo de la política”, *Cuadernos de Antropología Social*, ICA, FFyL, UBA, pp. 35-54.
- Ulin, Robert (1984), *Antropología y teoría social*, México, Siglo Veintiuno, 1990.
- Visacovsky, Sergio (1995), “La invención de la etnografía”, *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, año IV, núm. 5, agosto, pp. 7-24.
- Wainerman, Catalina (1994), “Insumos metodológicos de la investigación en ciencias sociales aplicables a la evaluación de proyectos de desarrollo”, en Beatriz Cuenya y M. Natalicchio (coords.) (1994), *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*, Buenos Aires, CEAL-CEUR-Gadis.
- Weber, Max (1919), *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1984.
- Willis, Paul (1980), “Notes on Method”, en Hall, Stuart *et al.* (eds.) *Culture, Media, Language*, Londres, Hutchinson (traducción del original por Gabriela López).
- Wolf, Mauro (1979), *Sociologías de la vida cotidiana*, Madrid, Cátedra, 1988.
- Zemelman, Hugo (1987), “La totalidad como perspectiva del descubrimiento”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLII, núm. 1, enero-marzo, pp. 55-86.

## ¿Se aproxima a sus límites la delegación de poderes?\*

Robert H. Wilson\*\*

En Estados Unidos, los gobiernos estatales y locales se han vuelto más activos y capaces para el diseño e implementación de políticas públicas, como lo deseaban muchos defensores de la delegación de poderes y la descentralización. El cambio en las relaciones intergubernamentales ha sido impulsado en gran parte por imperativos fiscales y medidas políticas, más que por una reasignación oficial de las funciones o responsabilidades entre los niveles de gobierno. No obstante, el sistema de relaciones intergubernamentales continúa siendo extraordinariamente complejo, y en muchas áreas críticas la política federal sigue teniendo prioridad sobre los gobiernos estatales y locales o los dirige.

En este siglo, es bien conocida la tendencia hacia un predominio federal en las relaciones intergubernamentales. La incapacidad de los estados para responder a tareas sustantivas, en especial durante los años treinta, contribuyó a esa tendencia. En términos constitucionales, se encontró que la política federal desbancaba a las medidas estatales en la mayoría de los ámbitos de las políticas. El gobierno federal influyó en las medidas estatales mediante ayuda financiera y mecanismos reguladores. Sin embargo, la relación federación-estados nun-

\* Se preparó una versión anterior de este trabajo para la mesa redonda Comparación de la Delegación de Poderes en América del Norte, realizada en la Reunión Anual de la Asociación para Asuntos Urbanos, Fort Worth, Texas, abril de 1998.

\*\* El autor es profesor en la Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, Universidad de Texas en Austin. Traducción de Nora A. de Allende. Artículo recibido: 10/1998.

ca ha sido totalmente unilateral; en cambio, un examen minucioso de esa relación revela que, en casi todas las funciones gubernamentales, las responsabilidades son compartidas por los gobiernos federal, estatal y local.

Se ha pedido recientemente la reforma en las relaciones intergubernamentales por razones administrativas, políticas y filosóficas. Algunos teóricos políticos de los sistemas administrativos argumentan que el sistema federal se ha vuelto ineficiente. El restablecimiento de los derechos y prerrogativas de los estados y la autonomía local han sido cuestiones importantes, en particular para los políticos conservadores. Otros señalan que, a fin de promover la participación democrática de la población, las decisiones sobre políticas y gobierno deben descentralizarse en la mayor medida posible. El tiempo transcurrido nos permite efectuar un examen de las consecuencias de las recientes iniciativas de delegación de poderes.

En este trabajo se examina primero el debate en torno a la delegación de poderes y el desplazamiento de los recursos materiales en el sistema intergubernamental en los últimos decenios. En la sección siguiente se propone una categorización de las relaciones intergubernamentales, en particular las federales-estatales, sobre la base de elementos comunes encontrados en la evolución de varias áreas de políticas. En la sección final se abordan los efectos de la delegación de poderes en las ciudades.

### **El debate en torno a la delegación de poderes en los últimos decenios**

El reciente debate sobre las relaciones intergubernamentales en Estados Unidos tiene sus orígenes en los años cincuenta. El activo gobierno federal de los años treinta solicitó a los estados que cumplieran muchas funciones diferentes, lo cual produjo un sistema intergubernamental extraordinariamente complejo y engorroso. El Consejo de Gobiernos Estatales, después de realizar un estudio del sistema de subsidios federales a solicitud del ex presidente Herbert Hoover, pidió el regreso a un federalismo dual.<sup>1</sup> La Comisión Kestnbaum y el Comité de Acción Conjunta Federal-Estatal, establecidos por el presidente

Eisenhower, investigaron formas de devolver a los estados la facultad de formulación e implementación de políticas públicas.<sup>2</sup>

No obstante, durante los sesenta el poder federal se expandió más, si bien esta centralización de la formulación de políticas implicó una función más amplia de los gobiernos estatales en la implementación de las mismas. Las iniciativas del Nuevo Trato y la Gran Sociedad a menudo crearon o fortalecieron una función para los gobiernos estatales o locales en la aplicación, aunque se tratara de una función subordinada. Estas iniciativas aumentaron las facultades de los gobiernos estatales. El empleo y los presupuestos de los gobiernos estatales crecieron como resultado de la descentralización administrativa.

A comienzos de los años setenta, el gobierno de Nixon prosiguió en forma aún más enérgica la aplicación descentralizada de la política federal. Además, el gobierno federal amplió su empleo de estrategias reguladoras para inducir la cooperación de los gobiernos estatales y locales en la aplicación de sus políticas.<sup>3</sup> En los años sesenta, el gobierno federal había usado la regulación para lograr sus objetivos políticos en campos tales como la protección ambiental, la educación y la salud y la seguridad, pero en los setenta amplió sus modalidades de regulación de la acción. Se emplearon métodos como las órdenes directas, el derecho de prioridad parcial, las estipulaciones transversales y entrecruzadas para involucrar a los gobiernos estatales y locales en el proceso regulador,<sup>4</sup> pero esas disposiciones con frecuencia representaron cargas financieras para los gobiernos estatales y locales y volvieron muy tirantes las relaciones intergubernamentales.<sup>5</sup>

Durante el gobierno de Reagan, la descentralización de la toma de decisiones y las reducciones en las transferencias intergubernamentales se volvieron más enérgicas. En marcado contraste con las preocupaciones por la descentralización y la eficiencia administrativas de la presidencia de Nixon, Reagan declaró que el propósito era reducir el tamaño y el alcance de la intervención gubernamental en

<sup>2</sup> Comisión de Relaciones Intergubernamentales (1955), *A Report to the President for Transmittal to the Congress*, Washington, D. C. Comité de Acción Conjunta Federal-Estatal (1960), *Final Report of the Joint Federal-State Action Committee to the President of the United States and to the Chairman of the Governors' Conference*, Washington, D. C., Government Printing Office.

<sup>3</sup> Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales (ACIR, por sus siglas en inglés) (1984), *Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact, and Reform*, Washington, D. C., caps. 1 y 3.

<sup>4</sup> Derthick, Martha (1987), "American Federalism: Madison's Middle Ground in the 1980's", *Public Administration Review*, enero-febrero, p. 67.

<sup>5</sup> ACIR, *Regulatory Federalism*, cap. 5.

<sup>1</sup> Consejo de Gobiernos Estatales (1949), *Federal Grants-in-Aid: Report of the Committee on Federal Grants-in-Aid*, Chicago.

todos los niveles.<sup>6</sup> Se argumentó que este sistema restringido de gobierno mejoraría la posición relativa de los estados, ya que sus recursos se reducirían menos que los del gobierno federal. Una propuesta de reestructuración de los subsidios federales ("block grants") sin restricciones con el propósito de reorganizar ciertas funciones en los distintos niveles de gobierno (reemplazando el "pastel marmolado" por un "pastel en capas" en ciertas áreas de políticas), no fue aceptada por el Congreso.<sup>7</sup>

No obstante, el gobierno de Reagan logró traspasar a los estados las principales responsabilidades de la administración de los programas de ayuda federal, en detrimento de los gobiernos locales. En el primer año de la presidencia de Reagan se aprobaron nueve programas de subsidios federales sin restricciones, muchos con niveles de financiamiento inferiores a los de los programas categóricos que reemplazaron. Los nuevos programas de subsidios sin restricciones eran de carácter federal y estatal, y la proporción de ayuda federal que eludía a los gobiernos estatales y pasaba directamente a los locales disminuyó de 24.2 a 14.5%.<sup>8</sup> Si bien las propuestas del gobierno de Reagan de reducir la función del gobierno federal fueron restringidas por decisiones del Congreso, en muchas áreas –salud, desarrollo económico, aprovechamiento del agua, política ambiental y telecomunicaciones– el gobierno federal se retiró de su función de liderazgo en la elaboración y financiamiento de políticas.<sup>9</sup>

En los años ochenta, el debate sobre la división apropiada de las responsabilidades y la autonomía relativa de los estados comenzó a ser opacado por la creciente deuda federal. El rápido incremento de los gastos militares federales y la incapacidad de aumentar los ingresos fiscales federales, en gran parte resultado de la reducción de los impuestos federales en 1981, provocaron severas restricciones de la ayuda federal a los gobiernos estatales y locales. Las decisiones federales sobre la ayuda estaban sujetas a deficientes condiciones fiscales y a poderosas fuerzas políticas que promovían la descentralización administrativa. La reducción de la ayuda agregó nuevas presiones a la formulación de políticas en los ámbitos estatal y local. Sin embargo, la descentralización administrati-

<sup>6</sup> Conlan, Timothy (1988), *New Federalism: Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan*, Washington, D. C., Brookings Institution, pp. 12-13, y parte 2.

<sup>7</sup> Barfield, Claude E. (1981), *Rethinking Federalism: Block Grants and Federal, State, and Local Responsibilities*, Washington, D. C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, caps. 3, 5 y 6.

<sup>8</sup> Walker, David B. (1991), "American Federalism from Johnson to Bush", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 21, invierno, p. 112.

<sup>9</sup> Pagano, Michael A. y Ann O'M. Bowman (1989), "The State of American Federalism: 1988-1989", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 19, verano, pp. 1-2.

va de los decenios anteriores preparó a los estados para los retos de la descentralización de la formulación de políticas.

Los cambios en las relaciones intergubernamentales en los años ochenta se pueden caracterizar no tanto por ser una descentralización ordenada de las responsabilidades –llamada por algunos "no centralización de la responsabilidad"–, sino una descentralización en la cual se impusieron a los gobiernos estatales y locales nuevas responsabilidades. Con el llamado federalismo permisivo, la estructura básica de las relaciones intergubernamentales permaneció centrada en el gobierno federal, en particular en términos de una intrusión y expansión de la regulación federal y de sentencias judiciales justificantes, pero los estados tenían la oportunidad de iniciar acciones y de diseñar programas en diversas áreas de políticas.<sup>10</sup>

El gobierno de Bush mantuvo el espíritu de delegación de poderes, pero con un tono pragmático, menos estridente. Otros factores afectaron también el liderazgo federal. Las preocupaciones por la deuda nacional continuaron limitando en forma pronunciada los recursos federales. La presidencia controlada por republicanos con un congreso controlado por los demócratas encontró muy difícil avanzar en las principales cuestiones vinculadas con las políticas. Aun cuando se revirtieron los papeles de los partidos durante la presidencia de Clinton, a menudo se produjo una paralización de las políticas. La única área donde hubo acuerdo, la necesidad de un presupuesto equilibrado, redujo más las oportunidades de que los gobiernos estatales y locales encontraran asistencia en Washington, D. C.

La delegación de poderes ha sido ampliamente aceptada en los años noventa, y grupos de congresistas de ambos partidos políticos han tendido a apoyar la descentralización de la toma de decisiones y una mayor responsabilidad estatal y local. Las voces de los gobernadores a menudo han sido importantes en los debates nacionales. En la última parte del decenio aumentaron las filas de gobernadores republicanos, y los intereses de los estados estuvieron bien representados en cargos del partido. La delegación de poderes se ha vinculado estrechamente con las políticas sociales, en especial con la asistencia social. A partir de la Ley de Apoyo a la Familia de 1988 y continuando con la extensa experimentación estatal de la reforma de la asistencia social en el gobierno de Bush, desapareció el consenso nacional acerca

<sup>10</sup> Walker (1991), "American Federalism from Johnson to Bush", pp. 118-119; Daniel J. Elazar (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, cap. 6.

de la capacidad del gobierno federal de diseñar y aplicar una política efectiva de asistencia social. La recesión de comienzos de los años noventa desaceleró las actividades de reforma de la asistencia social, pero la recuperación económica y el notable crecimiento generaron un entorno político en el cual los funcionarios estatales y locales acordaron un cambio espectacular de la función federal mediante la asignación de una mayor responsabilidad a los estados.

En términos del marco jurídico, en los años noventa la Suprema Corte ha puesto en tela de juicio la inveterada predisposición a postergar del gobierno federal. En los últimos decenios, la supremacía de la ley federal sobre la ley estatal ha prevalecido repetidamente en una amplia variedad de áreas de políticas. En los años cincuenta, un experto en la materia concluyó que “El futuro de los estados no depende de la protección constitucional sino de decisiones políticas y administrativas”.<sup>11</sup> En los setenta, la opinión de los expertos en la materia confirmó esa conclusión.<sup>12</sup> En el juicio *García contra Dirección de Tránsito Metropolitano de San Antonio*, realizado en 1985, la Suprema Corte juzgó que los estados no están constitucionalmente protegidos contra las intrusiones de la legislación federal, pero la estructura de gobierno y el proceso político son los medios de que disponen los estados para enmendar una legislación federal onerosa.<sup>13</sup> En 1987, en el juicio *Carolina del Sur contra Baker*, la Suprema Corte apoyó la reafirmación del dictamen en *García contra San Antonio*, pero con una votación de 5 a 4.<sup>14</sup> En los años noventa, la Suprema Corte, dominada por jueces nombrados por los presidentes Reagan y Bush, reexaminó los problemas de la supremacía federal. La Suprema Corte de Rehnquist, en votaciones considerablemente mayoritarias, encontró que la autoridad de los estados desbancaba a la del gobierno federal en algunos casos de poca importancia.<sup>15</sup> Los casos que proporcionaron el mayor respaldo a los derechos de los estados, como el de *Printz contra los Estados Unidos de América*, que acabó con la Ley Brady de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego de 1993, se decidieron por

<sup>11</sup> Leonard D. White (1953), *The States and Nations*, Baton Rouge, LA, Louisiana State University Press, p. 4.

<sup>12</sup> ACIR, “The Key Questions of Federalism: Key Problems”, pp. 48-49.

<sup>13</sup> 105 S. Ct. 1005 (1985); ACIR (1986), *The Transformation in American Politics: Implications for Federalism*, Washington, D. C., p. 7.

<sup>14</sup> 108 S. Ct. 1355 (1988). Hay un análisis de esto en el trabajo de John Kincaid (1988), “The State of American Federalism, 1987”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 18, verano, pp. 2-5.

<sup>15</sup> F. Schram Sanford y Carole S. Weissert (1997), “The State of American Federalism, 1996-1997”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, primavera, pp. 20-28.

pocos votos (5 a 4 en el caso *Printz*). La opinión mayoritaria expresada por el juez Scalia en este caso pareció un argumento a favor de un retorno al sistema de “soberanía dual” establecido por la Constitución. Sea o no probable esa espectacular reestructuración del federalismo, los casos recientes indican que la Corte continuará preocupándose por los límites del poder federal. No obstante, es probable que el liderazgo de los estados en cuestiones vinculadas con las políticas públicas continuará dependiendo de actos políticos y administrativos más que de la autoridad constitucional.

A pesar del amplio consenso acerca de los beneficios de la descentralización, existen varias fuerzas de oposición. Los conservadores en materia social cada vez más quieren que el gobierno federal tenga prioridad sobre las autoridades estatales en relación con cuestiones culturales y sociales como el matrimonio entre personas del mismo sexo, orar en las escuelas, el aborto y otros asuntos. Estas presiones subrayan el hecho de que otros valores políticos pueden entrar en conflicto directo con nuevos esfuerzos de descentralización.

### El federalismo fiscal

Más allá del examen de discusiones políticas e ideológicas, el análisis de los recursos disponibles en los diversos niveles de gobierno constituye otro instrumento para evaluar la delegación de poderes. El crecimiento del tamaño del gobierno federal, medido como la proporción del producto interno bruto representada por los gastos federales internos, se revirtió a mediados de los años ochenta (cuadro 1). Sin embargo, a comienzos de los noventa esos gastos aumentaron bruscamente y luego declinaron con lentitud en relación inversa al crecimiento de la economía nacional. La aplicación del decreto sobre un presupuesto equilibrado probablemente llevará a nuevas reducciones. Medidos en términos de la proporción del ingreso personal total, los ingresos fiscales federales alcanzaron un valor máximo a comienzos de los ochenta y, después de una modesta declinación, permanecieron bastante estables hasta mediados de los noventa, cuando se produjo un ligero incremento.

La participación del gobierno federal en el empleo en el sector público civil, muestra un patrón muy diferente, con una declinación casi continua desde los años sesenta hasta fines de los noventa. Esto indica que la descentralización administrativa federal, asociada primero con

## Cuadro 1. Recursos financieros y humanos según el nivel del gobierno, 1952-1995

Año	PIB actual (miles de millones)	Gastos federales como proporción del PIB (sin los de defensa)			Deuda federal como proporción del PIB (del sector público)			Ingresos fiscales (% del ingreso personal)			Gastos (% del ingreso personal)			Empleo público Distribución (%)								
		Estatales			Locales			Estatales			Federales			Federales			Estatales			Locales		
		Total	Fuentes propias	Total	Total	Fuentes propias	Total	Total	Fuentes propias	Total	Total	Fuentes propias	Total	Total	Fuentes propias	Total	Total	Fuentes propias	Total	Total	Fuentes propias	Total
1952	6.2	61.6	26.2	6.1	5.2	7.1	5.2	26.1	0.9	5.8	1.8	7.4	7.105	36.4	14.9	48.7						
1957	6.9	48.7	24.4	6.9	5.8	8.1	6.0	23.0	1.1	6.8	2.1	8.7	8 047	30.3	16.2	53.5						
1962	585.2	9.6	43.7	23.5	8.3	6.6	7.0	25.0	1.7	8.0	2.4	10.0	9 888	27.0	17.9	55.0						
1967	833.6	10.6	32.8	25.0	9.5	7.3	10.0	25.9	2.3	9.1	3.0	10.3	11 867	25.2	19.7	55.1						
1972	1 237.3	12.9	27.4	22.8	11.4	8.6	11.7	24.7	3.4	11.1	3.7	12.1	13 759	20.3	21.5	58.2						
1973	1 382.6	12.9	26.1	23.0	11.8	8.8	11.7	24.8	3.7	10.8	3.7	11.6	14 139	19.7	21.3	59.0						
1974	1 496.9	13.2	23.9	23.8	11.6	8.9	11.8	24.4	3.5	10.9	3.8	11.6	14 628	19.6	21.6	58.8						
1975	1 630.6	15.8	25.4	23.1	12.0	9.1	12.2	26.0	3.8	12.1	4.0	12.4	14 973	19.3	21.8	58.9						
1976	1 819.0	16.3	22.4	22.4	12.7	9.6	12.3	26.9	4.9	12.5	4.0	12.5	15 012	18.9	22.3	58.8						
1977	2 026.9	15.9	27.9	23.9	12.7	9.7	12.2	27.0	4.6	11.9	3.9	12.2	15 459	18.4	22.6	59.0						
1978	2 291.4	16.0	27.4	23.8	12.4	9.5	11.8	26.4	4.4	11.2	3.7	11.6	15 628	18.5	22.6	58.9						
1979	2 557.5	15.5	25.7	24.6	12.1	9.3	11.5	26.4	4.2	11.0	3.7	11.5	15 972	18.5	22.6	58.9						
1980	2 784.2	16.8	26.1	25.0	12.3	9.4	11.4	27.3	4.0	11.4	3.7	11.5	16 285	18.6	23.0	58.4						
1981	3 115.9	17.0	25.8	26.2	12.3	9.5	11.4	28.5	3.8	11.6	3.7	11.4	16 080	18.3	23.3	58.4						
1982	3 243.1	17.4	28.6	25.7	12.4	9.8	11.8	29.8	3.2	11.6	3.7	11.7	15 964	18.2	23.4	58.4						
1983	3 514.5	17.5	33.1	23.9	12.6	10.0	11.9	30.8	3.1	11.8	3.6	11.8	15 988	18.2	23.7	58.1						

Robert H. Wilson

## ¿Se aproxima a sus límites la delegación de poderes?

1984	3 902.4	16.3	34.1	24.3	12.8	10.2	11.8	7.7	29.9	3.2	11.3	3.5	11.6	16 200	18.3	23.7	58.0
1985	4 180.7	16.9	36.6	24.3	13.2	10.5	12.1	8.0	31.0	3.2	11.8	3.7	11.8	16 517	18.4	23.6	58.0
1986	4 422.2	16.4	39.7	24.0	13.6	10.9	12.3	8.2	31.1	3.3	12.0	3.7	12.1	16 848	18.2	23.7	58.2
1987	4 692.3	15.7	41.0	25.2	13.7	11.0	12.4	8.3	30.4	3.0	12.1	3.7	12.3	17 191	18.1	23.7	58.2
1988	5 049.6	15.6	41.4	24.9	13.3	10.7	12.2	8.2	29.9	2.9	11.9	3.7	12.2	17 576	17.9	23.7	58.4
1989	5 438.7	15.7	40.9	24.9	13.4	10.7	12.1	8.1	29.0	2.9	12.0	3.8	12.2	17 964	17.6	23.8	58.6
1990	5 743.8	16.7	42.4	24.7	13.5	10.8	12.4	8.3	29.8	3.1	12.2	3.7	12.4	18 508	17.6	23.8	58.6
1991	5 916.7	17.9	45.9	24.9	13.7	10.7	12.7	8.5	30.6	3.3	13.0	3.9	12.9	18 597	16.9	24.0	59.1
1992	6 244.4	17.6	48.8	24.5	14.5	11.2	12.6	8.4	29.8	3.6	13.7	3.9	12.8	18 810	16.7	24.1	59.2
1993	6 558.1	17.3	50.2	25.4	15.7	12.0	13.2	8.8	30.5	4.0	14.5	4.2	13.3	19 001	16.2	24.3	59.5
1994	6 947.0	17.3	50.1	26.1	15.7	11.9	13.4	8.9	30.4	4.1	14.5	4.2	13.4	19 209	15.7	24.4	59.9
1995	7 265.4	17.3	50.1	*	16.0	12.2	13.4	8.8	*	*	14.8	4.3	13.4	19 376	15.4	24.5	60.1
1996	7 636.0	17.2	49.6	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1997	8 083.4	16.7	47.3	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Fuentes: Comisión Asesora sobre Relaciones Intergubernamentales (ACIRE) (1994). "Significant Features of Fiscal Federalism: Revenues and Expenditures", vol. 2, M-190-11, Washington, D. C., diciembre, cuadros 1, 5, 11, 20 y 23. Datos sobre el PIB tomados del Economic Report of the President (1998), Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, cuadros B-26 y B-79. Datos sobre el empleo público, 1979-1995, U. S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Regional Economic Information Service (<http://www.lib.virginia.edu/socsci/reis/index.html>).

\* No se dispuso de datos.

Nixon, ha sido una tendencia a largo plazo y no una que pueda ser vinculada con determinados periodos presidenciales o ciclos coyunturales. La fase más rápida de declinación de hecho se produjo en los noventa, durante una presidencia demócrata.

En cuanto a los gastos del sistema intergubernamental, la ayuda federal a otros gobiernos, como proporción del ingreso personal, comenzó a disminuir a mediados de los años setenta. Aun cuando el gobierno de Reagan aceleró las reducciones de la ayuda federal en una amplia variedad de áreas de políticas, la declinación a largo plazo precedió a su gobierno (véase el cuadro 1). Si bien en términos absolutos se redujo la tasa de crecimiento, para 1984 el valor de la ayuda federal, 99 mil millones de dólares, había superado el nivel de 86 mil millones de 1982.<sup>16</sup> A fines de los ochenta, se revirtió la declinación a largo plazo de la ayuda federal como proporción del ingreso personal (véase el cuadro 1).

En cuanto a los gobiernos estatales y locales, los ingresos y los gastos han mostrado una tendencia ascendente desde comienzos hasta mediados de los ochenta. En la segunda mitad de esta década, como consecuencia de las reducciones de la ayuda federal y los mandatos federales,<sup>17</sup> los gobiernos estatales y locales se vieron forzados a aumentar los ingresos provenientes de sus propias fuentes (véase el cuadro 1).<sup>18</sup> Es curioso que a pesar del incremento de la renovada ayuda federal en los años noventa, los gobiernos estatales y locales han continuado aumentando los ingresos provenientes de sus propias fuentes. En términos del empleo, después de un patrón relativamente estable en la mayor parte de los años ochenta, se ha reanudado la tendencia a largo plazo, que data desde los años cincuenta, y aumentaron las participaciones de los gobiernos estatales y locales al empleo total en el sector público.

Estas tendencias en la dotación de recursos del federalismo son muy complejas. Los años ochenta hicieron poco salvo desacelerar las tendencias a largo plazo. Los gastos internos federales como proporción del PIB declinaron en los ochenta, pero a comienzos de los noventa retornaron a los niveles anteriores a 1980 y luego los superaron, para disminuir nuevamente a medida que se expandió la economía estadounidense. Durante los años ochenta y los noventa, los gobiernos

<sup>16</sup> Véase Pagano y O'M. Bowman, "The State of American Federalism", pp. 1-2.

<sup>17</sup> Algunas de las medidas reguladoras fueron incluso apoyadas por el gobierno de Reagan, especialmente en los casos en que otras metas políticas entraban en conflicto con la autonomía estatal y local. Véase Conlan, *New Federalism*, pp. 211-218.

<sup>18</sup> Los gastos federales, estatales y locales totales representaron 30.6 por ciento del PIB en 1979, y 34.5 por ciento en 1988. Walker, "American Federalism from Johnson to Bush", p. 113.

estatales y locales han incrementado los ingresos provenientes de sus propias fuentes y los gastos. En relación con el empleo en el sector público civil, las participaciones de los gobiernos estatales y locales han crecido casi continuamente desde los años sesenta, coincidiendo con las reducciones de la participación federal. Si bien los gobiernos estatales y locales incrementaron sus participaciones relativas en los gastos y el empleo, el gobierno federal sigue siendo el más poderoso captador individual de ingresos en el sistema. Por consiguiente, la expansión de la dotación de recursos de los gobiernos estatales es atribuible, al menos en parte, a la acción federal de fomento de la descentralización de la aplicación de las políticas.

### **La delegación de poderes en la formulación e implementación de políticas**

Dada la complejidad del sistema estadounidense de relaciones intergubernamentales y la gran variación de esas relaciones en las diversas áreas de políticas, es problemático hacer generalizaciones. La categorización exploratoria de las relaciones intergubernamentales ofrecida en esta sección intenta identificar patrones. Para cada categoría, se investigan en varias políticas diferentes los efectos de la delegación de poderes (cuadro 2).

#### *La formulación descentralizada de políticas*

En muchas áreas se ha producido una descentralización sustancial, si no espectacular, de la autoridad en cuanto al diseño e implementación de políticas. Las medidas y programas de las políticas diseñados antes principalmente por organismos federales, ahora incorporan funciones sustanciales en el diseño de los programas asignados a los gobiernos estatales y, en ciertos casos, locales. En ocasiones el Congreso ha otorgado flexibilidad a los organismos federales de implementación mediante mecanismos tales como la concesión de exenciones de estipulaciones federales. En otros casos, la descentralización de la formulación de políticas y el diseño de programas fueron explícitamente requeridos por la acción del Congreso. En ambos tipos de acción siguió siendo considerable el financiamiento federal de las iniciativas de los programas.

Un ejemplo importante de descentralización mediante exenciones

**Cuadro 2. Categorías de relaciones intergubernamentales**

Formulación descentralizada de las políticas	Sección 1115 de Medicaid Ley de Eficiencia del Transporte Plurimodal de Superficie de 1991 Ley de Conciliación de la Responsabilidad Personal y las Oportunidades de Trabajo de 1996 Subsidio sin restricciones para el cuidado y desarrollo infantiles
Inducción a los estados a actuar	Cobertura médica para los niños no asegurados Desarrollo rural
Predominio federal	Ley de Mandatos sin Respaldo de 1995 Política de comunicaciones e impuestos a Internet Regulación del uso de la tierra y ubicación de conjuntos habitacionales Ley de Movilidad y Responsabilidad del Seguro de Salud de 1996
Búsqueda del liderazgo federal	Política de inmigración Política de vivienda Desarrollo regional y urbano

federales son las cláusulas de la sección 1115 de Medicaid.<sup>19</sup> La autoridad para las exenciones, actualmente ejercida por el Departamento de Salud y Servicios Humanos, fue establecida en la Ley de Seguridad Social de 1962. Una exención permite al Estado un grado considerable de experimentación e innovación en la puesta en práctica de los programas. Con el colapso de la reforma federal del sector de la salud durante la primera presidencia de Clinton, los estados recurrieron cada vez más a las exenciones como una forma de responder a los extensos cambios en la industria de la salud.

En ciertos casos, la legislación federal ha estimulado con energía la descentralización de la formulación de políticas. La Ley de Eficiencia del Transporte Plurimodal de Superficie (ISTEA, por sus siglas en inglés) de 1991 recibió un reconocimiento casi universal por extender a los funcionarios locales la autoridad para tomar decisiones en la

<sup>19</sup> Schneider, Sandra K. (1997), "Medicaid Section 1115 Waivers: Shifting Health Care Reform to the States", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, núm. 2, primavera, pp. 89-109.

planificación del transporte. La política federal de transporte ha reservado una función para los funcionarios estatales y locales, incluyendo una estipulación de aportaciones paralelas, desde la aprobación de la Ley de Carreteras de 1916. No obstante, en los últimos decenios los planificadores locales se han visto considerablemente restringidos en cuanto a los tipos de proyectos que podrían ser financiados con un determinado programa. Con la ISTEA, los fondos federales podían ser traspasados por las autoridades locales entre los proyectos de tránsito y de carreteras, y se otorgaba mayor flexibilidad para cumplir con el componente local de financiamiento, incluyendo más oportunidades para el financiamiento de los proyectos por el sector privado.

La nueva sanción de la ISTEA en 1998 no produjo un cambio sustancial en el marco intergubernamental establecido por la ley original.<sup>20</sup> Sin embargo, en las deliberaciones sobre la nueva sanción una propuesta de los congresistas redujo el impuesto federal de la gasolina y asignó todas las decisiones sobre la captación de ingresos a los gobiernos estatales y locales. Esta espectacular forma de delegación de poderes no fue aprobada. Dada la eficiencia del gobierno federal como recaudador de impuestos y los factores exógenos o los beneficios secundarios en esta infraestructura nacional, no parece probable una mayor delegación de la captación de ingresos.

La nueva sanción de la ISTEA fue una de las primeras acciones del Congreso en el entorno posterior al déficit federal. En este entorno, para los miembros del Congreso es más fácil racionalizar los gastos federales que apoyar a sus representados. El atractivo de la inversión en transporte puede limitar una mayor delegación de poderes, pero el debate sobre la nueva sanción también reveló la tensión entre los funcionarios estatales y los municipales, que relativamente no ha sido investigada. Muchos funcionarios estatales querían elevar el nivel de las asignaciones específicas para carreteras, mientras que las ciudades más grandes preferían mantener fondos disponibles para los sistemas de tránsito.

La aprobación de la Ley de Conciliación de la Responsabilidad Personal y las Oportunidades de Trabajo (PRWORA, por sus siglas en inglés) de 1996, marcó un profundo cambio en las políticas públicas estadounidenses. Como resultado del espectacular desplazamiento del apoyo público a la política de asistencia social, el compromiso bipartidario con la reducción del déficit y una economía fuerte, se cambió la estructura básica de la política de asistencia social y se eliminaron de

<sup>20</sup> *Innovative Financing of Highways: An Analysis of Proposals*, enero de 1998, p. 12.

manera efectiva las pautas nacionales de asistencia social. Aun cuando las estipulaciones acerca del desempeño continúan condicionando los fondos federales, se delegaron a los estados la responsabilidad y un poder discrecional muy amplio en el diseño y aplicación de la política de asistencia social. El subsidio federal sin restricciones creado por la Ley de Asistencia Temporal a las Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés) proporciona un nivel relativamente fijo de financiamiento a los estados hasta finalizar el año 2002, para el apoyo a los ingresos y la capacitación, muy diferente del anterior flujo indeterminado de fondos que variaba según las necesidades de los estados. Éstos han adoptado una amplia gama de criterios acerca de las condiciones exigidas, los requisitos de capacitación, los límites temporales y otras cuestiones. Algunos estados han usado el superávit temporal generado por la sólida economía para financiar sus otras prioridades, y otros lo han empleado para desarrollar nuevos sistemas de prestaciones a los trabajadores. Sin embargo, los efectos de la reforma están lejos de ser claros. El extraordinario crecimiento de la economía nacional ciertamente ha aminorado la amenaza de grandes números de desempleados sin apoyo gubernamental. Cuando se desacelere la economía y los mercados de empleo no funcionen tan bien, se harán más visibles la eficacia de estas reformas y la sensibilidad de los gobiernos estatales y locales a las consiguientes necesidades de los desempleados.

Se puede apreciar la envergadura de la reforma de la PRWORA por su efecto en otras áreas de políticas y sistemas de suministro de servicios. El Subsidio sin Restricciones para el Cuidado y Desarrollo Infantiles de 1990 fue aprobado siguiendo el espíritu de la delegación de poderes. La estructura de subsidio federal sin restricciones da a los estados una sustancial autoridad para el diseño y aplicación de la política. La iniciativa fue ampliamente considerada como un éxito, pero con la PRWORA el sistema de guarderías infantiles ha estado estrechamente vinculado con la reforma de la asistencia social y, específicamente, con las necesidades de capacitación de los beneficiarios de la asistencia social. Del mismo modo, la reforma de la política de desarrollo de la fuerza laboral, ya en marcha antes de la reforma de la asistencia social, ha tenido que ser adaptada a las disposiciones sobre el desempeño de los estados establecidas por la PRWORA. Las reformas importantes inducidas por la necesidad de aumentar la capacitación han sido en gran medida desplazadas por las demandas de ubicar en empleos a los ex beneficiarios de la asistencia social.

En la ISTEFA y la PRWORA surge un nuevo problema de la delegación de poderes: las relaciones estatales y locales. Estos sistemas de suministro de servicios se manejan en gran parte localmente. La cuestión del grado apropiado de poder discrecional local en el diseño y la aplicación, preocupa a muchos estados. El reto para la delegación de poderes estatal-local es el mismo que en el plano federal-estatal. ¿Cómo se deben equilibrar las pautas amplias con el poder discrecional local para lograr la eficiencia de los programas? Así como los estados han tenido que mejorar su capacidad, los gobiernos locales –y especialmente las organizaciones no lucrativas– también deben mejorar su capacidad en este nuevo entorno.

#### *Inducción a los estados a actuar*

El gobierno federal a menudo ha actuado en relación con cuestiones consideradas de trascendencia nacional, intentando inducir la acción de los gobiernos estatales, produciendo una estructura de financiamiento federal y estatal (o local) compartido en muchas áreas de políticas. Esta estrategia ha sobrevivido a la delegación de poderes. Cuando se hizo evidente el efecto negativo de la reforma de la asistencia social sobre la cobertura del seguro de salud, el Congreso aprobó una resolución vinculada con el presupuesto de 1997, que otorgaba 24 mil millones de dólares para financiar la cobertura médica de los niños no asegurados. Los estados deben hacer aportaciones iguales a los fondos federales. Si bien no es un subsidio sin restricciones, los estados pueden escoger si participan o no. Esta iniciativa federal tal vez viole el espíritu de la delegación de poderes, pero la gravedad del problema de los niños no asegurados, la necesidad de pautas nacionales y la capacidad del gobierno federal para captar ingresos, constituyen una justificación suficiente para instaurar este programa.

El gobierno federal también fomenta la acción de los estados en el desarrollo rural.<sup>21</sup> El sistema de apoyo a la agricultura que prevaleció en la mayor parte de este siglo ha sido ampliamente considerado una forma eficaz de cooperación federal y estatal. No obstante, ha cambiado de manera espectacular la función de la agricultura en la economía nacional, y las políticas de libre mercado de los últimos decenios son

<sup>21</sup> Radin, Beryl et al. (1996), *Inventing New Governance: Intergovernmental Relations and Rural Development*, Lawrence, KS, University of Kansas Press.

incompatibles con los precios agrícolas de garantía. La reforma de este sistema exigió una redefinición del desarrollo rural (que ya no es un sinónimo del desarrollo agrícola) y reducciones sustanciales del financiamiento. Las reformas federales han tratado de fomentar relaciones de colaboración entre los funcionarios federales, estatales y locales, y los intereses de la comunidad y el sector privado. Los niveles del financiamiento federal ya no bastan para asegurar la participación de los estados, y se requerirán asociaciones de colaboración con los gobiernos estatales y locales y el sector privado para lograr un desarrollo rural efectivo.

### *El predominio federal*

Una cuestión destacada en los debates sobre la delegación de poderes a comienzos de los años noventa fue la de los mandatos sin respaldo, es decir, la imposición a los gobiernos estatales y locales de leyes federales que representan cargas financieras para ellos, a pesar de que no reciben los fondos federales correspondientes o las asignaciones suficientes. El Congreso aprobó la Ley de Mandatos sin Respaldo de 1995 con la intención de proteger a los gobiernos locales de las cargas financieras impuestas por la legislación federal. Si bien los funcionarios estatales y locales en general apoyan el principio, hay controversias en cuanto a los efectos reales de la ley de 1995, y en el Congreso circulan propuestas para esclarecer los tipos de leyes federales cubiertas y exigir el análisis de costos y beneficios así como la evaluación de los riesgos en el proceso de normatización. Una evaluación ha llegado a la conclusión de que, tal como se la formuló originalmente, la ley ha tenido un efecto modesto en cuanto a la modificación de los modelos de implementación, pero aun así representa una ruptura del patrón histórico de los mandatos sin recursos financieros para mantenerse.<sup>22</sup>

A pesar del amplio apoyo para proteger a los gobiernos estatales y locales de este tipo de mandatos, el gobierno federal continúa teniendo prioridad sobre la acción estatal en muchas áreas, incluida la regulación de las actividades comerciales. La Ley de Telecomunicaciones de 1996 dejó muchas interrogantes sin responder, y al ponerla en práctica, la Comisión Federal de Comunicaciones parece estar intentando

<sup>22</sup> Posner, Paul (1997), "Unfunded Mandates Reform Act: 1996 and Beyond", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, núm. 2, primavera, pp. 53-71.

predominar sobre la autoridad estatal y local en áreas tales como los derechos públicos de vía y las tarifas locales de las concesiones.<sup>23</sup> El Congreso ha considerado la propuesta de una Ley de Exención de Impuestos en Internet que prohibiría a los gobiernos estatales y locales recaudar ingresos tributarios por las transacciones comerciales efectuadas en la Internet. Si bien las ciudades ganaron una victoria temporal en 1998, cuando el Congreso pospuso la decisión definitiva por varios años, ese derecho preferencial tendría enormes repercusiones fiscales en las ciudades. Con la economía cambiante, muchas bases impositivas tradicionales de los gobiernos locales se están desgastando y el impuesto sobre las ventas aplicado a las transacciones en Internet representa un método para lograr que la capacidad de captar ingresos concuerde con el crecimiento de sectores de la economía.

Otras propuestas del Congreso tendrían prioridad sobre la autoridad local si fueran aprobadas. Una de ellas, concerniente a los derechos de propiedad, restringiría la autoridad local en la regulación del uso de la tierra. Además, hay una controversia acerca de que la autoridad federal elude el control local del uso de la tierra al situar conjuntos habitacionales financiados con fondos federales. Estas propuestas actualmente no están resueltas, pero su aprobación representaría un retroceso de la delegación de poderes, al menos con respecto a la toma de decisiones por los gobiernos locales.

En un área de políticas, la concerniente a la salud, ha resurgido el patrón tradicional de la acción federal para coordinar las acciones estatales o influir en ellas. La Ley de Movilidad y Responsabilidad del Seguro de Salud (HIPPA, por sus siglas en inglés) de 1996,<sup>24</sup> reemplazó un sistema de autoridad dividida entre los gobiernos estatales y federales por un sistema en el cual la autoridad federal apoya la acción estatal.<sup>25</sup> Si bien es un caso de predominio federal, se consideró necesaria la acción federal para proteger a los asegurados de los efectos negativos de la variación entre las políticas reguladoras de los estados. Representa una de las primeras intrusiones federales importantes en la autoridad del gobierno estatal para regular los seguros, dominio en el cual ha permanecido en gran parte intacta la autoridad estatal.

<sup>23</sup> *Nations Cities Weekly*, 16 de febrero de 1998.

<sup>24</sup> Esta ley fue diseñada para proteger la cobertura del seguro de salud de los trabajadores y sus familias cuando cambian de empleo o lo pierden. [N. de la T.]

<sup>25</sup> Ladenheim, Kala (1997), "Health Insurance in Transition: The Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 27, núm. 2, primavera, pp. 33-51.

### *La búsqueda del liderazgo federal*

En varias áreas de políticas, es notable la ausencia del liderazgo federal y los problemas han desaparecido de la agenda federal. Con la importante excepción de las cuestiones vinculadas con la vivienda adecuada y la discriminación, la política de vivienda ha sido en gran medida desplazada como problema federal. La falta de liderazgo federal en relación con las personas sin hogar es tal vez el caso extremo. Si bien subsisten, a pesar de las reducciones sustanciales, cantidades importantes de fondos federales para vivienda, la medida de otorgar vales federales para rentar viviendas ha eliminado la responsabilidad federal en los mercados que proporcionan viviendas asequibles pero inadecuadas. El retiro del gobierno federal de la política de vivienda se inició en los años ochenta, pero la floreciente economía de los noventa, las bajas tasas de interés de los préstamos hipotecarios para viviendas y las crecientes cantidades de propietarios de sus viviendas, han reducido la preocupación del sector público a pesar de que una proporción muy considerable de la población habita viviendas inadecuadas y crecen los problemas de asequibilidad de las viviendas.<sup>26</sup>

Muchos funcionarios estatales y locales han preconizado una recentralización de la formulación de políticas en diversas áreas. En el campo de la política de inmigración, en particular con respecto al efecto de la inmigración ilegal sobre los servicios públicos, los estados recurren al liderazgo federal. Los estados más agudamente afectados por la inmigración ilegal argumentan que el gobierno federal no está cumpliendo con sus responsabilidades, lo cual impone considerables costos a los gobiernos locales.

### **La escena urbana**

Es difícil distinguir los efectos de la delegación de poderes sobre los gobiernos estatales, de los efectos sobre los gobiernos locales. La asignación de funciones y la capacidad de captar ingresos de los gobiernos locales varían según los estados y, como resultado, son diversos los efectos urbanos de la delegación de poderes en los estados. Además, en un mismo estado la delegación de poderes puede tener repercusiones distintas en las diversas ciudades a causa de las características económicas y demográficas singulares de éstas.

<sup>26</sup> Estudio del Centro de Prioridades y Políticas Presupuestarias, junio de 1998.

Los intereses de los gobiernos municipales han estado subrepresentados en las discusiones acerca de la delegación de poderes, y en los estados el registro de las relaciones con las ciudades es muy variado. Por ejemplo, las políticas estatales han tendido a ignorar las desigualdades en las bases impositivas locales. Sólo en la política educativa los estados han realizado esfuerzos considerables de equiparación, pero éstos se produjeron en forma independiente del reciente movimiento de delegación de poderes, y a menudo fueron precedidos por órdenes judiciales. Como se señaló antes, una tendencia en el federalismo fiscal es que los gobiernos locales dependan cada vez más de sus propias fuentes de ingresos para satisfacer la demanda de servicios locales. Los estados aumentaron ligeramente las transferencias a los gobiernos locales en los años ochenta, pero esto obedeció en gran medida al incremento de los fondos para educación, más que a una delegación de poderes.

Sin embargo, la dependencia de las propias fuentes de ingreso encarna una concepción del gobierno local; es decir, si una comunidad desea tener un cierto nivel de servicios, debe ser responsable de captar los ingresos tributarios necesarios. Esta posición no reconoce los efectos de la gran disparidad de las bases impositivas en las jurisdicciones locales sobre el suministro de servicios. Todavía no se conocen las repercusiones potenciales de la delegación de poderes sobre esas disparidades y esto constituye un tema importante para investigaciones futuras. No obstante, los estados, que constituyen el nivel de gobierno con más capacidad para responder en ausencia de un liderazgo federal, sólo rara vez han adoptado estrategias de equiparación.

Una destacada excepción del característico desinterés federal por los problemas urbanos es la Iniciativa de Habilitación de Zonas y Fomento de Comunidades promovida por el gobierno de Clinton e incluida en el Proyecto de Conciliación de Diversos Asuntos de 1993. Se pueden encontrar los antecedentes de esta iniciativa en la primera presidencia de Reagan, cuando el secretario del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, Jack Kemp, impulsó el empleo del concepto inglés de zona de fomento para impulsar el desarrollo en las áreas urbanas pobres. Usando el esquema de un subsidio sin restricciones, se están instaurando zonas de fomento en seis áreas urbanas (cada una recibe fondos federales por cien millones de dólares) y tres rurales. Otras seis ciudades tienen fondos especiales para el fomento de zonas, y el elemento más pequeño, el fomento de comunidades, se está instaurando en más de 60 ciudades y 30 zonas rurales. La inicia-

tiva de habilitación de zonas y fomento de comunidades hace mucho hincapié en la toma local de decisiones, en el diseño y realización del programa, si bien se imponen las estipulaciones y los puntos de referencia federales concernientes al desempeño. El programa buscó inicialmente una considerable participación de los gobiernos estatales, pero en la práctica los intereses de los estados y los participantes locales no armonizaron bien, y en la actualidad los estados tienden a participar únicamente como intermediarios financieros para la obtención de fondos federales.<sup>27</sup>

La legislación federal requiere una amplia participación de las comunidades locales y de las organizaciones no lucrativas. La medida en que se ha logrado esto varía con el grado de organización de estos sectores antes que con el programa de zonas de habilitación y comunidades de fomento; en otras palabras, la estructura política ya existente y la cultura influyen en el diseño de los programas locales. Además, en varios sitios a los que se han otorgado los subsidios del programa de habilitación de zonas y fomento de comunidades, a medida que avanza la ejecución, las metas de redistribución han sido reemplazadas por las estrategias tradicionales de desarrollo económico, y la importancia relativa de los actores se ha desplazado para favorecer los intereses políticos establecidos.

La delegación de poderes ha generado una serie de efectos sobre el ejercicio del gobierno y el suministro de servicios en el ámbito local. Los actores no gubernamentales participan cada vez más en los sistemas locales de suministro de servicios. Las organizaciones tanto lucrativas como no lucrativas han encontrado nuevas funciones. La colaboración interlocal e interorganizacional se ha vuelto más frecuente a medida que los gobiernos afrontan severas restricciones presupuestarias y la superposición de responsabilidades. En este periodo de amplia experimentación están surgiendo gradualmente problemas vinculados con la capacidad, el desempeño y la responsabilidad. Se requieren estudios para seguir y analizar esta innovación en el suministro local de servicios.

Se han presentado consecuencias no buscadas de la delegación de poderes: las acciones en un área de políticas afectan a otros sistemas locales de suministro de servicios. La reforma de la asistencia social ha obligado a los sistemas de capacitación a dar gran prioridad a la

colocación en empleos, y en algunos estados han sido abandonadas las actividades orientadas a reformar los sistemas de capacitación con el fin de satisfacer la demanda de trabajadores altamente calificados. El imperativo federal de la asistencia social a los trabajadores ha forzado a sistemas de apoyo tales como las guarderías a modificar su enfoque. En otras áreas, los pacientes dados de alta de las instituciones de salud mental, aun cuando persistan sus trastornos y la ausencia de una política federal con respecto a las personas sin hogar, han generado grandes cargas para las ciudades. Las reducciones en el programa de almuerzos escolares crean problemas en las escuelas donde son numerosos los niños pobres. Por consiguiente, la delegación de poderes está trasladando las responsabilidades a los sistemas de suministro de servicios en el ámbito local, y tomará algún tiempo evaluar los efectos.

La tendencia a la delegación de poderes puede estar generando retos considerables aún no estimados cabalmente en las zonas metropolitanas. A pesar del crecimiento relativamente lento en muchos cascos urbanos, la mayoría de las zonas metropolitanas están creciendo, cuando no floreciendo. No obstante, sabemos que esas zonas contienen jurisdicciones gubernamentales fragmentadas y tensiones potenciales entre los intereses suburbanos y los del casco urbano. Las zonas metropolitanas afrontan retos en áreas tales como la vivienda adecuada, el desarrollo económico, el transporte y la protección del medio ambiente. La cooperación interlocal, necesidad reconocida desde hace mucho tiempo, se vuelve una cuestión aún más importante durante la delegación de poderes. Las cambiantes funciones de los gobiernos estatales y federal en el entorno de la delegación de las políticas públicas, no han tenido en cuenta los retos que implica el ejercicio del gobierno en nuestras zonas metropolitanas.

## Conclusiones

En gran medida, la delegación de poderes se ha afianzado firmemente. La distribución relativa de la dotación de recursos, en términos de la generación de ingresos, los gastos y el empleo, se ha desplazado a los gobiernos estatales y locales, si bien el gobierno federal sigue siendo el más poderoso captador de ingresos fiscales. Los gobiernos estatales y locales en general han mejorado su capacidad. Se discute si la delegación de poderes ha aumentado o no la participación significati-

<sup>27</sup> Cramer, Reid (en prensa), "Local Economic Development Planning in Low-income Urban America: The Implementation of the Empowerment Zone and Enterprise Community Initiative", tesis de doctorado, Universidad de Texas en Austin.

va de los ciudadanos, pero ciertamente parecen existir más oportunidades de participación. La actual satisfacción con la delegación de poderes tal vez se relacione en parte con los múltiples beneficios de un presupuesto federal equilibrado y una economía nacional fuerte. Los efectos negativos podrán volverse más visibles cuando se produzca la próxima contracción económica.

Algunos elementos de la acción federal socavan la descentralización de la formulación de políticas. Una serie de medidas reguladoras federales pueden, si son aprobadas, imponer la prioridad federal sobre los gobiernos estatales y locales. Los argumentos en favor de la prioridad de la autoridad de los gobiernos estatales y locales para regular e imponer gravámenes a las empresas dependen del valor percibido de los mercados irrestrictos. Los argumentos que apoyan leyes o pautas nacionales vinculadas con cuestiones culturales y sociales se basan en valores religiosos y personales. Es cada vez más probable que los valores que apoyan la delegación de poderes entren en conflicto con otros valores, situación ciertamente no insólita en el actual debate sobre el sistema federal estadounidense. Por otra parte, liberado de los gastos deficitarios, el Congreso puede ampliar los fondos y aumentar la ayuda a los gobiernos estatales. Los principios desempeñan una función en la evolución del sistema federal estadounidense, pero el sistema político del país continúa siendo impulsado por el pragmatismo, y los conflictos por intereses y valores concluyen en formas complejas. Si bien no es probable en un futuro cercano una mayor descentralización del sistema de relaciones intergubernamentales, el cuento nunca se acaba.

## **Gestión y organización**

# Las tendencias en el desarrollo del sector público: el caso de Noruega

Per Læg Reid\*

Como en muchos países, el sector público en Noruega pasa por un periodo de agitación. Algunos dirán incluso que estamos afrontando una revolución estructural en el sistema del sector público. No obstante, otros siguen subrayando la continuidad y la estabilidad de la administración del Estado. Al analizar la reestructuración del sector público, es importante considerar dos aspectos esenciales (Wright, 1992): *a*) en todos los países, el actor principal en la toma de decisiones es el pasado: cada país tiene un bagaje de compromisos históricos, estructuras, normas, prejuicios y personal, un poderoso bagaje que configura y restringe las oportunidades actuales; y *b*) la mayoría de los estudios sobre la administración pública subrayan el hecho de que ésta ha sido desde hace mucho tiempo objeto de experimentación. Muchas de las reformas de hoy se derivan de las de ayer. Ambos aspectos destacan en gran medida la continuidad de las reformas. Como punto de partida importante para un análisis de las reformas contemporáneas, es preciso tener en cuenta las reformas anteriores del sistema administrativo.

---

\* Centro Noruego de Investigación sobre Organización y Gestión, y Departamento de Teoría de la Administración y la Organización, Universidad de Bergen. Expreso mi gratitud a Johan P. Olsen y a John G. Taylor por sus comentarios y ayuda. Traducción del inglés de Nora A. de Allende. Artículo recibido: 09/1998.

### **El cambio de valores en los esfuerzos reformistas después de 1945**

El periodo de la posguerra ha sido una época de reformas considerables en la administración del Estado. Comenzaremos esbozando algunas de las principales tendencias que han surgido y las diversas soluciones que fueron examinadas en los documentos básicos sobre políticas, vinculados con la reorganización de la administración después de 1945 (Roness, 1979; Lægveid y Rolland, 1992).

*La racionalización.* En 1945 se designó un comité gubernamental para examinar las posibilidades de racionalización en la administración pública. Se atendieron los aspectos técnicos de la racionalización basada en la teoría clásica de la administración y los métodos para una práctica administrativa adecuada. Se consideró la organización como un instrumento de liderazgo usado con el propósito de aumentar la eficiencia administrativa, sobre la base de principios claros acerca de cómo se iba a lograr esto. El informe del comité llevó al establecimiento de la Dirección de Organización y Gestión en 1948.

*Aspectos constitucionales y jurídicos.* En 1951 se designó un nuevo comité gubernamental para que elaborara propuestas de "métodos más atinados" en los procedimientos de administración pública. Sus conclusiones asignaron considerable importancia a las normas concernientes al derecho constitucional, los criterios colectivos acerca de lo apropiado y la justicia, lo cual dio como resultado la exposición de la tensión existente entre esos aspectos y una administración eficiente. El comité se preocupó por la cuestión de la inhabilitación y el prestigio público y presentó propuestas vinculadas con la reglamentación de los procedimientos administrativos. Esto llevó a la promulgación de la Ley de Administración Pública (1967) y la Ley de la Libertad de Información (1970), y a la designación del Ombudsman Parlamentario para la Administración Pública (1962).

Un hito importante en la política y el gobierno de Noruega durante el periodo de la posguerra fue el llamado "incidente de la Bahía del Rey" en 1963, donde un accidente minero provocó la sustitución del gobierno laborista, que había estado en el poder desde 1945, por un gobierno conservador. El informe de la investigación del accidente recomendó una estructura jerárquica rígida donde se diera preponderancia al control oficial, y un renovado respeto por los procedimientos burocráticos tradicionales de administración.

*Concentración y dispersión.* Desde mediados de los años cincuen-

ta, fue una política del gobierno central que los ministerios fueran relevados de aquellas tareas ordinarias de carácter administrativo y técnico que podían ser transferidas a las direcciones a su mando. Simultáneamente se desarrollarían los ministerios como secretarías políticas, aumentando el número de secretarías generales, secretarías estatales y divisiones de planificación, y fortaleciendo el despacho del primer ministro.

*Desarrollo corporativo.* En el periodo de 1970 se asignó más importancia a expandir la participación y la representación, inicialmente para aquellas organizaciones más directamente interesadas, y, más tarde, mediante la democratización interna en el lugar de trabajo dentro de la administración pública. El límite entre los sectores público y privado se volvió más difuso conforme se extendió gradualmente una compleja red de consejos y comités gubernamentales. En los años ochenta, las organizaciones de empleados públicos tuvieron un mayor acceso a la participación en los procedimientos administrativos y de toma de decisiones.

*La descentralización y las funciones de los gobiernos locales.* Desde mediados de los años setenta se fortaleció la función de los concejos de los condados. La doctrina administrativa cambió de dirección, ya que ahora se puso énfasis en la expansión del gobierno local más que en la definición de grandes directrices. Las autoridades municipales y de los condados recibieron la responsabilidad de una serie de tareas transferidas por el Estado, lo que provocó un fuerte crecimiento de estos niveles secundarios de gobierno.

*Gestión, eficiencia y servicio.* Desde mediados de los años ochenta, la evolución de la administración pública entró en una fase en la cual se intentó instituir una política administrativa más activa. Influido por las tendencias internacionales, el gobierno formuló propuestas para una revisión de la administración pública, e incorporó más aspectos de las empresas y la gestión. La administración pública sería desarrollada como una "cultura del servicio", donde los ciudadanos eran considerados usuarios o clientes. Muchas de las ideas del programa fueron tomadas del sector privado, y en gran medida se basaban en el concepto de la eficiencia (Olsen, 1988a). El elemento económico fue una característica destacada de la reforma, y se hizo hincapié en que el sector público tenía que utilizar mejor los recursos y aumentar la productividad y la eficiencia. Se abrió la posibilidad de cambios en las formas de asociación y se presentaron propuestas en favor de menos restricciones y más autonomía e independencia, que darían como re-

sultado un mejor servicio para los clientes. Además, se dio importancia a un enfoque más liberal de las reglamentaciones y acuerdos vinculados con el presupuesto estatal y el régimen de sueldos, proponiendo un sistema más descentralizado de determinación de los sueldos dentro del Estado. También se introdujeron reformas concernientes a las reglamentaciones y estatutos, con el propósito de simplificar, revisar y reducir el número de reglamentaciones, principalmente con vistas a una desregulación.

No obstante, el programa de reformas contenía objetivos mal definidos y contradictorios con respecto a la organización del sector público y no establecían una base clara para su evaluación. Daban la impresión de ser una recopilación de ideas reformistas más que un programa coherente e integral. El problema de aplicar el objetivo de la eficiencia económica en las instituciones públicas no había sido suficientemente debatido y no se habían discutido objetivos opuestos, como un mejor servicio, mayor eficiencia y un control político más directo.

Estos programas se iban a poner en práctica con la ayuda de instrumentos flexibles de gestión. Se prestaba mucha atención a los principios pedagógicos de control, como la asistencia, el apoyo, la orientación y el asesoramiento, y, en menor grado, a métodos burocráticos tradicionales, como las instrucciones, las órdenes, los mandatos y las disposiciones. Esto es una expresión de un tipo de desintegración autoritaria del aparato de gestión, donde la responsabilidad de la implementación y ejecución de las reformas en gran medida iba a pasar a las instituciones individuales. La única obligación era que todas las instituciones gubernamentales presentaran un programa de actividades para finales de 1990.

El programa de modernización avanzó mediante una serie de informes oficiales. En 1990 se designó un comité de expertos para examinar el potencial combinado de eficiencia del sector público (NOU 1991, p. 28). Este informe concluyó que se podía lograr una considerable eficiencia en el sector público, pero el reconocimiento de esa eficiencia se convirtió en el tema de considerables debates. Entre otras cosas, se dirigieron críticas a los numerosos supuestos poco realistas y a las evaluaciones infundadas presentados en el informe.

Otro aspecto del proceso de modernización del sector público fue que en 1987 el gobierno designó otro comité para que considerara cómo se debía organizar la administración pública (NOU, 1989, p. 5). Una cuestión esencial era la selección y creación de modelos de las relaciones entre los distintos niveles e instituciones del sector público. Este

informe proporcionó una descripción más precisa del énfasis, particularmente unilateral en el Estado como proveedor de servicios, que caracterizaba al programa de reformas. Se subrayó el carácter multifuncional del Estado y se asignó importancia a la necesidad de diferenciar entre las diversas funciones de las instituciones del Estado consideradas por separado. Se expresó cierto escepticismo en cuanto a principios generales y técnicas que pudieran aplicarse para reformar todo el sector público. El comité destacó la necesidad de control político, el respeto a los derechos y deberes constitucionales, los valores básicos, las exigencias profesionales y de conocimientos especializados, y el requisito de la participación de las partes interesadas, además de las demandas vinculadas con la eficiencia en relación con el costo y la objetividad. El comité consideró que era esencial concentrarse en relativamente pocas formas organizacionales y establecer una distinción entre ellas. En principio, la administración pública debía organizarse como una función del aparato administrativo ordinario o como sociedades de responsabilidad limitada estatales, pero no se recomendaron las fundaciones "híbridas". El consejo del comité no carecía de cierta ambigüedad, pero se dio importancia al hecho de que se debía ajustar la organización de la administración conforme a los requisitos de control político.

*¿Un renacimiento de los valores democráticos?* En 1992 se sintetizó y adelantó esa labor en un informe parlamentario sobre la administración del Estado y la política de personal, junto con un programa específico de reorganización de las actividades del Estado (St.meld. nr. 35, 1991-1992). Aquí se subrayó que el proceso de reformas debía tener en cuenta la contribución de la administración pública al progreso de la democracia representativa, y debía basarse en los derechos constitucionales y la igualdad. Se fomentaría la participación y la responsabilidad. Se destacó que se debían poner en práctica la modernización, la adaptación y la gestión por objetivos en un marco de democracia representativa. Las medidas para aumentar la eficiencia debían ser aplicadas de tal modo que también fortalecieran la oportunidad de una participación democrática en el proceso político de toma de decisiones. Un informe oficial sobre datos gubernamentales asignó importancia al hecho de que se debían introducir reformas en la difusión de información para aumentar la oportunidad de la participación del público, con lo cual se promovería la institución de la democracia. El objetivo básico debía ser incrementar la responsabilidad de los políticos y el gobierno, de tal modo que se

fomentara la confianza en la administración pública en la mayor parte de la población (NOU, 1992, p. 21).

La considerablemente unilateral perspectiva de la eficiencia que predominaba en el programa de modernización se modificó en estos documentos públicos y se otorgó más importancia a la consideración de los principios democráticos. El gobierno sostenía que el propósito del aparato administrativo, sus tareas y fundamentos se basaban en una serie de funciones, y que, por consiguiente, la administración pública tenía varios cometidos y afrontaba demandas contradictorias. Se afirmaba que había que tener en cuenta las diferencias en la administración pública al establecer los numerosos procesos político-administrativos. En el informe parlamentario sobre la política administrativa se hizo hincapié en que la principal tarea al formular una política de administración pública debía ser la identificación y definición de las funciones que habría de desempeñar cada una de las instituciones y organismos públicos. Se subrayó que éste era un supuesto de la perspectiva de la eficiencia, y la preocupación por los resultados, elementos integrales del informe.

En síntesis, podemos afirmar de manera definitiva que la administración pública se ha caracterizado por ajustes y cambios durante todo el periodo de la posguerra. Los años sesenta y los setenta representaron un periodo de fuerte crecimiento, con una expansión del ámbito público y la solución de problemas mediante el establecimiento de instituciones nuevas. Ha existido una sólida tradición de establecer nuevos organismos públicos permanentes para abordar las tareas que continuamente surgen en la agenda pública. Una forma de entender la evolución organizacional del sector público es verla en una perspectiva arqueológica, donde la administración pública está constituida por capas o periodos sucesivos de cambios institucionales. Sin embargo, se asemeja más a un conglomerado que al resultado de una planificación y diseño sistemáticos. La diferenciación, la especialización y la descentralización caracterizan el proceso de evolución de la administración pública. La diferenciación se ha expresado no sólo mediante cambios en las formas organizacionales sino también por cambios demográficos. En el transcurso del periodo de la posguerra, en particular en los últimos años, la función de ambos sexos y la composición profesional del personal administrativo han sufrido cambios considerables. La función de la mujer ya no se asocia sólo con los estratos inferiores, sino que está ahora establecida en puestos administrativos y también en el plano ejecutivo. La función de la jurisperden-

cia dentro de la estructura administrativa central ha declinado notablemente, primero como resultado del ingreso de economistas durante los años inmediatos a la conclusión de la guerra, y más tarde con el fuerte aumento de los especialistas en ciencias sociales, en particular los politólogos (Læg Reid y Olsen, 1978; Christensen y Egeberg, 1989).

Inmediatamente después de la guerra, la característica predominante del debate sobre la política administrativa era la consideración de la eficiencia administrativa. En los años cincuenta y los sesenta, una nueva ola de reformas subrayó las demandas del derecho constitucional. En los años setenta, varios grupos de intereses de la sociedad se integraron al proceso de toma de decisiones del sector público. La representación y la responsabilidad compartida fueron los elementos de expansión de la democratización en el lugar de trabajo dentro del Estado. Simultáneamente, el fuerte crecimiento del sector público provocó un aumento de la especialización en el aparato administrativo central. Esto fue acompañado de una amplia transferencia de personal profesional y técnico a las direcciones. Sin embargo, el crecimiento más fuerte se produjo mediante una gran descentralización paralela a la expansión de la organización de los condados y al desarrollo de la administración municipal.

En los años ochenta, hubo nuevos signos de reforma en la administración. El gran énfasis en la planificación durante los años sesenta y los setenta se complementó desde mediados de los ochenta con una mayor demanda de evaluación y análisis de los resultados y el sistemático aprendizaje práctico mediante experimentos diseñados. Durante los últimos diez años, a la revolución del crecimiento ha seguido un periodo de reorganización del sector público. De acuerdo con el estancamiento económico y las nuevas señales políticas donde se asignó importancia al neoliberalismo, se plantearon nuevas demandas de eficiencia en la administración. El lema que exigía "más dinero para reformas" se convirtió en "más reformas por el dinero". Se volvió legítimo adoptar las prácticas del sector comercial privado al seleccionar nuevas estructuras organizacionales. No obstante, el fuerte énfasis en la gestión y la consideración del usuario y el cliente que predominó en los años ochenta, se complementó a comienzos de los noventa con una nueva evaluación de las tareas multifuncionales del Estado, donde los temas esenciales eran los valores democráticos, los derechos y deberes de los ciudadanos, la eficiencia y la participación.

Este panorama muestra que el aparato administrativo se encuentra en un estado de equilibrio entre valores y objetivos opuestos. Esto

se asocia con el hecho de que el sistema administrativo noruego es un conglomerado donde se ha intentado alcanzar un equilibrio entre principios, estructuras organizacionales y valores en parte contradictorios. El desarrollo de la administración se produce en la intersección entre la pericia y la autoridad oficial, entre la gestión y la democracia en el lugar de trabajo, la eficiencia y la igualdad, el control central y la autonomía local, la democracia política y el corporativismo, la democracia personal y la influencia de los clientes. Durante todo el periodo persisten la mayoría de los valores y consideraciones básicos, pero los componentes individuales y la importancia asignada a cada uno varían en el transcurso del tiempo. Parece existir un cierto proceso cíclico donde el avance en una dirección provoca en la otra un proceso contrario y el resurgimiento de valores nuevos.

Es importante destacar que la política de la administración es un área en desarrollo. Ha habido una gama considerable de cambios organizacionales en la administración pública durante el periodo de la posguerra. La reorganización se ha usado en gran medida como un instrumento político en el proceso administrativo central, pero en los últimos diez años se ha percibido una tendencia a políticas más amplias y coordinadas en esta área (Læg Reid y Olsen, 1993). Ahora podemos observar el esbozo de una política de administración donde se intenta obtener un control general del proceso. Esto se aplica a la organización tanto externa como interna del Estado. Pasaremos ahora a las relaciones entre el Estado y la sociedad.

### La organización externa: la declinación de la red corporativa

El periodo de la posguerra hasta fines de los años setenta se caracterizó por un fuerte desarrollo de la administración colegiada mediante el establecimiento de una amplia red de organismos corporativos. La situación de las partes involucradas cambió desde la descalificación a una posición en la que podían exigir representación. Se consideró que el gobierno y las organizaciones de intereses eran mutuamente dependientes. Durante este periodo, las organizaciones de intereses lograron legitimidad institucional, el derecho integral y ordinario de participar en la formulación de las políticas públicas; esto se aplicó en particular a aquellas organizaciones de intereses dentro de los sectores gremiales y comerciales, y en la esfera de la política económica. Se

**Cuadro 1.** Consejos y comités gubernamentales en determinados años entre 1936 y 1992, cantidades absolutas

	1936	1951	1966	1976	1980	1986	1990	1992
Consejos y comités públicos temporales	69	125	150	229	177	92	62	49
Consejos y comités públicos permanentes	192	378	802	912	910	764	675	607
Total de comités	261	503	925	1 141	1 087	856	737	656

desarrolló una vía corporativa además de la representación por conducto de los partidos políticos, las elecciones y la vía territorial, y Noruega dio un considerable paso para convertirse en un "Estado negociador" (Rokkan, 1996; Olsen, 1981). Los derechos de participación de los diversos grupos fueron considerados una extensión de la democracia, y los acuerdos de negociación adquirieron un carácter más institucional. El límite entre el gobierno y las organizaciones de intereses, y entre los políticos y el gobierno, se volvió más vago. Aumentó la segmentación y se hizo más difícil una coordinación basada en la decisión de la mayoría (Egeberg, Olsen y Sætren, 1978).

El empleo de órganos colegiados en el gobierno central tiene una larga tradición en Noruega. El crecimiento del sistema de consejos y comités gubernamentales fue particularmente fuerte entre 1945 y 1976, y desde entonces se ha producido una reducción considerable. El número de comités, comisiones y consejos oficiales alcanzó su máximo de 1 155 en 1977, por lo que los años setenta pueden ser considerados como la edad de oro de la negociación. Para fines de 1992, el número de este tipo de organismos colegiados se había reducido a 656. No obstante, la mayor reducción se ha producido en el número de comisiones oficiales temporales. Para 1992 había menos de una cuarta parte del total existente en 1976 (cuadro 1).

En 1976, alrededor de 57 por ciento del personal ministerial participó en comisiones oficiales. Diez años después, el porcentaje era de sólo 29 por ciento (Stigen, 1991). En el periodo de la posguerra se han elaborado un total de 1 924 informes oficiales, la mayoría de ellos en los años setenta, con un promedio de 57 informes por año. Entre 1988 y 1992, el promedio anual se redujo a 32. En los años noventa, la cantidad de comisiones públicas ha descendido al nivel de los años treinta. Esta declinación en el número de comisiones nos hace preguntarnos si estamos entrando en un estado poscorporativo (Eriksen, 1990).

La reducción de la cantidad de comités e informes oficiales inicialmente se asocia con el hecho de que la vía corporativa ha estado expuesta a crecientes críticas, en especial después del comienzo de los años ochenta. Se planteó la cuestión de si la participación y la representación de las "partes interesadas" habían llegado al grado de saturación. El gobierno conservador que asumió el poder en 1981, cuya ideología se basaba en el neoliberalismo y el neoconservadorismo, intentó debilitar la función del "Estado negociador", considerado demasiado expansivo, con una restringida orientación a los servicios, carente de incentivos y rígido. Además, se señaló que ésta era una sociedad de normas y reglamentaciones, y que el Estado debía reducir sus ambiciones ejecutivas y permitir a la sociedad desarrollarse más libre de las restricciones que habían sido impuestas con el tiempo. Las funciones ejecutivas centrales debían ser limitadas y complementadas con controles de mercado, desregulación y descentralización. El gobierno indicó que estaba dispuesto a ser más reservado en cuanto a la participación y contribución de las organizaciones con intereses especiales. Se subrayó que, desde el punto de vista ejecutivo, el Estado debía estar más distanciado y ser independiente de esas organizaciones formalizadas con intereses especiales. En los años ochenta se consideró que el Estado, la burocracia y las organizaciones de intereses tenían demasiada influencia, y que se debía ofrecer en cambio un mayor grado de individualismo, competencia y utilización de las fuerzas de mercado. La representación indirecta por conducto de las organizaciones de intereses debía complementarse con la representación directa y la participación y control por parte de los consumidores. A fin de reducir el poder del Estado negociador, el gobierno presentó una iniciativa de reorganización, simplificación y desmantelamiento parcial de la red de consejos y comités gubernamentales. Esta etapa "reaccionaria" se caracterizó por campañas y acciones en que el argumento ideológico era el control directo por los usuarios como un complemento de la representación indirecta por la vía corporativa. A fines de los años ochenta, esta etapa fue seguida por una de modernización más duradera, con la introducción del programa del gobierno de modernización del sector público. En 1992, el gobierno señaló que todavía era excesivo el número de consejos y comités gubernamentales. Se propuso abolir los consejos en las direcciones, instituciones y organismos con autoridad más grandes, donde predominaba la consideración de los derechos constitucionales.

En segundo lugar, la declinación del sistema de comités y la re-

ducción del número de informes oficiales tal vez se asociaron también con el hecho de que el estancamiento económico implica menos reformas y, en menor grado, la aspiración ideológica de debilitar la estructura corporativa.

Un tercer factor que contribuyó a la declinación de la cantidad de informes oficiales posiblemente sea el hecho de que los ministerios aparentemente han restringido la elaboración de informes. Una amplia mezcla de informes de comités oficiales pueden en verdad aumentar la capacidad de planificación y la legitimidad de las decisiones y facilitar el proceso de puesta en práctica, pero este procedimiento de trabajo también ha sido criticado desde la perspectiva de la eficiencia y el control. Éstos son signos de que ahora, en mayor medida que antes, diversos problemas son discutidos por grupos internos de trabajo del gobierno. Si bien ha disminuido la cantidad de personal ministerial que participa en las comisiones oficiales externas, ha crecido considerablemente el número que participa en los grupos internos de trabajo. El empleo de grupos de proyectos en el gobierno central ha aumentado en forma notable, simultáneamente con la reducción de los comités oficiales (Stigen, 1991). Esto ha dado como resultado una gran cantidad de informes "secretos" internos en los ministerios. Un estudio de dos áreas ministeriales en el periodo 1972-1989 indicó que el número de informes administrativos internos es de más del doble que el de informes administrativos oficiales, y que la cantidad de informes internos en los años ochenta es mucho mayor que en los setenta (Mjølshnes, 1992). Se puede interpretar que la consulta estatal mediante comisiones oficiales está en un nivel más bajo que antes. Ha aumentado la capacidad en los niveles ministeriales y de direcciones y en otros organismos estatales como resultado del establecimiento de divisiones de planificación y elaboración de informes, y gracias a la creación de nuevos cargos de jefes y asesores de proyectos. Además, muchas de las comisiones oficiales son dominadas por representantes de las diversas instituciones públicas y abarcan un ámbito para los variados intereses dentro del Estado tan amplio como el que existe entre el Estado y las organizaciones de intereses en la sociedad. Esto se manifestó particularmente en los informes que examinan la organización del sector público, donde tres cuartas partes de los participantes en el periodo 1972-1991 eran empleados de instituciones públicas y 60 por ciento representaba a diversas instituciones estatales. Los políticos eran sólo 7 por ciento, proporción que disminuyó más a lo largo del periodo. Alrededor de 17 por ciento representaban a organizaciones de intereses, muchas de ellas

gremios de servidores públicos del Estado. Por último, las empresas privadas constituían sólo el 4 por ciento.

La representación indirecta por conducto de organizaciones ha sido en cierta medida complementada por la participación directa, en dos formas. Primero, mediante distintas formas de control por los clientes. El control por los clientes se mantiene mejor mediante la competencia libre, donde el sector gubernamental depende de que los clientes compren los servicios. Hemos observado una tendencia en la cual el Estado aparece en la función de un supermercado (Olsen, 1988b). El sector público tiene que ser reorganizado continuamente según las cambiantes circunstancias del mercado, determinadas por usuarios y clientes.

En segundo lugar, las grandes empresas participan directamente en el proceso de toma de decisiones sin tener que pasar por las organizaciones de intereses. Ha surgido una forma de *corporativismo selectivo* mediante el cual las empresas más grandes han logrado un derecho exclusivo de participación en la elaboración de las políticas públicas. Un ejemplo típico es el sector petrolero y, más recientemente, los acontecimientos en el sector de la banca y los seguros pueden ser interpretados del mismo modo.

La visión de la función de las organizaciones de intereses en la elaboración de políticas ha cambiado en un lapso relativamente breve, y se ha pasado del énfasis en los aspectos positivos del modelo nórdico con una participación integrada, al acento en los aspectos negativos de la participación de las organizaciones de interés.

La reestructuración de la organización externa del aparato administrativo puede ser examinada a la luz de dos tipos de prácticas políticas. El primero está orientado a la eficiencia y da importancia a un cerrado proceso interno que hace hincapié en la base concreta de la política y en los aspectos relacionados con la solución de problemas en la formulación de las políticas. El otro está orientado a la legitimidad y asigna importancia a un proceso público abierto, con amplia participación. Aquí se subraya el aspecto de la política vinculado con la solución de conflictos. Se pretende que la política gubernamental asista al organismo de control y lo haga más visible. Enfrentamos un equilibrio irresoluble entre esos dos aspectos de la política, caracterizada por periodos donde predomina la solución de conflictos, que alternan con otros donde se hace hincapié en la solución de problemas. Actualmente hemos pasado por un periodo con esta última característica. Gran parte del debate sobre la reestructuración de la administración

pública noruega ha sido presentado como medidas internas, técnicamente neutrales, para solucionar cuestiones no políticas. Los políticos han participado poco en el proceso de reforma político-administrativa, y en este campo han predominado los burócratas y el personal administrativo de nivel superior. Esto ha llevado a que la discusión sobre las reformas se caracterice por una lucha para encontrar esa medida técnicamente neutra que sea más útil para aumentar la racionalidad económico-administrativa. Ha habido menos interés por el efecto de esas reformas sobre los aspectos políticos y la distribución del poder, y sobre los intereses y valores que surgen del proceso de reforma (Olsen, 1991). Esto se aplica –tal vez en mayor medida– a la reforma de la organización interna del Estado.

### **La organización interna: la reforma presupuestaria, la planificación de actividades y la reforma de los salarios**

Un elemento importante en la nueva política del gobierno es el desmantelamiento de las reglamentaciones generales comunes y normalizadas, como el sistema presupuestario y el régimen estatal de sueldos. Se pretende lograr más flexibilidad, y mediante una mayor autonomía se dará importancia a los objetivos institucionales específicos y la eficiencia local. Cada institución individualmente se identificará con una cantidad específica de objetivos y tendrá la responsabilidad de ellos. Se ha intentado introducir estas ideas a través de tres medidas importantes de reforma: la reorganización del sistema presupuestario estatal, las tareas asociadas con la planificación de operaciones en la administración pública, y las reformas en el régimen estatal de sueldos.

#### *La reforma presupuestaria*

En 1986 se instituyó la reforma presupuestaria, cuyo objetivo fue un sistema presupuestario estatal más eficiente. Se asignó mayor importancia a la gestión por objetivos, y a preparar el terreno para una delegación más amplia de tareas y para la autonomía local. El propósito principal tras el programa de modernización, en particular el de la reforma presupuestaria, fue poner un mayor acento en la comunicación y la evaluación de los resultados. Al mismo tiempo, el progra-

ma de reformas contenía una interpretación ambigua de la evaluación. En forma retrospectiva, se hizo hincapié en la dificultad para obtener informes en una evaluación eficiente de los resultados; pero, mirando hacia el futuro y a lo que había que hacer, se subrayó la evaluación como elemento fundamental. Con frecuencia se hizo referencia a que una medición eficiente es cuestión de una interpretación técnica de los resultados. No se tuvo en cuenta el hecho de que con frecuencia existen efectos ambiguos, y se produjo una disputa política sobre la interpretación de lo ocurrido.

La comunicación de los resultados ha sido señalada como elemento fundamental del proceso de modernización después de mediados de los años ochenta. El supuesto de la reforma presupuestaria era que una parte esencial de la comunicación de los resultados se basaría en la evaluación de la institución de su propio desempeño. Este tipo de autoevaluación puede llevar a una situación en la cual los organismos administrativos alcancen un alto grado de control sobre el proceso presupuestario. Es difícil ignorar el hecho de que la comunicación de los resultados por un organismo administrativo será presentada teniendo en cuenta futuros subsidios.

En la práctica ha resultado evidente que la introducción de elementos técnicos en la reforma presupuestaria ha sido más sencilla que la introducción de la formulación de objetivos y la comunicación de los resultados (Matland, 1991). El seguimiento de la comunicación de los resultados entre el organismo estatal individual y la autoridad superior no ha funcionado como se pretendía. Aun cuando un elemento fundamental de la reforma presupuestaria era mejorar la presentación de informes al parlamento, tampoco se ha efectuado el seguimiento de esto. Se han introducido modificaciones técnicas en los procedimientos presupuestarios ordinarios a fin de facilitar la comparación entre los resultados planeados y los alcanzados. A pesar de haber sido introducida en forma oficial, la comunicación de los resultados ha tenido escasas consecuencias prácticas (Steine, 1991). La parte de las reformas presupuestarias concerniente a los resultados no ha originado ninguna mejora notable en el control político. Un supuesto natural del parlamento era que la introducción de las reformas presupuestarias incluía un sistema de comunicación de los objetivos y los resultados, pero este supuesto se ha concretado en mínima medida. Por otra parte, las reformas presupuestarias han tenido un éxito considerable al lograr una mayor flexibilidad local en el proceso presupuestario. Esto se vincula con el hecho de que las partes ambiguas y controvertidas de

la reforma presupuestaria han resultado más difíciles de instituir de lo que habían previsto los reformadores. En estas condiciones, la forma en que se aplicarán las reformas estará determinada en gran medida por los organismos administrativos locales.

La característica esencial del proceso de reforma es que se basa en conceptos económicos. Ha habido poco interés por los efectos de estas reformas sobre las relaciones de poder e influencia entre los diversos actores, instituciones y niveles administrativos.

#### *La planificación de actividades*

La planificación de actividades se basa en las ideas que sustentan la gestión por objetivos. Pretende ser la estrategia anual que esboza los resultados buscados en la institución respectiva e indica los rubros de recursos que deben tener prioridad con el fin de alcanzar esos resultados. Un elemento esencial del concepto fue el establecimiento de una jerarquía de las metas, con metas principales y subsidiarias. Simultáneamente se prestó considerable atención al seguimiento de los resultados mediante la exigencia de un registro sistemático, el procesamiento y análisis de los resultados, y la información sobre los costos por parte de las instituciones.

Para fines de 1990, 80% de las instituciones estatales habían preparado su primer plan de actividades (Haugli Nilsen, 1991). Un análisis más estricto de esta reforma revela que gran parte del proceso de introducir la planificación de actividades puede entenderse como un proceso donde la idea se concebía no sobre la base de la experiencia y los efectos, sino sobre la base de las creencias y el predominio ideológico (Christensen, 1991). El establecimiento de mitos puede asegurar la legitimidad de una organización y apuntar a una estructura moderna y eficiente. En particular la participación de los políticos en la planificación de actividades dio la impresión de una creación de mitos. No obstante, hay diferencias entre los diversos tipos de instituciones. En las organizaciones homogéneas, donde las tareas están definidas con precisión y son cuantificables, el problema con este concepto es considerablemente menor que en las organizaciones con relaciones más laxas y con tareas más generales y menos cuantificables.

Una conclusión general es que muchas instituciones han participado más en la producción de informes que en el proceso de planificación de soluciones para los problemas. La tendencia principal ha sido

evidentemente que la planificación de actividades, tal como se la practica hoy, se caracterice por aspectos mecánicos y conceptuales. La planificación de actividades se está convirtiendo en un mecanismo interno de conducción en la institución individual; tiene débiles vínculos ascendentes con el liderazgo político, y hacia afuera, con los usuarios y clientes. Sin embargo, ha sido aparentemente difícil persuadir a los políticos a actuar conforme a los principios de la gestión por objetivos. En la medida en que se han formulado las metas, el gobierno mismo ha hecho esto. También ha sido difícil determinar en qué medida la planificación de metas ha sido importante para la sociedad en cuanto a que este método de control ha contribuido a reducir los problemas reales que afronta la sociedad.

Hay pocos indicios de que estas reformas hayan propiciado una administración pública más eficiente. Cuando se ha solicitado al gobierno que demuestre los efectos o resultados de la planificación de actividades, se mencionan los aspectos del proceso interno. Se ha llegado a un mayor conocimiento y las instituciones se han vuelto más conscientes de sus metas. Los resultados principales se vinculan con condiciones cognoscitivas internas expresadas por “una actitud más consciente”, “mayor interés y conciencia”, “mayor comprensión” y “mejor comunicación”.

La planificación de actividades se encuentra en una posición política vaga. No ha sido discutida por el parlamento y no constituye un elemento del programa de un partido político. Aún más, cuando las metas han sido formuladas a menudo por los mismos servidores públicos y las instituciones han elaborado los informes sobre los resultados, logramos un tipo de autoevaluación que tiene aspectos desafortunados desde el punto de vista democrático. El debate sobre la modernización y la reorganización del sector público en gran medida no ha sido considerado en asociación con la reforma del sistema democrático. Se ha discutido el problema de gobernar como si fuera un problema de eficiencia en relación con el costo, y está virtualmente ausente el efecto democrático, es decir de la posibilidad de que el público tenga el control de su propio bienestar.

#### *Las reformas de la política de sueldos*

En los años ochenta, se efectuó en la administración pública una serie de experimentos de reformas menores de la política de sueldos, que

representaban una corrección del curso más que una reestructuración integral. Se colocaron varias pequeñas válvulas de seguridad a fin de liberar la presión del sistema. Se llegó a soluciones pragmáticas para los problemas que surgían, y se aceptaron las medidas nuevas sólo si no desplazaban en grado alguno los valores establecidos y la estructura de poder. Los intentos por introducir acuerdos de productividad a mediados de los ochenta, por ejemplo, fueron un fracaso.

A comienzos de los años noventa, se intentó una revisión completa del régimen de sueldos del Estado en concordancia con los nuevos principios de gestión. Un objetivo importante de las reformas de la política de sueldos era fortalecer la contratación y aumentar la eficiencia en el Estado mediante una reestructuración, en el sentido de menos centralización, normalización y acuerdos colectivos, y más acuerdos descentralizados, flexibilidad, individualismo y sueldos determinados por el mercado (Lægneid, 1990). Al asociar más estrechamente los aumentos de sueldos con los resultados, se esperaba lograr que los servidores públicos estuvieran más motivados. Las condiciones de los sueldos se iban a relacionar más estrechamente con la objetividad de las metas y la exigencia de resultados.

Se designó un comité gubernamental con representantes de los empleados estatales y los sindicatos de servidores públicos para que examinara el sistema estatal de sueldos. El comité publicó sus conclusiones en 1990 y propuso un sistema totalmente nuevo de negociación de los sueldos dentro de la administración pública (NOU, 1990, p. 32). Se introdujo el sistema en 1991. En 1990, unos 450 funcionarios de jerarquía superior fueron retirados del sistema de negociación colectiva en el sector público y de las escalas normales de sueldos, y durante 1991 se determinó para este grupo un nuevo régimen de sueldos.

El nuevo régimen de sueldos en el sector público dio como resultado pocos cambios radicales y tenía la característica de ser un compromiso entre el deseo de cambiar hacia un sistema flexible y descentralizado, orientado a la productividad, y lo que era realista dentro de un sistema establecido de poder y las normas de la política de sueldos. El trabajo del comité sobre sueldos fue ante todo un reajuste técnico y la introducción oficial del régimen nuevo no llevó en sí misma a ningún cambio notable. Se abandonaron las ideas de una revisión total y se dio prioridad a la continuidad y la estabilidad sobre el rejuvenecimiento y el cambio. En la práctica, el principal sindicato de servidores públicos puso límites a lo que se pudiera haber logrado. El nuevo régimen de sueldos entró en vigor en 1991, y los resultados se caracteriza-

ron principalmente por la centralización y normalización, en concordancia con la tradición establecida.

El *régimen de sueldos para altos funcionarios* contenía varios elementos nuevos en la política de sueldos. La motivación de la reforma era ambigua. En primer lugar, en cierta medida se trataba de un régimen de sueldos según el desempeño, donde había que establecer metas precisas y procedimientos ordinarios de seguimiento permanente. En segundo término, era un intento por ajustarse a las condiciones del mercado. Por último, fue un paso para establecer un sistema de gestión ejecutiva. La conexión entre el sueldo y los resultados fue presentada como el pilar del nuevo acuerdo y sería oficializada mediante contratos individuales.

Los puestos fueron asignados a cuatro categorías de sueldos, y el acuerdo individual podía incluir un suplemento de hasta un 20% más del sueldo básico de la categoría en que se ubicaba el puesto. Dos años después de la introducción de las reformas se habían firmado unos 375 contratos; sólo unos cuantos (64) contenían un suplemento personal y muchos de éstos ya lo habían tenido anteriormente. Los suplementos de los sueldos eran determinados en el ámbito del gobierno central, cuyas normas al respecto eran muy restrictivas. El nuevo régimen de sueldos creó grandes expectativas que sólo se concretaron en forma parcial. En la práctica, el resultado ha sido la centralización, la normalización y un moderado aumento de sueldo para todos los funcionarios principales, y no el sistema descentralizado, individual y diferenciado de sueldos vinculados con el desempeño originalmente previsto. Tal como funciona en la actualidad, el nuevo régimen de sueldos para altos funcionarios tiene evidentes similitudes con las escalas de sueldos de los funcionarios principales que existían en el Estado en los años sesenta (Lægveid, 1994).

Sin embargo, el principio de los contratos constituyó una diferencia importante. Las normas burocráticas clásicas acerca de servidores públicos permanentes, independientes y neutrales, se han diluido y debilitado. Los altos funcionarios ahora tienen contratos personales que serán evaluados de un año a otro por el gabinete ministerial mediante entrevistas al personal. Al mismo tiempo, se han hecho cambios en la constitución que permiten rescindir los contratos o efectuar transferencias con más facilidad.

No obstante, esos contratos han adquirido un carácter de pseudocontratos, con metas imprecisas y medios ambiguos. La formulación de las metas y los resultados es general, ordinaria, universal, intransigente

y vaga. Son ejemplos de esto expresiones tales como "utilización eficiente de los recursos", "métodos de trabajo apropiados", "buena práctica administrativa", "condiciones adecuadas de trabajo", "buena cooperación", "los mejores procedimientos administrativos posibles", "organización protectora", "gestión integral" u "operaciones seguras". Ocupa el lugar de honor el término "eficiencia", que, en virtualmente todos los casos, no está especificado y es impreciso. Los altos funcionarios deben fomentar "ideas nuevas", la expansión y el desarrollo, ser activos, emprendedores, orientados a las metas, creativos, abiertos al cambio y diligentes. Abogarán por el desarrollo del personal y contribuirán a un mejor liderazgo, cooperación, comunicación y calidad. La primera generación de contratos no es particularmente específica en cuanto a los resultados personales de cada funcionario principal. La evaluación personal y la medición de los resultados sobre la base de los términos del contrato son difíciles. La medición del éxito se ha vuelto más una prueba social que una prueba de eficiencia (Thompson, 1967). Los argumentos y formulaciones son relativos, y los estándares o exigencias de calidad están poco definidos. Se evalúa a la persona en comparación con sus propios logros o los de otras personas. En la medida en que se definen requisitos más específicos en cuanto a los resultados, éstos con frecuencia se vinculan con la medición de una actividad específica o el nivel de productividad, pero no están incorporados en la esfera más amplia de la eficiencia o la calidad.

Una conclusión de este análisis es que los cambios más específicos en la política estatal de sueldos se caracterizan más como una cooperación política que como un proceso objetivo de planificación (Olsen, 1988c). El proceso de cooperación política se distingue por trabajar para lograr soluciones políticamente posibles, donde se hacen concesiones razonables a intereses opuestos dentro de normas establecidas de procedimientos y confianza. La nueva estructura de los sueldos no es la ideal, pero constituye un acuerdo que pueden aceptar los actores organizados en asociaciones poderosas. Cuando el equilibrio de poder, la base de valores y la situación en cuanto a los recursos son relativamente estables y, simultáneamente, las relaciones entre los objetivos y los medios son ambiguas, ese proceso de cooperación se caracterizará por el pragmatismo y la continuidad. La introducción de las reformas de los sueldos ha sido intermitente y gradual.

## Los ideales y la práctica

Esta descripción general ha demostrado que existe una distinción importante entre la motivación para la reforma, por una parte, y la formulación real y la implementación de medidas concretas, por otra. Un análisis de las reformas administrativas exige establecer una distinción entre la discusión y la acción, entre la intención y los resultados, cuando nos ocupamos de la reorganización de la administración pública (Brunsson, 1989). En muchos casos puede haber diferencias considerables entre lo que se dice y lo que se desea, por una parte, y por otra, lo que se logra. Posiblemente hay más cambios y modificaciones en la comprensión y las actitudes de las personas que en sus acciones.

También es un punto de discusión que el nuevo sistema administrativo haya producido cambios radicales en las funciones cotidianas de gestión del Estado. No obstante, ha producido cambios en cuanto a que el liderazgo habla en forma pública acerca del gobierno y su propia institución. El lenguaje se ha modificado y el estilo nuevo se vincula con las ideas de liderazgo, eficiencia, influencia de los usuarios e ideas consolidadas. A menudo es más fácil formular un programa de políticas que implementarlo. En general, las reformas administrativas son controvertibles y problemáticas. Es difícil prever los resultados, y las reformas rara vez satisfacen las expectativas. Por ejemplo, puede ser difícil poner en práctica un régimen de sueldos orientado a los resultados y los individuos. Los poderes políticos con frecuencia abandonan las ideas originales e introducen un régimen mucho más limitado en comparación con el del sector privado.

Los problemas de aplicar las nuevas medidas de reforma basadas en principios de la gestión pueden asociarse con el hecho de que no son particularmente adecuadas para la política práctica. Las ideas orientadas a las metas y los contratos se vinculan más estrechamente con la lógica administrativa que con la lógica política. Se formulan los objetivos como parte de un diálogo entre los líderes administrativos en distintos niveles. Puede resultar difícil para los líderes políticos intervenir y obtener el control de esta forma de gestión y régimen de sueldos. Esto sucede especialmente cuando la medición de los resultados es determinada en forma interna por la organización que se evaluará, lo cual lleva a una forma de autoevaluación, y cuando los contratos son confidenciales, como se acostumbra en Noruega. En estas condiciones, es difícil responsabilizar al liderazgo administrativo ante

el público. No es fácil combinar un sistema contractual, donde los burocratas van a ser gobernados por objetivos precisos y homogéneos orientados a los resultados, que no son conocidos por el público, con los métodos de trabajo de la política partidaria, que funcionan haciendo que puntos de vista opuestos sean visibles para los ciudadanos mediante casos concretos.

Una tendencia característica en las medidas de las reformas políticas y de sueldos es que la discusión a menudo se centra en un sistema orientado a la gestión económica, donde se supone que las metas son precisas, estables y homogéneas, y donde no es problemática la medición de los resultados. Las medidas específicas se aplican dentro de un sistema con muchas consideraciones contradictorias, donde las metas son flexibles, cambiantes e imprecisas, y donde están sólidamente establecidas las normas institucionales. Es aquí donde los ideales constituyen un contraste con la vida práctica.

La difusión de reformas administrativas orientadas a la gestión puede estar limitada a teorías de un entorno institucionalizado y al empleo de metáforas y ficciones para lograr la persuasión (Meyer y Rowan, 1977; Powell y DiMaggio, 1991). En primer lugar, las reformas orientadas a la gestión son importantes porque establecen la legitimidad y el apoyo basado en el entorno social más amplio. Las instituciones públicas adoptan esas medidas básicamente no porque conduzcan a la eficiencia en el logro de las metas, sino porque crean confianza y aseguran el suministro de recursos provenientes de otros actores que consideran que esos cambios establecen la legitimidad.

En segundo lugar, las organizaciones pueden adoptar las normas predominantes en la sociedad mediante la internalización y la imitación automática. La popularidad de las técnicas orientadas a la gestión es el resultado de cambios graduales conforme a la opinión de que es la doctrina administrativa más apropiada. Se da más o menos por sentado que las reformas son confiables. Después de cierto tiempo se aceptará que el control por los usuarios, los sueldos relacionados con el desempeño y la planificación de las actividades, son convenientes. Se considera que ciertos acuerdos funcionan bien en el sector privado o en otros países. Las medidas de reforma parecen responder a una lógica de la novedad y la moda, más que a una lógica de la eficiencia (Røvik, 1992). Conforme las medidas orientadas a la gestión son gradualmente aceptadas como una norma dentro del Estado, las instituciones se ven sujetas a presiones para volverse modernas y contemporáneas en su enfoque de la gestión. El prototipo imaginado por los

iniciadores de este proceso fueron modelos que presentaban el patrón según el cual debía funcionar el gobierno. Los argumentos se basaban en un concepto general: las ideas son universales y pueden ser adoptadas fácilmente en todas partes. Esto disminuía la necesidad de las pruebas empíricas. A pesar de que la idea de un proceso orientado a las metas y un régimen de sueldos relacionado con el desempeño fueran difíciles de poner en práctica, aun así se consideraba que el concepto tenía tanto valor que debía ser puesto a prueba (Brunsson y Olsen, 1993).

Estos ejemplos también ilustran que las condiciones requeridas para operar una política administrativa eficiente son comparativamente limitadas. En primer término, no está claro que los mismos políticos estén convencidos de lo que se requiere. Muchas de las reformas administrativas son introducidas por los servidores públicos mismos. Los políticos a menudo son actores de tiempo parcial, con pocas oportunidades de participar en un proceso permanente y continuo de reforma. En segundo lugar, las oportunidades de control político están limitadas por el hecho de que los políticos son sólo uno de los grupos de actores en una red de grupos de intereses, cada uno de ellos con su propia base de poder. En tercer lugar, los efectos de la reorganización con frecuencia no son claros. Cuanto menos se conocen las causas y menos esfuerzos se hacen por analizar los efectos reales, mayores son las probabilidades de que la política administrativa tenga un carácter simbólico. Por último, a menudo no está claro cuáles criterios se usan para determinar si el aparato administrativo está o no funcionando satisfactoriamente.

### Referencias bibliográficas

- Brunsson, Nils (1989), *The Organization of Hypocrisy*, Nueva York, Wiley.
- Brunsson, Nils y Johan P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Londres, Routledge.
- Christensen, Tom (1991), *Virksomhetsplanlegging. Myteskapning eller instrumentell problemløsning*, Oslo, Tano.
- Christensen, Tom y Morten Egeberg (1989), "Norske department 1976-1986. Noen trekk ved formell struktur, personell og beslutningssatferd", en Morten Egeberg (ed.), *Institusjonspolitik og forvaltningssatferd*, Oslo, Tano.

- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen y Harald Sætren (1978), "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat", en Johan P. Olsen (ed.), *Politisk organisering*, Bergen, Universitetsforlaget, pp. 115-143.
- Eriksen, Erik Oddvar (1990), "Towards a Post-corporate State?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 13, núm. 4, pp. 345-364.
- Haugli Nilsen, Terje (1991), "Virksomhetsplanlegging: Hvordan gikk det?", en Per Lægveid (ed.), *Malstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*, Bergen, Alma Mater, pp. 27-44.
- Lægveid, Per (1990), "Changes in Norwegian Public Personnel Policy in Flexible Personnel Management in the Public Service", *Personnel Public Management Studies*, OCDE, pp. 39-46.
- (1994), "Rewards for High Public Office: The Case of Norway", en Christopher Hood y Guy Peters (eds.), *Rewards at the Top*, Londres, Sage.
- Lægveid, Per y Johan P. Olsen (1978), *Byråkrati og beslutninger*, Bergen, Universitetsforlaget.
- (eds.) (1993), *Organisering av offentlig sektor*, Oslo, Tano.
- Lægveid, Per y Vidar W. Rolland (1992), "Institusjonelle rammer for forvaltningspolitikken i Norge", Notat 92/38, Bergen, LOS-senteret.
- Matland, Richard (1991), *The Implementation of Budgetary Reform* (tesis de doctorado), University of Michigan.
- Meyer, J. y B. Rowan (1977), "Institutional Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 84, pp. 340-363.
- Mjølsnes, Morten (1992), "Forvaltningspolitiske utgreiingar i Kirke og undervisningsdepartementet og Kultur og vitenskapsdepartementet, 1972-1989" (tesis), Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Olsen, Johan P. (1981), "Integrated Organizational Participation in Government", en P. C. Nystrom y W. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, Londres, Oxford University Press, vol. 2, pp. 492-516.
- (1988 a), "Administrative Reform and Theories of Organization" en C. Campbell y B. Guy Peters (eds.), *Organizing Governance. Governing Organization*, Pittsburg University Press, pp. 233-254.
- (1988 b), "The Modernization of Public Administration in Nordic Countries", *Hallinnon Tutkimus* 7, 17, pp. 2-17.
- (1988 c), *Petroleum og politikk*, Oslo, Tano.
- (1991), "Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change", *Governance*, vol. 4 (2), pp. 125-149.

- Powell, W. W. y P. J. DiMaggio (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Rokkan, Stein (1966), "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, pp. 70-115.
- Roness, Paul G. (1979), *Reorganisering av departementa – eit politisk styringsmiddel?*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1992), *Den "syke" stat*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Steine, Vidar Oma (1991), "Hva na? Forvalningspolitiske utfordringer i lys av erfaringer fra 'Den nye staten'", en Per Lægneid (ed.), *Malstyring og virksomhetsplanlegging i staten*, Bergen, Alma Mater, pp. 127-141.
- Stigen, Inger (1991), "Avbyråkratisering og modifisert forhandling? Om bruk av prosjektorganisasjon i norsk sentraladministrasjon", *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, núm. 3, vol. 7, pp. 173-192.
- Thompson, Jams D. (1967), *Organization in Action*, Nueva York, Mc Graw-Hill.
- Wright, Vincent (1992), "Public Administration in the Nineties. Trends and Innovations. Introduction", ponencia en el 22º Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Viena, 13-17 de julio de 1992.

### Informes oficiales

- NOU, 1989, p. 5, "En bedre organisert stat".
- NOU, 1990, p. 32, "Statens lønnskomité av 1988".
- NOU, 1991, p. 28, "Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor".
- NOU, 1992, p. 21, "Ikke bare ord...".
- St.meld.nr. 35 (1991-1992), "Om statens forvaltnings- og personalpolitikk".

# Gestión regional y local

# Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local

Basilio Verduzco  
y Antonio Sánchez\*

**E**l objetivo de este ensayo es explorar el vínculo que existe entre, por una parte, el cambio institucional y la coordinación económica, y por la otra, las posibilidades de desarrollo local en un país como México, que transita hacia una sociedad que en lo económico se caracteriza por una penetración del mercado como institución que coordina el intercambio de bienes y servicios, y en lo político transita hacia un régimen más democrático en la esfera electoral y más participativo en la esfera del desarrollo comunitario. Éste es un asunto relevante ya que las estrategias de desarrollo local son consideradas piezas importantes para evitar que las tendencias recientes de integración económica internacional se reflejen en mayores desigualdades entre las distintas regiones del país. El argumento que se presenta en este ensayo señala que el cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que reconozca las potencialidades y limitaciones de las distintas localidades. Sin embargo, se propone que dicho cambio, entendido como una transformación de las reglas y normas que permiten la coordinación económica, es un proceso más bien lento que no puede ser impuesto a la sociedad por un agente externo como puede ser el Estado o el capital trasnacional,

---

\* Los autores son profesores investigadores del Instituto de Estudios Económicos y Regionales del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara. El presente trabajo es parte de un proyecto más amplio denominado Cambio Institucional en la Descentralización y el Desarrollo Local, financiado por la Fundación Ford. Artículo recibido: 09/1998.

sino que tiene que ser llevado a cabo con la participación de los propios actores locales. Se reconoce la importancia de la estructura en dicha transición, pero en última instancia se destaca el papel de los agentes como promotores del cambio.

El cambio institucional –que tradicionalmente ha atraído a las ciencias políticas cuando han tratado de explicar la permanencia y desarrollo de regímenes democráticos y la relativa estabilidad económica que han alcanzado países como Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos– ha sido también un objeto de creciente interés en la ciencia económica. A medida que diversos países han experimentado cambios importantes en sus sistemas políticos y económicos, pero sobre todo después de que algunos de ellos, como Rusia, no han logrado consolidar un sistema de mercado a pesar del apoyo internacional, la pregunta de cómo llegan a desarrollarse relaciones de mercado en una sociedad ha cobrado nueva importancia.

El cambio institucional es considerado como un componente indispensable para que una sociedad pueda establecer sistemas de coordinación que le permitan tener un mejor desempeño económico. Teóricamente se ha destacado la necesidad de marcos de acción coherentes con los mundos de producción que prevalecen en un país o en una región.<sup>1</sup> Por otra parte, en otros trabajos empíricos se han estudiado a profundidad asuntos operativos del cambio institucional, como son el fortalecimiento de las instituciones públicas, la participación ciudadana y el reconocimiento en las políticas públicas de la diversidad económica, social y cultural de los países y de las regiones. Otros trabajos que analizan la dimensión económica con base en estudios de caso, han destacado que las mezclas de reglas y normas formales e informales, así como su obligatoriedad, definen el desempeño económico de una sociedad; y se argumenta que las reglas formales pueden modificarse de la noche a la mañana, en tanto que las informales lo hacen gradualmente, lo que genera que el cambio institucional y sus respectivos efectos en la coordinación de la economía se presenten en el mediano y largo plazos. Asimismo, se resalta que para el buen desempeño de una economía es necesario aplicar políticas que definan plenamente los derechos de propiedad y reduzcan los costos de transacción (Alston, Eggertsson y North, 1998).

<sup>1</sup> De acuerdo con Storper y Salais (1997), los mundos de producción son marcos que permiten predecir las acciones en las que participan diversos actores en la actividad productiva, lo cual permite múltiples formas de coordinación económica eficiente.

En este ensayo se analizan las principales propuestas teóricas en torno al proceso de cambio institucional y su relación con el desarrollo local. El propósito es aportar elementos analíticos para estudiar los procesos de desarrollo local en el contexto de una transición económica y política como la que ha tenido México en las últimas décadas del siglo XX. No se trata de cerrar la brecha entre ciencias políticas y economía, sino de rescatar la importancia de las reglas de coordinación entre los actores económicos como elementos clave para explicar el desempeño económico local. Desde esta perspectiva, en el análisis se privilegia el papel del Estado como actor clave para las posibilidades de desarrollo local, pero se propone que debe ser considerado como una variable endógena del proceso, es decir, no como un actor externo a la economía, capaz de transformar las reglas de coordinación de los actores económicos desde afuera o de imponer sistemas de coordinación. Se considera que las fallas que han tenido los nuevos estados europeos que emergieron del régimen socialista recientemente y la persistencia de arreglos informales y relaciones de no mercado que se observan en México y otros países de América Latina, son evidencia suficiente que respalda la tesis de que el cambio institucional no es algo que pueda ser impuesto en una sociedad, sino que surge de ella y de la interacción que cada región tiene con el resto del mundo, proceso que recientemente se ha acelerado a tal grado que ha puesto en evidencia la necesidad de estudiar las implicaciones para el desarrollo local.

## I. Un enfoque institucional del Estado y la coordinación económica

### *El Estado como variable endógena*

El análisis del Estado y su influencia en la coordinación económica ocupan un lugar central en el estudio del cambio institucional. El cambio institucional es un proceso en el cual ocurren una serie de modificaciones en los marcos de acción que regulan las relaciones sociales y que hacen posibles ciertas formas de coordinación económica. En las sociedades contemporáneas dicho cambio se refiere a las modificaciones de los arreglos que establecen las fronteras entre, por una parte, la libertad de elección como principio universal de la interacción económica y la búsqueda del bien común en una sociedad, y por la otra, la

necesidad de acción externa para actuar en forma colectiva (Olson, 1971).

El Estado es un actor importante en este proceso en la medida en que otorga legitimidad a las reglas, normas y acuerdos que permiten dicha coordinación, de manera que la transformación de sus estructuras, aparatos y procedimientos es a la vez resultado y origen del cambio en las formas de coordinación. El debate en torno a este problema tradicionalmente se ha enfocado en dos vertientes que se presentan como una lucha de opuestos, Estado *vs.* mercado, en el supuesto de que ambas son instituciones que dan como resultado formas distintas de coordinación (Ayala, 1996). Por otra parte, una proporción importante del análisis social da por hecho que hay una relación entre la democratización y la ruta económica seguida, pero sobre todo con el éxito o fracaso que tienen las naciones-Estado en su tarea de alcanzar prosperidad económica (Carrión, 1998; Arocena, 1995). Las rutas de organización política y desempeño económico seguidas por distintos países durante la segunda mitad del siglo XX han servido para poner a prueba la coherencia de los regímenes de producción con los sistemas de coordinación económica.

Durante este periodo, en el mundo capitalista se logró consolidar dos rutas principales: la del régimen liberal y democrático, característica de América del Norte y Europa Occidental, y la del régimen burocrático autoritario, característica de países del tercer mundo (América Latina, Asia y África). En términos jurídicos, en el Estado liberal democrático, a diferencia del Estado burocrático autoritario, se establecieron plenamente tres tipos de derecho: *a)* derecho a la propiedad; *b)* derecho a la libertad de acción, y *c)* derecho a la elección pública de los gobernantes. Más aún, esta estructura jurídica, aunada a una visión de desarrollo económico sustentada en una economía abierta con un sector exportador dinámico, manejo adecuado de las finanzas públicas y promoción de equidad social, generó una fórmula que dio como resultado un buen desempeño económico de lo que hoy llamamos *economías industrializadas* (Bazúa y Valenti, 1995).

En cambio, el Estado burocrático autoritario escatimó medios para establecer un sistema jurídico moderno que se tradujo en limitaciones formales e informales al derecho universal a la propiedad individual. Aunado a lo anterior se construyó un Estado donde la opinión pública y la democracia no tenían gran relevancia política, por lo cual el famoso principio de rendición de cuentas de los agentes gubernamentales fue inexistente. Este marco jurídico se combina con una estrategia

económica basada en una economía cerrada, estatismo industrial endogámico y una meta de igualdad social. El resultado de este marco jurídico-político con las mencionadas estrategias económicas generó un pobre desempeño económico de las llamadas *economías periféricas* (Bazúa y Valenti, 1995).

Los resultados económicos después de más de cuatro décadas muestran que el Estado es una construcción de la sociedad que influye en el desempeño económico, y metodológicamente debe ser manejado como una variable interna que participa, que construye la organización política y económica de un país, pero que a su vez es construida en el proceso de interacción social.

Después de la década de los setenta y hasta antes de la crisis asiática de 1998, se consideró que el desempeño económico de los países asiáticos era la prueba de que más que las reglas que permitían la coordinación económica, lo que importaba era el producto. Japón y, en menor medida, Corea del Sur eran los ejemplos de sociedades donde las tradiciones familiares y las relaciones de clan habían logrado avanzar hasta constituir un modelo corporativo virtualmente impecable que lograba competir con el modelo más abierto que habían seguido los países occidentales. La crisis del 98 puso en duda la estabilidad del modelo y mostró las dificultades que estas sociedades tenían para hacer que las relaciones de mercado operaran a un nivel más amplio, pero sobre todo sin una vigilancia tan cerrada del Estado.

Estas condiciones de la economía mundial y los cambios políticos observados en el mundo durante la última década han incrementado la necesidad de explorar de manera más detenida la relación entre el Estado y sus formas de acción y organización con los distintos métodos de coordinación de los actores económicos. Los recientes desarrollos en el ámbito internacional, y la incapacidad de los países emergentes para realmente consolidar sistemas de mercado eficiente, han puesto en evidencia lo difícil que resulta transitar de un sistema de reglas que dirigen la coordinación económica, a otro más eficiente que tome en cuenta los cambios en los sistemas de producción. En los países industrializados, la necesidad de reestructurar la economía ha llevado a la revisión de los acuerdos existentes entre los actores económicos; los acuerdos que destacan son los laborales, los de abasto de insumos y los de cooperación entre corporaciones.

En la teoría económica, hay un gran interés por analizar las formas de intervención del Estado en la economía y las implicaciones de dicha injerencia. Sin embargo, una gran deficiencia de la mayoría de los

enfoques de la teoría económica es que manejan al Estado como un ente externo al proceso económico, pero que tiene la capacidad para regularlo, dirigirlo, impulsarlo y coordinarlo.

Así, desde la teoría keynesiana se sugiere que el gobierno es un activador de la demanda agregada. El problema de este enfoque es que conceptualmente concibe al Estado como un factor externo, y no contempla que su intervención en la economía lo puede convertir, como ocurrió en México y otros países, en un actor central en el proceso de intercambio. El principal problema de este enfoque es cómo establecer el puente entre la intervención del Estado como activador de la economía, y las decisiones que de manera individual toman los actores económicos cuando se relacionan entre sí. Se crea así una paradoja: una mayor intervención puede inhibir el desarrollo de reglas y normas de coordinación, lo cual se refleja en una mayor ineficiencia de la economía y por lo tanto en la necesidad de una mayor intervención. Como diversos países que han intentado dismantelar el esquema del Estado interventor, el esfuerzo puede tener en el corto plazo consecuencias devastadoras para amplios sectores sociales y para regiones en donde no existen mecanismos alternos para reemplazar la presencia que tenía el Estado.

Por su parte, el enfoque neoclásico sugiere que el Estado es un estimulador de mercados, por lo cual la base del intercambio es la competencia. Un principal problema que tiene este modelo es que no explora cómo llegan a existir las reglas que permiten la competencia. De este modo, no se revisan factores culturales que permiten el individualismo en la acción, acompañados de una responsabilidad cívica que permita desarrollar relaciones de confianza. El enfoque ignora, por tanto, todos los costos de transacción en que incurre una economía donde la competencia justa no es una regla básica de las relaciones económicas.

Finalmente, la escuela de Elección Pública se plantea que el Estado es un ente que crea un contrato social con los individuos, en el cual se compromete a ofrecer bienes y servicios públicos a cambio de que los ciudadanos se comprometan a financiarlos. En todos estos enfoques se mantiene la visión del Estado como ente con un origen no muy claro, pero que está listo para intervenir desde afuera (Ayala, 1996).

Estas teorías convencionales, durante mucho tiempo omitieron intencionalmente en sus modelos al Estado como una variable endógena del proceso económico; el propósito de esta omisión era eliminar las interferencias políticas que las instituciones del Estado introdu-

cen en la economía. La desventaja de considerar analíticamente al Estado como variable exógena es que la operacionalización y construcción de políticas públicas estatales son desarrolladas como procesos de intervención desde arriba, que se califican de correctas y eficientes, es decir, no se reconoce que el Estado es un actor fundamental pero sí que es un participante más en la sociedad, que construye y modifica el marco institucional conjuntamente con el resto de los actores y organizaciones; además de que también opera en un esquema de coordinación económica donde se busca obtener un buen desempeño económico.

Desde la línea de pensamiento que concibe que el Estado es una variable exógena, cuando se han tratado de analizar los cambios observados en países menos desarrollados en los últimos años se propone que la coordinación económica eficiente está determinada por una correcta mezcla entre sector público y privado. En esta vertiente de análisis la privatización es vista como un instrumento que favorece el desempeño económico, lo cual se pone de manifiesto en los títulos mismos de las publicaciones. Así, en el trabajo de Paul H. Boeker, *Latin America's Turnaround: Privatization, Foreign Investment and Growth*, se puede leer desde su primera página que "la privatización y la apertura a la inversión extranjera son una parte fundamental del nuevo enfoque de América Latina para impulsar el crecimiento económico, un enfoque que está sacando a la región del estancamiento en el cual la habían dejado las inflexibilidades del capitalismo estatal" (Boeker, 1993). Implícitamente, este enfoque sugiere que las reglas del mercado prevalecen en una sociedad si el Estado se limita a garantizar el derecho de propiedad y no contempla la posibilidad de que dicho reconocimiento lleve a situaciones no competitivas y a ineficiencias.

Por ejemplo, Rowat (1996) señala que el principal reto para cualquier sistema es crear un ambiente que permita el desarrollo del sector privado al mismo tiempo que fortalece el sector público, al cual toca producir en forma eficiente los servicios que le corresponde ofrecer. Rondinelli y Lacono (1996) incluso proponen un marco para administrar la privatización, y hacen señalamientos importantes en relación con el proceso de cambio institucional. Estos autores reconocen que el gobierno se mantiene como responsable de establecer el ambiente político y económico para la privatización y para el desarrollo de capacidades institucionales, y sugieren que hay pasos importantes que se pueden dar para garantizar el éxito de la privatización: el establecimiento de políticas de ajuste estructural, como aquéllas orienta-

das a crear mecanismos de mercado; las políticas de estabilización económica, como la eliminación de subsidios; las políticas de inversión y comercio, como programas para la exportación, y las reformas políticas, como las que acarrearán la democratización del sistema político, la descentralización de la administración y la desregulación de la industria y los servicios.

Como se puede ver, éste es un modelo que sugiere el advenimiento de una sociedad de mercado que es impulsada desde arriba, sin atención al proceso mismo, mediante el cual las sociedades establecen las reglas de coordinación económica. En lo que se refiere específicamente al desarrollo de capacidad institucional, Rondinelli y Lacono (1996) identifican áreas importantes de reforma institucional para facilitar la privatización, entre las que se destacan las siguientes: instituciones para apoyar la privatización y el desarrollo del mercado, como sistemas de protección de derechos de propiedad; instituciones financieras, mercados de trabajo e instituciones jurídicas para resolver controversias; instituciones de la sociedad civil que permitan a los diversos grupos movilizar sus recursos para participar en demandas, ejercer influencia en transacciones y protección de derechos civiles, y programas de desarrollo del sector privado, como incentivos para pequeñas empresas, reestructuración económica e inversión externa.

Esta perspectiva que analiza la relación Estado-sociedad en forma dicotómica parece sugerir que la coordinación económica es una responsabilidad exclusiva del mercado y está basada solamente en principios racionales de maximización de ganancias o satisfacción del consumidor. En el enfoque más tradicional, se considera que el Estado debería estar ausente. Dos deficiencias importantes de este enfoque son: primero, que se ignora que el Estado es una institución y que por lo tanto es a su vez producto de la sociedad y de la existencia de valores y prácticas sociales arraigados que permiten y alientan la acción individual y la orientación racional de las acciones; una segunda deficiencia es que ignora que existen acuerdos sociales establecidos sobre la acción del Estado, lo cual plantea un problema de cambio con alcances estructurales en las reglas formales e informales. Una sugerencia implícita en estos enfoques es que el mercado como institución define acciones basadas en principios universales, y que es cuestión de llegar a acuerdos sociales que permitan activar recursos como acuerdos sobre el valor, la propiedad, y las formas de intercambio.

La experiencia que ha tenido México en los últimos años para consolidar un modelo de mercado abierto y competencia económica mues-

tra lo difícil que es lograr esto sin reconocer el contexto institucional donde se propone. Así, barreras como el no reconocimiento universal de derechos de propiedad, el patrimonialismo en el manejo de los grupos económicos más importantes, el uso cuasiconfidencial de la información, o la informalidad de un amplio sector de la economía, son barreras estructurales que no pueden eliminarse por completo en el corto plazo.

Tomando en cuenta procesos similares observados en Europa del este, Offe (1996) presenta un razonamiento sustancialmente diferente cuando señala que el problema es que la introducción de arreglos institucionales “mejores” puede ocurrir sólo hasta cierto punto, que es más bien limitado. Acertadamente, propone que la mejor manera de cambiar a las instituciones es en forma de “jardinería institucional” más que de “ingeniería institucional”. La tesis central de esta propuesta es que un arreglo institucional no puede ser simplemente desplazado, sino que su transformación sólo puede ocurrir en forma paulatina debido a que dichos arreglos presentan el problema de la “ruta dependiente”, que indica que una vez tomada alguna ruta cuesta mucho trabajo tomar otra. Por lo anterior, concluye, el problema del cambio institucional es cómo absorber y conectar elementos heterogéneos, lo cual, según Offe, sólo puede ocurrir si las estructuras de asociación son transformadas de manera apropiada para dar lugar a redes pluralizadas internamente y a coaliciones que alcanzan un nivel de abstracción de una base social que permite y alienta la mezcla de motivos de membresía; es decir, la eliminación o el reconocimiento de lo particular no deben implicar un aislamiento de principios más universales.

Consideramos que ésta es una propuesta muy interesante que los enfoques económicos tradicionales no han querido reconocer, y siguen suponiendo que las reglas del mercado funcionarán eficientemente una vez que se haya eliminado la presencia interventora del Estado. Ésta es, pues, una seria deficiencia cuando se trata de explicar las diferencias regionales y las posibilidades de desarrollo local. Además de sugerir que en el largo plazo puede haber una convergencia entre las regiones y que la movilidad de los factores puede resolver los problemas de crecimiento desigual, no hay en estos enfoques una explicación adecuada que analice en qué medida la eficiencia y el buen desempeño económico están relacionados con la existencia y el cambio de reglas que facilitan la coordinación económica, y con su importancia.

Este tipo de deficiencias dejan ver la necesidad de explorar enfo-

ques más integrales sobre el funcionamiento de la economía, donde las variables políticas e institucionales no sean dejadas de lado y, más importante aún, donde el Estado sea considerado un actor clave en el desempeño económico, pero que no funciona como agente externo al proceso de cambio institucional. La escuela que más ha avanzado en esta dirección es la de la economía institucional, pues en sus postulados básicos se abre la posibilidad de múltiples marcos de acción que actúan entre sí para permitir formas eficientes de coordinación.

Para North (1996), el Estado es una fuerza coercitiva capaz de monitorear los derechos de propiedad y de hacer efectivos los contratos; es decir, trata de eliminar la incertidumbre que existe entre los acuerdos e interacciones regulados por las restricciones formales e informales. En esta visión el Estado desempeña un papel primordial en mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y en áreas clave como los derechos de propiedad, estabilidad económica y coordinación económica (Ayala, 1996).

Más específicamente, el Estado es una organización con ventajas comparativas en la generación de violencia,<sup>2</sup> lo cual es controlado por una burocracia que actúa monóticamente; ésta monopoliza el uso de la violencia y la oferta de bienes y servicios públicos. El Estado es una entidad monolítica discriminatoria, ya que puede utilizar su poder en distintos niveles de intensidad, sobre los grupos sociales (piénsese en la aplicación diferencial de gravámenes). El Estado genera un contrato de largo plazo con sus gobernados, donde se asienta el intercambio de bienes y servicios públicos por impuestos. La relación entre burocracia y gobernados es complementaria, pero también competitiva, ya que ambos se disputan el excedente generado socialmente. Esta tensión por la maximización de beneficios de la burocracia puede llevar a un rompimiento social cuya intensidad depende de la capacidad de los arreglos institucionales para diseñar marcos de negociación y salidas a los conflictos.

Es interesante resaltar que el marco institucional que constituyen la burocracia estatal y los distintos actores de la sociedad no necesariamente conduce a una coordinación económica que mejora el desempeño de la economía. La economía competitiva basada en arreglos institucionales que facilitan el intercambio de bienes y servicios en transacciones regidas no por la afiliación a cierto grupo o clan sino en función de los dividendos alcanzados, es una de múltiples salidas po-

<sup>2</sup> Véase Alston *et al.*, 1997.

sibles. Otra opción puede ser la consolidación de un sector que opera de manera cuasimonopólica y que controla la gran mayoría de las transacciones económicas, aumentando las barreras de entrada. En el otro extremo, la falta de una burocracia estatal con capacidad para articular acuerdos sociales de largo plazo puede conducir a la destrucción de reglas mínimas de coordinación y a la ineficiencia de la economía.

En este sentido, es interesante recuperar la idea de North del Estado como una organización polivalente, en el sentido de que simultáneamente puede cumplir las siguientes tareas:

- a) Estado maximizador de su riqueza: ingresos, presupuesto, empleo público.
- b) Estado mediador, en el sentido de que es un árbitro entre los grupos, con una burocracia fuerte que persigue su propio interés, aunque éste podría coincidir con el interés general de los grupos prominentes de la sociedad. Éste es un Estado con bastante autonomía y difícil de penetrar por los grupos de interés.
- c) Estado instrumento de una clase o grupo, esto es, un Estado con poca autonomía y, en consecuencia, fácilmente penetrable por los grupos de interés.

Desde nuestro punto de vista, esta visión es muy potente en la medida en que se observa al Estado como una organización flexible que puede desempeñar múltiples papeles simultáneamente. En especial, es de gran relevancia metodológica ya que cuando se desea realizar análisis de diferentes fenómenos en el contexto de globalización e integración de mercados mundiales, uno puede observar cómo los estados desempeñan diversas tareas que desde otros enfoques teóricos se presentan como contradictorias. Más aún, la visión del Estado como elemento endógeno del cambio institucional ofrece un concepto amplio y potente para el análisis de procesos de desarrollo local. Consideramos que ante las dificultades que se han experimentado para que la economía nacional logre metas consistentes de competitividad en el largo plazo y para que las distintas regiones del país transiten por rutas exitosas, es necesario estudiar con mayor profundidad rutas alternativas que tomen en cuenta la diversidad de condiciones que existen en distintas regiones del país, así como las variaciones y semejanzas que existen en acuerdos sociales implícitos y que han servido de base para prevenir un mayor deterioro de las condiciones locales.

### *El concepto de Estado situacional*

Con base en este tipo de argumentación, pero en un enfoque aún más crítico, Storper y Salais (1997) proponen un modelo analítico con el objeto de explicar por qué, a pesar de las variaciones que existen en las convenciones que permiten la coordinación económica, distintas regiones del mundo han logrado mantener una competitividad a nivel internacional. Proponen también el concepto de Estado situacional, el cual definen como un actor importante en la sociedad (endógeno) que tiene la capacidad de entender los distintos mundos de producción que se presentan en una economía y que influyen en la coordinación de dichos mundos a través de la creación de convenciones que definen nociones de bien común para la sociedad, lo que significa la creación de condiciones que permitan maximizar dicho bien. Según estos autores, puesto que en una sociedad democrática existen múltiples visiones de qué es el bien común y cómo lograrlo, la presencia del Estado en situaciones de producción va a estar determinada por las convenciones que existen en la sociedad sobre el rol del Estado. De esta manera, proponen la existencia de una convención del Estado "situacional" en la cual éste es ubicado como un igual frente a otros actores que participan en la economía. Esta convención se distingue de otras que asignan al Estado un papel de interventor externo o de virtual ausente en la producción.

De acuerdo con Storper y Salais (1997), en la noción del Estado situacional el bien común se logra si los actores económicos tienen la autonomía de desarrollar el mundo de producción que consideren compatible con sus marcos de acción, de manera que la autonomía es definida no sólo en términos de los derechos de procedimiento del individuo, como ocurre en las teorías liberales del contrato, sino también con respecto a la acción colectiva y el derecho que tienen los grupos para acudir a diferentes marcos de acción en las relaciones que mantienen entre sí.

La propuesta de estos autores es particularmente interesante para explorar las posibilidades y el rumbo del cambio institucional, porque pone en el centro del debate el respeto a la diversidad en las formas de organización y de interacción entre actores económicos. En lo que se puede considerar un avance importante para la explicación del desempeño económico de las regiones, Storper y Salais (1997) suponen que no hay un modo único de alcanzar la eficiencia económica, y que los individuos a través de su interacción y la interpretación que hacen

de la acción de otros, son capaces de crear convenciones distintas y de operar en mundos donde prevalecen distintos tipos de convenciones. Por ello, proponen que en una sociedad democrática en la que predomina la convención de Estado situacional, el bien común general está ligado al grado en que el Estado y sus políticas otorgan a los actores la libertad y los recursos necesarios para manejarse con una diversidad de marcos posibles de acción económica eficiente.

Lo anterior supone no sólo la permisividad, sino el apoyo a diferentes formas de acción individual o colectiva, y la eliminación por principio de todo intento de aplicar una visión holística, cualquiera que ésta sea, a la coordinación económica. Según Storper y Salais (1997), si esto es así, entonces cualquier acción individual o colectiva puede ser juzgada solamente en el contexto de una evaluación contextualizada y cambiante del bien común, que puede ser definido exclusivamente en relación con las situaciones concretas durante el curso de la acción y por los propios actores.

Una de las ventajas del modelo de Storper y Salais (1997) es que sugiere la posibilidad de que los actores decidan sobre el uso de sus recursos y sus marcos de acción en el momento en que están ocurriendo las situaciones. En la convención del Estado situacional, la igualdad ocurre en la consideración que merecen todas estas decisiones y acciones, y eso es lo que va a permitir el bien común. El Estado deja de ser entonces un supervisor para convertirse en actor, como cualquier otro, y la búsqueda del bien común se basa en la confianza –no en la incertidumbre– de los actores sobre la capacidad que tienen los demás actores involucrados en una situación, que es algo que no ocurre en una convención de un Estado que interviene como agente externo en situaciones de coordinación económica.

La teoría propuesta por Storper y Salais (1997) aporta luz sobre las tensiones que pueden existir en el proceso de cambio institucional, ya que pone en el centro de la discusión la construcción y transformación de los marcos que orientan la acción económica. De esta manera, la actuación de una persona con lo mejor de sus habilidades para defender al máximo sus intereses, y sus expectativas de que el Estado remueva toda barrera que no se conforma al mercado, estarán determinadas por las convenciones sociales sobre el rol y la orientación que debe tener el Estado.

Desde esta perspectiva, parecería entonces que las posibilidades de desarrollo local están determinadas por la capacidad que tienen las personas y las comunidades locales de desarrollar marcos de ac-

ción que permitan coordinar eficientemente la producción, para lo cual no es necesario seguir una convención única, sino que las comunidades sean capaces de usar y desenvolverse en diferentes mundos de producción. Si esto es así, entonces la dirección del cambio institucional es bastante clara: el Estado debe otorgar facilidades y recursos para el desarrollo de capacidades y garantizar el respeto por una diversidad de marcos de acción. Esta visión contrasta con propuestas más ortodoxas que definen *a priori* el rol del Estado y suponen que las comunidades deben renunciar a todo aquello que no cabe dentro del canon establecido. Para estos autores lo importante es entonces si el Estado permite o inhibe el acceso a diferentes mundos de producción, es decir, a diferentes convenciones que arrojan formas distintas de coordinación económica eficiente, lo cual proponen si ocurre en la convención del Estado situacional.

La flexibilidad de acción del Estado ocupa un lugar prominente en el esquema teórico de Storper y Salais (1997). Aunque el concepto de flexibilidad no es usado por los autores, quienes tratan de alejarse del marco conceptual que describía en forma dicotómica los cambios observados en la esfera de la producción, ocurridos a partir de la década de los setenta —fordismo *vs.* producción flexible—, es claro que la posibilidad de desarrollo e interacción de múltiples marcos de acción sólo puede ocurrir cuando la acción del Estado no se enfoca a proponer o imponer una forma única de coordinación. Así, la afirmación de Storper y Salais (1997) de que la coordinación entre los actores sólo es posible en la medida en que éstos reconozcan la capacidad de otros actores, y si unos y otros permiten que todas las capacidades se manifiesten en la producción, el Estado como un actor más no puede asumir una función de supervisor que imponga reglas y evalúe desempeños. El reconocimiento y la aceptación de las capacidades se efectúan mediante convenciones de identidad y participación.

Es interesante explicar cuáles son las capacidades a que se refieren estos autores, ya que ellas indican en forma más precisa las implicaciones que tiene la noción de Estado situacional. Para ellos hay cuatro tipos de capacidades que pueden o no reconocerse y desarrollarse. Tomando prestados algunos conceptos de Tocqueville, proponen la noción de capacidad de proximidad para hablar de un Estado que se rehúsa a dirigir los asuntos de los individuos y se limita a gobernar sus particularidades, dar asistencia al desarrollo de la acción interpersonal y ayudar a cubrir las capacidades de coordinación que hagan falta en determinados mundos de producción para poder competir con éxito en el mercado internacional.

Esta noción de capacidad y la convención del Estado que la hace posible sugieren el rumbo que debe tomar el cambio institucional y, más específicamente, el Estado como institución. El Estado que proponen no intenta coartar por principio el desarrollo de actividades consideradas como atrasadas y poco modernas; más bien considera que incluso localmente pueden desarrollarse capacidades que vale la pena apoyar. Pero esta convención del Estado sugiere también la posibilidad de acción para evitar formas de coordinación que den como resultado una exclusión de posibilidades de universalidad y pongan una barrera de entrada para defender la autonomía como algo localista y parroquial.

Una segunda capacidad que proponen está basada en la relación entre particularidad y universalidad. Ésta se basa en la sugerencia de Hegel de que el rol del Estado es ayudar a los actores a salir de su particularismo, rescatando la universalidad que se puede extraer de las particularidades de cada situación. Storper y Salais (1997) retoman esta línea de pensamiento y sugieren que en un Estado situacional las comunidades formadas por actores independientes pueden establecer principios de interacción, mismos que sin excluir los lazos interpersonales proveen un lenguaje para la construcción de relaciones con un alcance más amplio de lo que es estrictamente interpersonal. Ésta es una relación que se refleja en la esfera de la producción en productos que aprovechan condiciones específicas, pero que tienen aplicaciones mucho más amplias. Storper y Salais (1997) previenen en contra de versiones deformadas de universalidad, tales como los sentimientos comunitarios exclusionistas, basados en una definición subjetiva de identidad que no proveen la base para procesos de coordinación. Este tipo de universalidad, indican, es una imitación de solidaridad o de elementos comunes que son superficiales. De acuerdo con tales autores, un ejemplo de esto en la esfera de las políticas económicas son aquellas políticas orientadas al apoyo de “pequeñas empresas”, mismas que no son una categoría de acción colectiva ya que tienen similitudes superficiales entre sí que son más apropiadas para una convención de Estado que interviene como agente externo, el cual puede actuar suponiendo la existencia de un propósito económico común que no existe en la realidad.

La tercera capacidad está basada en la soberanía individual. En este caso Storper y Salais (1997) anteponen su noción de capacidad soberana a la tradicionalmente manejada como soberanía del actor económico, que es convertida en una meta cuya protección es respon-

sabilidad del Estado. Aquí la coordinación depende de la igualdad, y el bien común es el resultado del proceso de intercambio independientemente de cuál sea éste. En esta convención del Estado situacional se espera que el Estado remueva los obstáculos para la expresión libre de la voluntad, por lo que apoya mundos reales de producción con principios de mercado. Para diferenciar la noción de Estado situacional y la de Estado liberal que actúa en forma externa, señalan los autores que la convención del Estado situacional es construida en forma colectiva por grupos autónomos para aplicarla a sí mismos y no a los demás; es decir, el Estado no trata de obligar a todas las personas ni trata de impedir grupos no de mercado; y lo más importante, no trata de evitar que ocurran otras formas de acción colectiva.

Finalmente, la cuarta capacidad está basada en la dignidad, y con ella los autores cierran el círculo en torno a las distintas posibilidades de coordinación eficiente, al explicar qué es lo que puede permitir que distintas capacidades florezcan juntas una vez que han sido permitidas por el Estado. Así sugieren que para explicar qué marco de acción puede permitir la verdadera diversidad, es necesario voltear a principios generales de diversidad y justicia. Enfocando su análisis en el significado de las discusiones filosóficas sobre estos principios en lo referente a las personas económicas, proponen que la convención de situacionalidad basada en la idea de dignidad se relaciona con la circunstancia general de los distintos mundos posibles, los marcos elementales de acción y los mundos reales como fusiones complejas de los mismos. Señalan que la igualdad de dignidad es una forma de universalidad que se requiere para preservar la producción variada de una sociedad donde prevalece la división del trabajo. Esta condición también permite la máxima expresión posible de los recursos disponibles en los distintos mundos y en cada situación, es decir, la convención es que el Estado ayuda a los actores a coordinarse con igualdad de consideración y sin que unos abusen de otros, o que el poder se imponga sobre la racionalidad.

El enfoque que considera al Estado como una institución abierta a la diversidad y orientada a apoyar la activación de recursos y de capacidades sin caer en particularismos abre una ventana al entendimiento que tenemos de la relación entre arreglos institucionales y desarrollo local. Desde este enfoque se puede sugerir la hipótesis de que pequeñas modificaciones en las normas, reglas y principios formales e informales que orienta la acción económica de los actores locales que están dirigidas a propiciar la participación y el desarrollo de capacidades

individuales y colectivas dan como resultado un mejor desempeño económico a nivel local (Sánchez, 1998).

## II. Cambio institucional y desarrollo local

### *La explicación institucionalista*

Douglas North (1996) desarrolló un esquema completo a partir de la teoría neoclásica de la conducta humana y la de costos de transacción. De los neoclásicos retoma la noción de que la conducta humana se sustenta en la racionalidad, que se traduce en la capacidad de los individuos para elegir, con base en preferencias bien definidas, un manejo adecuado de la información, así como acceso total a ella. De la teoría de los costos de transacción toma el principio de que es necesario medir el valor atribuible al momento de realizar transacciones y al costo de protección de derechos, y el cumplimiento de los acuerdos.

Sin embargo, para él el enfoque neoclásico tiene dos defectos: 1) se omiten las motivaciones que llevan a los agentes a tomar sus decisiones, y 2) evita que los agentes descifren el medio ambiente y actúen en consecuencia.

North (1996) agrega que las instituciones proveen las estructuras para el cambio que determina los costos de transacción y transformación. La manera en que él construye esta aseveración es a través de definir que existen dos tipos de restricciones: a) restricciones informales, constituidas por normas de conducta, códigos de conductas y convenciones, y que son importantes ya que generan la coordinación necesaria para reducir la incertidumbre y los costos de transacción; b) restricciones formales, que consisten en reglas políticas, económicas y contratos; ejemplos de estas restricciones formales son: la constitución, estatutos, leyes comunes, etc. Estas restricciones están dirigidas a marcar las reglas para maximizar resultados en la interacción humana.

En síntesis, estas restricciones forman el marco institucional en el cual interactúan los agentes económicos y eligen dónde trabajar, qué habilidades adquirir, qué tecnologías usar o desarrollar, así como la mejor forma de explotación de los recursos; todas éstas son decisiones encaminadas a realizar la actividad económica de manera eficiente.

### *Cambio institucional y precios relativos*

Uno de los objetivos más importantes de North (1996) es explicar el cambio institucional; este concepto es importante ya que le da dinámica a su enfoque teórico; es decir, se pueden estudiar las bases del cambio y dirección de diferentes fenómenos económicos con base en este concepto.

El concepto de cambio institucional está sustentado en que las instituciones, junto con las tecnologías empleadas, determinan los costos de transacción, es decir, toman recursos e insumos para transformar no sólo ésta en función de la tecnología empleada, sino también de las instituciones. De tal manera, los jugadores se enfrentan a un marco institucional que construye incentivos, los cuales juegan un rol fundamental en la formación de habilidades y conocimientos, así como sus beneficios. En síntesis, el marco institucional establece la dirección de adquisición de habilidades y conocimientos, que es el factor decisivo para el desarrollo de la sociedad en el largo plazo.

El cambio institucional son las modificaciones sustanciales a las restricciones formales e informales que conforman un nuevo marco institucional que regula la interacción humana y lleva a la economía en una dirección diferente. Los cambios institucionales son los resultados de la fricción entre restricciones formales e informales, al interactuar los agentes económicos; cada interacción genera un cambio marginal que al sumarse a través del tiempo, puede llevar a cambios sustanciales. North (1996) plantea que la fuente de modificación del marco institucional son las variaciones en los precios relativos y en las preferencias.

### *Organizaciones*

Un concepto importante en el modelo de North (1996) son las organizaciones, las cuales define como entidades creadas para aprovechar las oportunidades generadas por el marco institucional. Pero las organizaciones no están solamente a la expectativa de lo que se ofrece, sino que tienen la capacidad para alterar las instituciones.

Los agentes se organizan para cristalizar las ventajas de la cooperación en el intercambio multilateral, es decir, entre mercados y agentes, y aún más, las organizaciones reciben estímulos de las instituciones para su conformación; es decir, los individuos se agrupan en organizaciones para aprovechar las ventajas y disminuir las desventajas de las instituciones formales e informales.

Las instituciones son importantes en las organizaciones porque limitan sus alcances, sus formas de operación así como su ámbito de acción. Las organizaciones más tradicionales son las económicas y las sociopolíticas. Entre las organizaciones económicas más conocidas están las corporaciones privadas, los organismos públicos, las cooperativas, sociedades mercantiles, uniones de productores y consumidores, etc.; algunas organizaciones sociopolíticas son: partidos políticos, organizaciones ciudadanas, etcétera.

Finalmente North (1996) plantea que la conducta maximizadora de los organismos económicos influye en el cambio institucional debido a: *a)* los resultados de la demanda derivada por la inversión en el conocimiento de todo tipo; *b)* la continua interacción entre la actividad económica organizada, el *stock* de conocimiento y el marco institucional, y *c)* la alteración incremental de las restricciones informales como producto de la actividad de las organizaciones para maximizar.

### *La naturaleza de las instituciones locales*

De lo anterior se infiere una pregunta relevante: ¿Cuáles son las circunstancias que generan la coordinación económica en el ámbito local?

Desde los organismos multinacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, etc., se ha propuesto una agenda en la que se manejan cuatro ejes de intervención con los que se sustenta el cambio institucional; éstos son: democratización, participación ciudadana, reforma administrativa y creación de mercados. Los dos supuestos principales detrás de esta agenda son: *1)* que es necesario introducir cambios en los precios relativos fundamentales para generalizar el mercado como principio articulador del intercambio económico, y *2)* que el ejercicio de la libertad de elección es algo que se construye continuamente en medio de la incertidumbre que resulta de la tensión entre acción individual y acción colectiva. En una revisión de la experiencia observada en Ecuador, Fuhr (1994) señala que además de reformas administrativas, es clara la necesidad de un proceso de formulación de políticas más transparente y participativo en distintos niveles. La reforma institucional, sugiere, debe estar orientada a la movilización de los recursos locales, para lo cual es necesario asegurar que las decisiones políticas sobre desarrollo sean compartidas y tomadas en forma responsable por la población. Pero la democratización, la participación

de las ONG y la existencia de procesos de toma de decisiones más transparentes son apenas el inicio del desarrollo económico local. La existencia de instituciones enraizadas localmente y controladas en forma democrática es indispensable para el éxito económico. Las reformas institucionales deben permitir cerrar la brecha entre la acción del Estado y la acción de los actores económicos locales.

Las propuestas anteriores aportan elementos clave para el análisis de los procesos empíricos de cambio institucional que acompañan a los procesos más amplios de transición económica y política.

Un ejemplo de cómo se puede operar este marco analítico se observa en el cuadro 1, donde se presentan, para el caso de México, las modificaciones a las restricciones formales e informales que constituyen el cambio institucional. Aquí se manejan dos dimensiones: la económica y la política, y se representan los cambios de las restricciones formales e informales.

De tal manera que, si quisiéramos reconstruir el marco institucional de México antes de los ochenta, tendríamos que agrupar las restricciones formales e informales que se encuentran en las columnas denominadas *antes*, en tanto el nuevo marco institucional que se está gestionando es el resultado de unir las columnas denominadas *ahora*. Lo importante aquí es que las regiones locales (actores y organizaciones) están inmersas en un contexto de cambio en el marco institucional que produce modificaciones en las formas de coordinación económica, nuevas estrategias de producción, y que requiere que la relación entre gobierno y sociedad sea reconstruida.

Además, estos cambios producen nuevas organizaciones locales y reformas a las existentes, e incluso construirán, propondrán y demandarán nuevas instituciones (reglas) que permitan a dichas organizaciones lograr sus objetivos económicos.

Así, por ejemplo, el municipio mexicano (actores y organizaciones) se enfrenta a un marco institucional no acabado, en donde se transitó de reglas formales de propiedad social y privada de la tierra, a sólo propiedad privada; de reglas de centralización de la política y de recursos económicos, a reglas de descentralización; también se pasó de reglas de baja competencia en los mercados, a otras que acentúan la competencia como esquema fundamental de asignación de recursos en la economía. Por el lado de las reglas informales como la corrupción, la toma de decisiones vertical y otras, están tratándose de cambiar para mejorar las condiciones que permitan un mejor desempeño económico de los actores y organizaciones.

**Cuadro 1.** Dimensiones del cambio institucional

Dimensión	Restricciones				Cambio institucional y nuevas organizaciones
	Formales		Informales		
	Antes	Ahora	Antes	Ahora	
Económica	■ Propiedad social y privada	■ Propiedad privada	● Corrupción	● Negociación	● Comisión federal de competencia
	■ Estatismo	■ Privatización	● Toma de decisión vertical (cupular)	● Toma de decisiones por consenso	● Banco central autónomo
	■ Mercado Interno	■ Apertura comercial			
	■ Regulación de mercado	■ Desregulación	● Pasividad ciudadana		
	■ Centralización	■ Descentralización			
Política		■ Protección ambiental	● Deterioro ambiental (no tiene precio)	● Alta participación ciudadana	
			● Corporativismo	● Democracia representativa	● ONG
			● Presidencialismo	● División efectiva de poderes	● Comisión de derechos humanos
				● IFE autónomo	

Conviene señalar que el hecho de que algunas instituciones formales hayan cambiado, no necesariamente elimina o corrige la institución informal, si éste es el caso, lo cual nos muestra que coexisten instituciones de diversa índole, muchas veces contradictorias pero que operan en distintas dimensiones y son efectivas para diversos actores. Esto nos da una idea de que el cambio institucional no es unilineal,

sino que existen múltiples escenarios a los cuales puede arribar una sociedad simultáneamente. Para una sociedad como la mexicana, el asunto de las capacidades de dignidad, universalidad y soberanía señaladas por Storper y Salais (1997) debe ocupar un lugar importante en la discusión sobre el mundo de la transición en el ámbito local; es claro que la coordinación económica eficiente está determinada por el estímulo que se da a estas capacidades, pero esto requiere una transformación no sólo de las instituciones y una reforma a los aparatos del Estado, sino cambios importantes en el sector público.

#### *El perfil del sector público*

Para el análisis del cambio institucional local, es importante la definición del perfil del sector público en términos de la composición y desarrollo de su personal. De acuerdo con Rowat (1996), la reforma del sector público es importante para que el Estado pueda lograr sus objetivos en una economía liberal, como son la creación de un ambiente que permita el funcionamiento eficiente del sector privado y la provisión eficiente de servicios públicos.

El supuesto que subyace a los trabajos en esta dirección es que si el Estado como institución se orienta hacia el fortalecimiento de capacidades locales y regionales y a estimular diversas formas de coordinación, no basta con revisar la estructura de sus aparatos y proponer nuevas formas de organización para el personal que labora en las instituciones públicas, sino que es necesario revisar las prácticas de contratación y los programas de desarrollo del personal para adecuarlos en dirección de objetivos de diversidad, autonomía local y respeto a las diferentes formas de interacción entre individuos y grupos.

Rowat (1996) señala que la reforma del servicio público es una de las áreas donde el proceso de cambio institucional ha tenido menos éxito, ya que éste es un proceso para el cual se requieren varios años. El problema es que la reforma del servicio civil es el nexo para otros elementos cruciales de la reforma del Estado y debería reflejar la redefinición de los roles del gobierno, por lo que se debería llevar a cabo junto con otros procesos como la descentralización y el manejo financiero. Por ejemplo, en el ámbito municipal es claro que el cambio institucional opera en distintas dimensiones:

- a) Internamente, el gobierno municipal enfrenta cambios en las instituciones formales e informales que lo rigen. Dichas modificaciones pueden necesitar o producir transformaciones en el modo de operar de la organización y de los departamentos que la constituyen, con el objetivo de aprovechar las ventajas o de eliminar los obstáculos que las nuevas reglas representan, para una mejor coordinación de la actividad económica.
- b) Las formas de coordinación entre el gobierno municipal y los otros dos niveles de gobierno son afectadas de tal manera que se requiere entender las nuevas condiciones de la coordinación.
- c) Simultáneamente, el gobierno municipal opera de manera distinta ante los distintos actores y organizaciones del municipio; esto representa un ambiente de incentivos o de obstáculos en el cual se llevará a cabo la actividad económica en el municipio.
- d) La cooperación entre el gobierno municipal y las distintas organizaciones y actores que influyen en el desarrollo regional se ve afectada ante la conformación de un nuevo marco institucional; por la importancia de la cooperación, es necesario analizar en qué condiciones puede generarse.
- e) La acción simultánea de todos los anteriores niveles de influencia del cambio institucional forman una manera específica del desempeño económico que marca la articulación de las regiones.

#### **Conclusiones**

Podemos concluir señalando que el cambio institucional implica que se construyen nuevas formas de coordinación económica dados los distintos mundos de producción, y que dicho cambio institucional es generado por la acción entre las restricciones formales e informales que resultan de la interacción de los distintos actores y organizaciones de una sociedad. En el ámbito regional, podemos decir que existen distintos mundos de producción que presentan diversas formas de coordinación económica, y que ante el cambio institucional los actores y organizaciones locales están en proceso de asimilación y retroalimentación del marco institucional que están construyendo, para poder diseñar y transitar hacia rutas exitosas de desempeño económico. En el contexto del cambio institucional, es más adecuado concebir un Estado situacional, el cual es capaz de entender los distintos mundos de producción que se presentan en las regiones, y en consecuencia, tiene la

flexibilidad para adaptar convenciones que mejoren el desempeño económico de la región, respetando las formas de organización social de los espacios locales.

Asimismo, la revisión de los temas sobre cambio institucional y sus implicaciones para la coordinación económica local eficiente, aporta elementos para la discusión de la transición política y la reforma del Estado. La sugerencia de que los actores desarrollan en forma cotidiana marcos de interpretación que permiten la coordinación y que esto se refleja en la coexistencia en múltiples mundos que pasan la prueba de la coherencia al lograr competir con éxito en el mercado internacional, es la clave para identificar los alcances, barreras y limitaciones del cambio institucional. De lo presentado en este trabajo se pueden destacar los siguientes puntos para la discusión sobre este tema:

- a) Las reformas del Estado no pueden ir dirigidas a introducir una manera de convención sobre el papel del Estado en la sociedad que se considere dominante o intente desplazar formas de coordinación y acción colectiva que han probado su efectividad para operar localmente.
- b) La transición hacia una economía de mercado no puede hacer de esta convención el principio universal de la coordinación económica. Sobre todo en el ámbito local, existen acuerdos de acción colectiva que pueden ser más eficientes.
- c) El proceso de cambio institucional es lento; la transición en las formas de coordinación es resultado de un proceso de fricción entre múltiples marcos de acción, por lo cual el Estado no puede erigirse en el actor que establece agenda de cambio, sino que debe convertirse en interlocutor con agentes locales.

### Referencias bibliográficas

- Alston, Lee J., Thráinn Eggertsson y Douglass C. North (1998), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alston, J. Lee, D. Gary Libecap y Bernardo Mueller (1997), "Violence and Development of Property Rights to Land in The Brazilian Amazon", en Broback, Jhon y Jhon Nye, *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press.
- Arocena, José (1995), *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*,

- Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Ayala Espino, José (1996), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Porrúa-Facultad de Economía de la UNAM.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995), "Política pública y desarrollo", en Carlos E. Massé Narváez y Eduardo Andrés Sandoval Forero (coords.), *Políticas Públicas del Desarrollo*, México, Colegio Mexiquense, pp.49-82.
- Boeker Paul H. (1993), *Latin America's Turnaround. Privatization, Foreign Investment, and Growth*, San Francisco California, Institute for Contemporary Studies.
- Carrión M. Fernando (1998), "Las constitución de un Estado descentralizado", *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP: vol. XXX, núms. 117 y 118, enero-junio, pp. 95-117.
- Eatwell, John (1994), "Institutions, Efficiency and the Theory of Economic Policy", *Social Research*, vol. 61, núm. 1, pp. 35-53.
- Fuhr, Harald (1994), "Municipal Institutional Strengthening and Donor Coordination: the Case of Ecuador", *Public Administration and Development*, vol. 14, pp. 169-186.
- Hortwitz, Frank (1994), "Institution-building Issues in South Africa" *Public Administration and Development*, vol. 14, pp. 187-199.
- March, James G. y Olsenm Johan P. (1997), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, pp. 41-73.
- North, C. Douglass (1996), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offe, Claus (1996), *Modernity and State. East, West*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Olson, Macur (1971), *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, cap. 1, pp. 5-52.
- Rondinelli, Dennis A. y Max Lacono (1996), "Strategic Management of Privatization: A Framework for Planning and Implementation", *Public Administration and Development*, vol. 16, pp. 247-263.
- Rowat, Malcolm D. (1996), "Public Sector Reform in the Latin American and Caribbean Region-issues and contrast", *Public Administration and Development*, vol. 16, pp. 397-411.
- Sánchez Bernal, Antonio (1998), "Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos", *Revis-*

*ta Interamericana de Planificación*, SIAP, vol. XXX, núms. 117 y 118, enero-junio, pp. 238-250.

Storper Michael y Robert Salais (1997), *Worlds of Production. The Action Frameworks of the Economy*, Boston, Harvard University Press.

**Experiencias  
relevantes**

# Repensar la planeación energética en México

Víctor Rodríguez-Padilla\*

**E**l mayor protagonismo que se ha reconocido al mercado y a la iniciativa privada en el mundo ha provocado cambios de intensidad variable, en un aparato público que fue construido para responder a otra concepción ideológica y estratégica. Han desaparecido o disminuido responsabilidades en ciertas esferas, pero han surgido obligaciones y tareas nuevas y de vital importancia, como la regulación, la lucha contra la pobreza y el avance de la democracia.

En esa perspectiva se asiste a un movimiento de renovación de la planeación, que tiene como propósito “disponer de un instrumento eficaz que contribuya a delimitar, ordenar, coordinar y optimizar diversos grados y formas de regulación e intervención del Estado” (ILPES, 1993). Se busca crear un instrumento que permita racionalizar la acción del Estado, para encarar los problemas del subdesarrollo en ámbitos donde el mercado presenta imperfecciones y necesita una intervención complementaria. Se trata, sin duda alguna, de una tarea compleja.

Ese proceso de modernización y reforma del Estado, que afecta a la totalidad de América Latina, se concreta, de diversos modos, con distintas celeridades y con variadas amplitudes y grados en lo que respecta al funcionamiento del sector. Ello ha provocado, junto con los desarrollos propios del sector, un cambio de paradigma energético. De

---

\* División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ingeniería, UNAM, 04510, México, D.F. Tels. 5622-3019 y 5622-3039. E-mail: vrodrigu76@hotmail.com. Artículo recibido: 10/1998.

un modelo energético basado en la expansión permanente de sistemas centralizados a cargo del Estado, se está pasando a otro menos intensivo en la extracción y el transporte masivo de materiales y energía, donde el papel dominante es llevado a cabo por el sector privado.

Con el cambio de paradigma, la planeación energética centralizada y estatista, que por muchos años campeó en los países de la región, ha sido cuestionada y en algunos casos abandonada. En países donde las reformas han sido radicales, como Chile, Argentina, Colombia y El Salvador, la planeación indicativa ha pasado a ocupar el lugar de la planeación tradicional de corte normativo.

Ahora bien, el proceso de reestructuración sectorial en el que se ha embarcado México desde 1989, está cambiando los modos de organización y regulación de las industrias del petróleo, gas natural, carbón y electricidad. Si bien el Estado conserva, además de las tareas de regulación, un papel protagónico empresarial, la desmonopolización de actividades ha abierto las puertas a nuevos y cada vez más numerosos actores del sector privado, nacional y extranjero.

La multiplicación de objetivos y estrategias, así como la búsqueda de mayor eficiencia y desarrollo sectorial a través de mecanismos de mercado en algunas áreas, plantea la necesidad de examinar, evaluar y, si es el caso, reajustar el tipo de planeación llevado a cabo por el gobierno federal, que fue modelado por las especificidades sectoriales y las preferencias políticas.

El presente ensayo no tiene más pretensión que contribuir a una reflexión, que deberá ganar en continuidad y rigor, sobre esos procesos de cambio. La discusión se desarrolla en dos partes: la primera analiza la relación entre paradigma energético y planeación; la segunda aborda la práctica de la planeación energética en México, analizando los cuatro programas de energía que han sido publicados.

## 1. Paradigma energético y planeación

El sector energético es un sector productivo con características particulares, que exige, ante todo, una visión de largo plazo. Las industrias de la energía se caracterizan por ser intensivas en capital, utilizar conocimientos complejos y contar con sustanciales economías de escala, amplios periodos de realización de los proyectos y largos tiempos de maduración de los capitales invertidos.

A esa lista de especificidades comunes hay que agregar el riesgo

geológico y la existencia de colosales rentas económicas en el caso de las industrias extractivas, especialmente si se trata de hidrocarburos; las características de monopolio natural de las actividades de transporte y distribución en las industrias del gas natural y de la electricidad; las economías de gestión en la industria eléctrica, y la multiplicidad de productos de la industria petrolera, que son utilizados para satisfacer necesidades de tipo energético o como materia prima, dando origen a la rama de la petroquímica.

Por su parte, los sistemas energéticos observan una marcada rigidez en cuanto a las estructuras de consumo, la tecnología existente, el comportamiento de los actores y las características de la oferta nacional. Finalmente, siendo vital la energía para el desarrollo económico, las industrias relacionadas con ella se caracterizan por un carácter estratégico ausente en otras actividades productivas.

Vistas sus características, la energía es un campo fértil para la planeación, la cual resulta indispensable para que los actores que ahí participan logren los objetivos que se han planteado en el corto y el largo plazos, entre otros la maximización del valor económico, el fortalecimiento de la soberanía y el apoyo al crecimiento económico y al bienestar de la población.

### 1.1. Un nuevo modelo de desarrollo energético

Ahora bien, desde hace algunos años se ha estado operando un cambio de paradigma energético en casi todos los países del planeta; este fenómeno ha tocado particularmente a América Latina. El modelo que está siendo sustituido, el cual surgió en una época donde existía un clima político sumamente propicio y proclive a una marcada intervención del Estado en la conducción y funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, se sustenta en siete postulados fundamentales (OLADE, 1991):

- i) El desarrollo energético consiste fundamentalmente en la expansión de las capacidades de abastecimiento, y se realiza a través de sistemas centralizados y grandes obras que aseguren economías de escala.
- ii) El Estado es actor protagónico, al poseer y operar una parte sustancial o la totalidad de los medios de producción. La propiedad estatal de las empresas energéticas es suficiente para

garantizar, en el corto y el largo plazos, el abastecimiento de energía con la calidad y oportunidad requerida por los consumidores; por lo mismo, no es necesario regular estrictamente al sector.

- iii) Las políticas de autosuficiencia son prioritarias para no depender de otros países.
- iv) La fijación de precios de la energía responde, por regla general, a consideraciones de corto plazo y a criterios no siempre de índole económica.
- v) Los problemas sociales pueden resolverse en general mediante precios subsidiados.
- vi) La inversión para la expansión de los sistemas puede financiarse, en gran medida, con fondos públicos y créditos internacionales.
- vii) El medio ambiente es un elemento de menor relevancia para el desarrollo energético.

Ese viejo modelo, que respondía a las necesidades y condiciones posteriores a la segunda Guerra Mundial y que alcanzó su auge en la década de los setenta, está siendo abandonado con rapidez; las bases que le dieron sustento prácticamente se han agotado, lo que se explica al menos por cuatro razones fundamentales:

- i) La reducción de las fuentes tradicionales de financiamiento.
- ii) La ineficiencia energética.
- iii) La inviabilidad ambiental.
- iv) El cambio en las referencias ideológicas dominantes.

Por el contrario, el nuevo paradigma reposa en los postulados siguientes:

- i) El desarrollo energético se funda en la expansión de las capacidades de abastecimiento, pero a través de obras de pequeña y mediana envergadura, abordables financieramente por el sector privado; asimismo, se funda en tecnologías y enfoques adaptables, flexibles y descentralizados. El ahorro y la eficiencia energética son una línea de acción e inversión que tienen la más alta prioridad.
- ii) El sector privado es actor protagónico, y las fuerzas del mercado son capaces de garantizar el abastecimiento con la canti-

dad y calidad que requieran los consumidores, en el corto y el largo plazos. Al privatizarse buena parte de los medios de producción, el Estado deja sus actividades empresariales y se concentra, ante todo, en la regulación del sector.

- iii) La apertura y desregulación total de todas las actividades ligadas al abastecimiento energético: desde la exploración hasta la comercialización, pasando por el comercio internacional.
- iv) Los precios de la energía se fijan con criterios de índole económica (rentabilidad).
- v) Los problemas sociales se resuelven mediante el crecimiento económico y no mediante precios subsidiados.
- vi) La inversión para la expansión energética proviene fundamentalmente del sector privado, nacional e internacional.
- vii) El cuidado ambiental es un elemento de mayor relevancia para el desarrollo energético.

Ese paradigma surgió y se extendió en los países industrializados en la década de 1980, y ahora se está transfiriendo a las regiones subdesarrolladas y dependientes que por convicción o por necesidad lo han adoptado, vigiladas y en muchos casos supervisadas por las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

### 1.2. Una planeación menos comprometida

Ese cambio de paradigma tiene fuertes efectos sobre la planificación sectorial; objeto, actores y estilo sufren ajustes; se eliminan, cambian y distribuyen funciones reconocidas como propias de la planeación del pasado. Las modalidades y estilos resultantes están directamente relacionados con el grado de cambio, adecuación y modernización de la intervención estatal, en el ámbito económico en general, y energético en particular. Las preguntas ¿para qué? ¿quién? y ¿cómo se planifica? encuentran nuevas respuestas.

Como se recordará, la planeación de los sistemas económicos y sociales, dentro de los que se encuentra el sector energético, tiene por objeto formular e instrumentar un programa nacional de desarrollo, por los agentes políticos y sociales con mayor influencia en el proceso de toma de decisiones; el modo como se insertan y la intensidad con que participan esos actores protagónicos determinan el estilo de planeación.

Un estudio realizado por el ILPES (1980) a comienzos de la década de 1980 concluyó que en América Latina podían observarse cuatro modalidades de planeación del desarrollo económico y social:<sup>1</sup>

- i)* Subsidiaria, comprensiva y normativa (SCN).
- ii)* Reguladora de proyectos y programas y normativa (RPN).
- iii)* Reguladora, comprensiva y adaptativa (RCA).
- iv)* Reguladora, comprensiva y normativa (RCN).

De dicho estudio también se concluye que los estilos de planificar no son rígidos; pueden evolucionar y hasta cambiar sustancialmente, en función del devenir político, social y económico, de la sociedad en que se desarrollan. Esto último es precisamente lo que ha ocurrido en los últimos años.

En el caso del sector energético, es conveniente retener tres categorías de análisis con el propósito de evaluar cambios en el estilo de planificación. Esas categorías son:

- i)* El papel adjudicado al Estado.
- ii)* La manera como se conciben e inscriben los objetivos sociales y los esquemas implícitos y explícitos de participación social.
- iii)* Los valores y las relaciones de poder que determinan esos esquemas.

La acción del Estado se plantea en el contexto conflictivo y dinámico de los distintos actores, grupos y clases sociales, con valores, intereses y poder de manifestación y presión diversos, relacionados y vinculados por una compleja y cambiante trama de alianzas, compromisos y conflictos que determinan distintas constelaciones de poder.

Sin entrar en detalles sobre las reformas emprendidas, se observa que los sistemas de planeación energética de los países de América Latina han comenzado a transitar de una modalidad tipo RCN, mayoritaria hasta hace algunos años, a las modalidades RCA (Venezuela), RPN (Colombia) y SNC (Chile y Argentina).

<sup>1</sup> Los detalles de cada modalidad se presentan en el Anexo.

## 2. La planeación energética en México

En consonancia con la primera parte de este ensayo, conviene comentar primero el modelo que ha adoptado México para cumplir con los objetivos de su política energética, para después abordar la cuestión de la planeación sectorial.

### 2.1. Lenta transformación del modelo energético tradicional

Las características específicas que definen el proceso de desarrollo del sector energético son particulares de cada sociedad y corresponden a un tiempo histórico. El *modelo* que ha prevalecido en México para el funcionamiento de la industria de la energía ha sido el monopolio público nacional integrado verticalmente. La adopción de ese modo de organización y regulación industrial se explica por:

- i)* Razones históricas, por la contribución de las industrias energéticas a la consolidación de México como país. Además, en el caso de la industria petrolera, por jugar un importante papel en la defensa de la soberanía e independencia nacionales frente al extranjero.
- ii)* Las características técnicas y económicas de las industrias energéticas, mencionadas con anterioridad.
- iii)* Las condiciones de base de esa industria en el país, en particular un consumo energético en rápida expansión, e infraestructura con elevado potencial de crecimiento y modernización.
- iv)* Las especificidades culturales e institucionales, ya que México ha tenido una larga historia de centralismo político y administrativo, debilidad de los gobiernos estatales frente al gobierno federal, propiedad pública en muchas actividades económicas, exclusividad del Estado en el desarrollo de sectores estratégicos, poca tradición regulatoria y fuerte intervencionismo de los organismos de tutela sobre las empresas públicas.

A pesar de la reforma energética que ha intervenido en el último lustro, el grado de desmonopolización y liberalización de las industrias energéticas ha sido relativamente bajo, al menos si se compara con los procesos ocurridos en otros países de la región (Rodríguez-Padilla y Vargas, 1996).

Si bien ahora se permite la participación de la inversión privada en la generación de electricidad, se han mantenido los tres principios fundamentales de organización de la industria eléctrica (coordinación de los equipos de producción, planificación de la expansión de los sistemas y administración regulada), quizá por haberlos considerado los más eficaces y eficientes para cumplir los objetivos de la política energética en materia de electricidad.

La industria petroquímica fue desregulada, pero las plantas existentes fueron privatizadas parcialmente. Se desreguló el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, pero Pemex mantiene la exclusividad en la producción y procesamiento de ese energético. La industria del carbón fue liberalizada y privatizada, pero el Estado se reserva la exclusividad en exploración, producción y refinación de petróleo, así como en almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos.

En resumen, el Estado conserva un papel protagónico en el sector; y dada la elevada sensibilidad política en torno a las cuestiones energéticas, es poco probable que esa situación cambie en un futuro cercano. De ahí se deriva, *ceteris paribus*, que todavía existen amplias posibilidades para una planeación centralista, pero que necesita ser repensada.

## 2.2. Características de la planeación energética nacional

Hasta ahora han sido publicados cuatro programas de energía, que corresponden a las administraciones de José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

Como proceso de aprendizaje, esos planes han dejado enseñanzas y aportes en aspectos tan diversos como: la interpretación de problemas sectoriales y su relación con los problemas nacionales; la capacitación de funcionarios públicos, la elevación del debate nacional, y la promoción de una mejor organización y coordinación en el aparato público.

Sin embargo, existen deficiencias y sesgos que es conveniente analizar, en aras de hacer más eficaz y eficiente el accionar del Estado en materia de planeación.

Criticar un plan emanado del gobierno es tarea delicada que despierta susceptibilidades. Sin embargo, si lo que se busca es la objetividad y un planteamiento constructivo para mejorar lo que se tiene, es conveniente reconocer que:

- i) La planeación es una herramienta del poder, que sirve para conservarlo y para precisar y ejecutar un proyecto político. Sus métodos e instrumentos no son inocentes; detrás subyace un paradigma o una ideología que, de una u otra forma, confiere a la planeación una racionalidad particular y que acota su potencialidad y utilidad.
- ii) El planificador no es un técnico neutro desprovisto de preferencias, valores y sesgos ideológicos; él mismo conforma o integra una fuerza social que lucha para mantener vigente o imponer un proyecto.
- iii) El plan emerge de un aparato cuya misión principal es instrumentar, según un cierto estilo de administración, los objetivos políticos y las estrategias de un gobierno dado. La eficacia y eficiencia de dicho plan están determinadas por el grado en que se ajusta o responde al proyecto que diseña, instrumenta, controla y evalúa.

Siendo congruentes con ese planteamiento, analizaremos los planes mencionados a partir de tres niveles, los cuales responden, a final de cuentas, a las preguntas básicas: ¿para qué se planifica? ¿quién planifica? y ¿cómo se planifica?

### 2.2.1. Legalizar el proyecto político energético

Ante todo, los planes sirven para dar *legalidad* al manejo del sector energético por parte del gobierno, dentro del proyecto político del grupo en el poder: nacionalismo revolucionario en el sexenio de JLP; el nacionalismo petrolero con fondo de administración de la crisis en el periodo de MMH; maximización del valor económico asociada al liberalismo económico y social de CSG y EZPL.

La participación amplia y orgánica de todos los agentes institucionales y sociales involucrados, así como de los usuarios de energía y sus diversas formas de organización, no ha sido considerada por los planificadores como un requisito necesario del proceso de planeación, ni en la etapa de análisis, formulación de propuestas, opciones y programas, ni en la fase de aplicación, control y evaluación.

Y si bien desde Miguel de la Madrid se promueve la realización de audiencias públicas dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en la práctica se toman muy poco en cuenta las opiniones de

otras fuerzas sociales que también planifican desde perspectivas e intereses diferentes a los del grupo en el poder. De ninguna manera el plan es la expresión del resultado de la negociación entre fuerzas sociales.

Los planes propuestos por el Ejecutivo al Congreso, de acuerdo con la Ley de Planeación (1982), se han aprobado porque tienen el aval del partido en el poder, pero carecen de bases sociales y de consensos nacionales.

De igual modo, los planes no consideran el problema de dependencia y vulnerabilidad del país con Estados Unidos. Se reconoce que el sector energético es un sector estratégico, pero se omiten sus implicaciones geopolíticas y las presiones externas para un manejo de los recursos que responda prioritariamente a los intereses del vecino del norte. La integración acelerada y silenciosa entre los sectores energéticos de ambos países es omitida en todos los planes.

### 2.2.2. Estilo de administración desfasado

Cada estilo de planeación implica un estilo de administración o dirección cuya responsabilidad es definir los objetivos, las estrategias y las políticas que orienten y modulen las acciones y aseguren el apoyo logístico de la operación. La tarea de planeación del sector energético es competencia de la actual Secretaría de Energía (SE), antes SEPAFIN y posteriormente SEMIP.

Sin embargo, existen al menos dos estilos de dirección: por un lado el de Pemex y la CFE, y por el otro el del organismo de tutela, es decir, la SE. Esta última es la encargada de formular el plan nacional de energía, fundamentalmente a partir de las proposiciones de las dos primeras. En el fondo, el plan-libro resultante es una mezcla de los programas de esas empresas, ya que la Secretaría no tiene ni la capacidad, ni los medios técnicos para refutar las conclusiones y propuestas que le envían los cuasimonopolios públicos, ni mucho menos para plantear escenarios alternativos detallados.

Más aún, en la actualidad se observa una planeación *à deux vitesses* (con dos ritmos diferentes). Al comenzar a actuar Pemex y la CFE como empresas reales, han abandonado la planeación normativa para adoptar una de corte estratégico. Por el contrario, el último plan elaborado por la SE ha conservado el estilo tradicional. Ello no debería causar asombro: la planeación estratégica no tiene sentido sin una administración del tipo estratégico que instrumente sus propuestas. El libro-plan es un trámite ritualista.

La debilidad de la SE en términos de eficiencia, coordinación, seguimiento y control de decisiones y resultados no ha logrado revertirse como habría sido deseable. Al contrario, se ha ido acentuando, al grado de que dicha Secretaría fue candidata a la desaparición en 1995. El titular de la dependencia ha cambiado cuatro veces en los últimos cuatro años.

Lo malo es que esos nuevos secretarios y muchos de los funcionarios que los acompañan en su nueva tarea desconocen las condiciones de base, la estructura, el comportamiento, el desempeño de las industrias energéticas, así como las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del sector. Esa situación se agrava porque no existe un sólido cuerpo de profesionales permanente en la dependencia.

Por el contrario, el ritmo sexenal tiene repercusiones menos marcadas en las empresas públicas del sector, las cuales sí tienen una larga historia y mucha experiencia acumulada; disponen de cuantiosos datos sobre el pasado institucional y han acumulado muchas tradiciones y precedentes. Por lo mismo, la planeación efectuada por la SE ha sido eminentemente de intenciones, casi siempre divorciada del proceso real de toma de decisiones que ha tenido su propio curso en la SHCP, Pemex y la CFE, y que seguido responde a intereses fuera del sector energético.

La SE no controla el presupuesto sectorial, ni tiene capacidad de definir precios y tarifas; y si bien dispone legalmente de mecanismos para controlar a las paraestatales de la energía, no tiene fuerza política para hacerlo, pues seguido los directores de esas empresas acuden y negocian directamente con el presidente. La conclusión es obligada: desde el punto de vista de la planeación, la SE podría desaparecer y no pasaría nada. Sin embargo, su principal papel no es la planeación, sino servir de contrapeso al poder real de Pemex y la CFE.

### 2.2.3. Una planeación basada en la planeación normativa

En términos generales, los planes se caracterizan por un gran voluntarismo que se concreta en un recetario de lo que se debe hacer y de la dirección del cambio. Y si bien en los dos primeros planes (JLP y MMH) se establecieron compromisos concretos sobre hasta dónde y en cuánto tiempo, así como sobre los montos financieros involucrados, en los últimos dos planes (CSG y EZPL) se eliminan las metas y los compromisos.

Las variables clave, especialmente los costos, nunca son explicitadas

porque se consideran estratégicas y por lo tanto confidenciales; algunas veces, secreto de Estado. Tampoco se discuten cuestiones importantes como el reparto de beneficios y sacrificios entre los diferentes actores.

Los planes recogen sus principales rasgos de la planeación normativa. Sin embargo, no se apegan estrictamente a ella. Más aún, faltan etapas cruciales; por ejemplo, el plan de JLP carece de diagnóstico y de control de resultados; esto último tampoco está contemplado en los planes de CSG y EZPL. El único que sigue una metodología con cierto grado de rigor es el plan de MMH, ya que distingue claramente el diagnóstico, los objetivos, la estrategia, las acciones, las metas, las estimaciones presupuestales, la instrumentación, el control y la evaluación.

*El entendimiento de la cuestión energética.* Globalmente, el entendimiento del sector energético es incompleto. Se reconoce la *historicidad*, plasmada en el candado constitucional representado en los artículos 27 y 28 constitucionales, así como la *complejidad* inherente al abasto y consumo de energía, pero no se plantean acciones para reducir ese obstáculo. El proceso productivo y social ligado a la energía se considera continuo y predecible, no se anticipan crisis, choques, rupturas, ni dentro ni fuera del sector; es decir, la *incertidumbre* desempeña un papel muy pobre.

Ninguno de los planes ha anticipado ni se ha preparado para afrontar eventos clave que han afectado seriamente al sector, como son:

- la crisis económica de 1982
- la venta de petróleo para la reserva estratégica de los Estados Unidos
- la caída brutal de los precios del petróleo en 1986
- la reforma económica de orientación liberal
- el cambio del paradigma energético en el mundo
- la reestructuración de las relaciones económicas y políticas de México con sus vecinos de América del Norte
- la importación masiva de gas natural de los Estados Unidos y Canadá en 1992
- la crisis del sistema político mexicano
- la crisis económica de 1995
- el embargo precautorio sobre las facturas de Pemex
- la integración energética acelerada con los Estados Unidos
- la desregulación y privatización parcial de la petroquímica

De igual forma, se desconoce el *conflicto*, por ejemplo, entre grupos sociales con intereses contrapuestos, o entre objetivos contrapuestos de la política energética, como es el caso del cuidado ambiental y la maximización del valor económico. El concepto *dependencia* se limita a la subordinación del plan a la política general de desarrollo, plasmada en el Plan Nacional o Global de Desarrollo, pero no se discuten aspectos críticos como la dependencia de Pemex y la CFE respecto a las decisiones de la Secretaría de Hacienda, la falta de autonomía económica, financiera y estratégica de esas empresas, precisamente uno de los problemas centrales del sector energético.

*El objeto de la planeación.* Los planes se limitan por regla general a los espacios acotados del balance energético. Por un lado, la planeación arranca a partir de la producción y no se considera como objeto de ella la reproducción y administración de los recursos naturales *in situ*, privilegio de Pemex en el caso del petróleo y gas natural; por el otro, la planeación no llega hasta la energía útil; las necesidades humanas y productivas en términos de calor, iluminación, confort y movimiento, por citar algunos ejemplos, se consideran un factor exógeno. La planeación es vertical y de arriba hacia abajo, de la oferta a la demanda. Los enfoques *bottom-up* (de la demanda a la oferta) están excluidos.

Si bien el cuidado ambiental se considera un objetivo prioritario, las externalidades ambientales no se contabilizan dentro de los costos de las opciones energéticas. La planeación integral de los recursos (*Integrated Energy Planning*), aparecida hace más de una década en los países industrializados, no se ha tomado en cuenta. Los métodos de gestión de la demanda (*Demand Side Management*) apenas comienzan a ser considerados.

Los planes trabajan con categorías muy gruesas; por ejemplo sector industrial, transporte, agricultura y residencial-comercial-público, que contienen heterogeneidades muy marcadas y que son tratadas como modelos de caja negra. Siempre que se han querido definir categorías más homogéneas, la disponibilidad de información ha limitado seriamente el intento y no se han liberado recursos suficientes para poner en práctica programas permanentes de recolección y construcción de estadísticas socioeconómicas y energéticas completas, con adecuado nivel de desagregación y confiabilidad, por los costos y los tiempos involucrados, que se yerguen como obstáculos infranqueables. Además, ¿por qué hacer un esfuerzo que rendirá sus frutos más allá del periodo sexenal? En vez de fortalecerse, la práctica de la modelización energética dentro de la SE se ha debilitado.

*El proceso de planeación.* Si bien se definen *objetivos*, no se establece un punto de equilibrio entre aquellos que se contraponen, porque no se establecen prioridades. Tampoco se considera que los objetivos sectoriales pueden entrar en conflicto con los objetivos establecidos en los planes de otros sectores, o con intereses de actores sociales al margen de la planeación.

Frecuentemente se confunden objetivos y medios. Por ejemplo, el ahorro y uso eficiente de la energía, el mejor conocimiento de los recursos energéticos, la rectoría del Estado, la reestructuración del sector, el fomento al federalismo, la participación privada, la modernización del marco regulatorio, la seguridad operativa y el desarrollo de la infraestructura, han sido considerados, en uno u otro momento, como objetivos cuando en realidad son *medios*, ciertamente útiles pero al fin y al cabo medios, que pueden contribuir al logro de cinco objetivos básicos: garantía de suministro, mínimo costo, ingreso neto de divisas, equidad social y cuidado ambiental.

Los planes definen un conjunto prolijo de *políticas* que deben ser seguidas porque son, por definición, racionales y coherentes. Dichos planes son, a fin de cuentas, un conjunto de líneas de acción de política energética que no consienten ningún grado de creatividad o improvisación.

La *racionalidad* es, ante todo, de carácter técnico y económico; lo político es dato externo. No se considera que la planeación sea un acto político, y que lo político, lo técnico y lo administrativos son racionalidades que pueden estar en conflicto, el cual puede ser resuelto a través de un proceso de análisis y negociación. Si el plan debe definir el “por dónde”, normalmente se acepta un camino, uno solo, por ser el más racional. Se tienen dificultades para visualizar escenarios futuros. En el fondo, no se acepta la existencia de una racionalidad ideológica inherente a la planeación, ni la existencia de otras.

Los planes se fijan ciertos objetivos y adecuan los medios para su consecución, pero no prevén mecanismos para corregir la estrategia y las metas del plan durante la fase de ejecución, de acuerdo con los eventos de *coyuntura* que puedan afectar negativa o positivamente la magnitud, la dirección, el sentido y la viabilidad de las propuestas. Los planes no son objeto de revisión constante, pese a que siempre plantean la flexibilidad y la revisión continua como formas de asimilar contingencias.

El *análisis y viabilidad* de las propuestas desde una perspectiva política, técnica y administrativa no constituyen una preocupación de los planes, toda vez que implícitamente se considera que planificar es

establecer líneas de acción racionales y coherentes acerca de un futuro previsible; los actores del teatro energético son considerados como agentes económicos y sociales sujetos a leyes descifrables.

La *negociación*, indispensable para conferir viabilidad y realismo a las opciones propuestas, no se considera en casi ningún nivel inter o intrasectorial. A lo más, se recomienda una mejor coordinación entre la CFE y Pemex, cuyas relaciones son sensiblemente conflictivas. En el mejor de los casos, la negociación se visualiza como un asunto restringido a la conciliación de objetivos y a la asignación de recursos del gobierno: por ejemplo, la negociación entre la SHCP y Pemex respecto al régimen fiscal, y entre la primera y la CFE respecto a las tarifas. En términos generales, la negociación es relegada al plano político, el cual se considera externo a la planeación.

Los planes se cristalizan en un *plan-libro*, que constituye la guía pública para la orientación de las acciones necesarias para su cumplimiento. Una vez formulado, el plan permanece inmutable hasta el momento de su culminación; en la práctica, es reformulado cada seis años, a la llegada de una nueva administración. Lo grave es que la *discontinuidad* es casi total: ningún plan toma en consideración el plan o los planes anteriores; éstos ni siquiera son mencionados. Se prefiere partir de cero, tal como si fuera el primero. Además, como la nueva administración se empeña en marcar distancias respecto a la precedente, el plan cambia de nombre, formato, estilo y color.

*Métodos e instrumentos de planificación.* Como no se reconoce el conflicto ni la incertidumbre, se privilegian los instrumentos cuantitativos no probabilísticos, el análisis de las tendencias y las extrapolaciones correspondientes. No se incorporan instrumentos adecuados ni para anticipar, extrapolar y crear situaciones futuras probables y deseadas, ni para reconocer y tratar el conflicto y la incertidumbre.

## Conclusión

Las deficiencias y sesgos de la experiencia en materia de planeación sectorial, la complejidad e incertidumbre de la cuestión energética y la necesidad de hacer más eficiente el accionar del Estado, plantean una tarea impostergable: repensar la planeación. Esa reconceptualización y una adecuada selección de sus funciones permitirá encarar, desde una mejor posición, los problemas actuales del sector energético y los que se vislumbran.

## Anexo

### *Planeación subsidiaria, comprensiva y normativa (SCN)*

Esta concepción de la planificación parte de la base de que son los agentes económicos los que en forma individual seleccionan y ejecutan las acciones que permitirán alcanzar los objetivos de la estrategia de desarrollo; la tarea de la planeación es la de racionalizar, pero en ningún caso la de coordinar o controlar el comportamiento de los agentes, ya que el peso central en la puesta en práctica de dicha estrategia recae en las fuerzas del mercado. Este tipo de planeación es subsidiaria porque al órgano central de planeación se le asigna la tarea de suministrar información a los agentes económicos, fundamentalmente privados, para que tomen decisiones que conduzcan a soluciones óptimas. La suma de esas decisiones individuales permitirá que el sistema en su conjunto funcione eficientemente. Asimismo, es normativa porque solamente plantea los objetivos globales, los cuales permanecen invariables durante el plan, dejando en manos del mercado la selección de la modalidad más apropiada para lograrlos, o incluso la decisión de descartarlos. Finalmente, es comprensiva porque el Estado no establece proyectos o programas específicos para el sector público.

### *Planeación reguladora de proyectos y programas y normativa (RPN)*

La planeación es pensada como un instrumento de proposición, puesta en práctica y control de proyectos y programas específicos para el sector público, que además deben ser coordinados para darles coherencia. Esta modalidad regula directamente el comportamiento del sector público, al tiempo que procura buscar medios para estimular la realización de proyectos considerados necesarios en el sector privado. De ahí que la efectividad que se tenga en racionalizar y coordinar la estrategia de desarrollo dependerá, a final de cuentas, de la importancia de la participación del Estado en la economía y de la capacidad de éste para promover y apoyar proyectos del sector privado. La planificación es reguladora y normativa porque concentra su actividad en la tarea de dirigir el comportamiento del sector público, y de solucionar ciertos problemas mediante la puesta en práctica de proyectos y programas definidos en un plan global de mediano y largo plazos.

## Anexo (conclusión)

### *Planeación reguladora, comprensiva y adaptativa (RCA)*

La planificación se concibe como el proceso mediante el cual se genera, coordina e implementa una alternativa de desarrollo. Presupone una intervención del Estado muy importante, al menos igual que la del sector privado. Se formulan planes prospectivos de carácter global, regional y sectorial y se prevé su implementación a través de planes operativos. Es adaptativa porque adecua los objetivos e instrumentos propuestos por el plan respectivo de acuerdo con las cambiantes condiciones económicas, políticas y ambientales que surgen de la negociación, y la participación de los distintos agentes sociales.

### *Planeación reguladora, comprensiva y normativa (RCN)*

El Estado es preponderante; el sector privado nacional o extranjero tiene muy poca o nula injerencia en la formulación y aplicación de la estrategia de desarrollo. Se producen planes globales que establecen principios y objetivos de desarrollo, y las líneas generales de acción y promoción del desarrollo que se ha asignado al Estado, teniendo como campo de acción el conjunto de la estructura económica y social. Es normativa porque la fase operativa del plan no está prevista o al menos razonablemente bien definida, y no prevé mecanismos para adaptarse a cambios en el contexto.

Fuente: ILPES/CEPAL (1980), "El estado de la planificación en América Latina y el Caribe", ILPES, Venezuela.

## Referencias bibliográficas

- Barrenechea, J.J., E. Trujillo y A. Chorny (1990), *Salud para todos en el año 2000; implicaciones para la planificación de los sistemas de salud*, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Fuentes, Zenón A. y G. Sánchez Guerrero (1990), "Metodología de la planeación normativa", *Cuadernos de Planeación y Sistemas*, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ingeniería, UNAM, México.
- Instituto de Economía Energética (IDEE) (1992), "Planeamiento energético integral para satisfacer el acceso a los servicios energéticos básicos; el caso de Argentina", Bariloche.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1993), "Repensando la planeación", CEPAL Chile, documento LC/IP/R. 139, noviembre.

- Rodríguez-Padilla, V. y R. Vargas (1996), "Energy Reform in Mexico: A New Development Model or Modernization of Statism?", *Energy Policy*, vol. 24, núm. 3.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) (1980), *Programa de energía; metas a 1990 y proyecciones al año 2000*, México.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) (1985), *Programa nacional de Energéticos, 1984-1988*, México.
- (1990), *Programa Nacional de Modernización Energética, 1990-1994*, México.
- Secretaría de Energía (1995), *Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, 1995-2000*, México.

## **Posiciones e ideas**

# La desregulación como proceso político

Robert Horwitz\*

## I

La palabra *desregulación* es una especie de término perifrástico para referirse a reformas que incluyen no sólo el relajamiento o la desaparición de los controles regulatorios del gobierno sobre el comportamiento del sector privado, sino la liberalización del ingreso al mercado, y también, en la mayoría de los países, la privatización de los bienes del Estado. Se trata de uno de los principales fenómenos político-económicos de los últimos decenios, y es tanto una manifestación de la llamada *globalización de la economía* como su fundamento.

A ese respecto, la desregulación de las telecomunicaciones es de particular importancia para la globalización, debido a que facilita la integración de la infraestructura de las comunicaciones entre unos países y otros, ayudando así a aumentar el alcance del sistema financiero internacional para abarcar el mundo en un tiempo real y permitir la dispersión espacial y funcional de la empresa comercial en redes flexibles de compañías que aprovechen la oportunidad que les brindan las condiciones más ventajosas para obtener ganancias en todo el mundo.

---

\* Universidad de California, San Diego. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega. Artículo recibido: 04/1998.

## II

Por otra parte, si bien es cierto que las consecuencias económicas de la desregulación de las telecomunicaciones son de alcance mundial, por lo general dicha desregulación tiene explicaciones políticas que son de origen sobre todo local. Lo anterior puede ser especialmente cierto en el caso de Estados Unidos, donde dio inicio el movimiento de la desregulación. Es importante tomar en consideración que, en Estados Unidos, la desregulación consiste en un fenómeno político general que no se limita a las comunicaciones ni es la consecuencia particular de la revolución tecnológica de las comunicaciones o de cierta noción abstracta de necesidad económica. En este país, la desregulación afectó cierto tipo de industrias en particular, sometidas a cierto tipo de controles regulatorios: las industrias de infraestructura, como las aerolíneas, los transportes, las telecomunicaciones, la radiodifusión, la banca, el gas natural y la electricidad, todas las cuales habían estado sometidas a lo que llamamos *regulación de los precios y el ingreso*, lo cual significaba que el gobierno determinaba el número de compañías que podían suministrar cada uno de los servicios, y establecía los precios que las empresas reguladas podían cobrar a los consumidores por los servicios prestados.

El régimen regulatorio de los precios y el ingreso colocó a muchas industrias de infraestructura en controles regulatorios durante la gran depresión, cuando se creía que el exceso de competencia debilitaba a estas industrias. La regulación fue una garantía para la estabilidad y el desarrollo de la infraestructura y creó un sistema típico de subsidios cruzados que sirvió para sustentar la expansión de ciertos servicios a otras áreas y clientes, expansión que, sin los subsidios, no habría sido remuneradora. En el caso de las telecomunicaciones, dicho sistema facilitó el servicio universal. Una importante característica de los monopolios regulados fue que llegaron a funcionar como una especie de política industrial, social y democrática, de la cual podría considerarse en general que estaba en consonancia con la macroeconomía keynesiana y con el contrato social entre el trabajo y el capital que le es inherente. El régimen regulatorio creó una serie de retribuciones: el gobierno otorgaba una franquicia exclusiva a una empresa y le garantizaba una tasa de rendimiento, o ganancia, justa; a cambio, la empresa aceptaba la obligación de atender a todos los que solicitaran el servicio que prestaba y, en general, a mantener bajas las tarifas básicas; en la práctica, el arreglo significó también la sindicalización

generalizada de los trabajadores de esas industrias. Consecuentemente, la regulación de los precios y el ingreso representaba una coalición política —aunque a menudo no se reconocía que lo fuera— entre los proveedores monopolistas, los pequeños usuarios, los trabajadores organizados y el Estado para distribuir los costos fijos entre muchos participantes.

Como siempre, desde luego, todo régimen político-económico plantea problemas. El ejemplo de la telefonía es típico. Conforme a la regulación de la tasa de rendimiento, no existe una relación clara entre los costos y los precios. Los precios se fijan de acuerdo con metas generales, en un proceso de acomodamiento cuasipolítico entre los proveedores de los servicios y los reguladores. En el seno del sistema regulado, los costos de un servicio en particular carecen prácticamente de pertinencia, porque son una parte interna de lo que es un sistema integrado; pero, conforme a la regulación de la tasa de rendimiento, el incentivo para la empresa consiste en inflar la base de cálculo de su rendimiento mediante la construcción de una planta más grande o mediante el incremento de las existencias de equipo y del capital fijo en exceso de lo que sería el caso bajo las presiones normales del mercado para disminuir costos al mínimo, práctica que en ocasiones se denomina *enchapado en oro* y que se reconoce en la literatura económica como efecto Averch-Johnson. De hecho, durante mucho tiempo hubo acusaciones en el sentido de que, además del enchapado en oro, AT&T se valió de Western Electric, su subsidiaria fabricante de equipo, para aumentar artificialmente los precios del equipo que vendía a las compañías operadoras Bell. Éstas, a su vez, también inflaban la base de cálculo de su rendimiento. Las acusaciones fueron lo suficientemente bien fundadas como para que el gobierno las investigara en tres ocasiones desde el decenio de 1930.

Otro problema que acosó a la telefonía regulada fue que, a pesar del excepcional desempeño general de AT&T, ésta no pudo responder al ritmo de la demanda, en particular la de los grandes usuarios comerciales, que querían líneas privadas para sus fábricas y oficinas dispersas geográficamente, durante el periodo de crecimiento económico que siguió a la segunda Guerra Mundial. La falta de capacidad de AT&T persuadió a la Comisión Federal de Comunicaciones de permitir el ingreso limitado y provisional al mercado de proveedores de servicios especializados y de cierto tipo de equipo que debía instalarse en los locales del cliente. Estas limitadas medidas de liberalización no fueron adoptadas en apoyo de la competencia *per se*, sino que se em-

prendieron debido a la incapacidad temporal de AT&T; no obstante, por pequeñas que fuesen y por limitadas que estuviesen, las empresas de nuevo ingreso, MCI entre ellas, se habían asegurado un nicho en la periferia del monopolio Bell; y, con tecnología y un gran esfuerzo legal, así como una alianza discreta con algunos grandes usuarios, comenzaron a tratar de avanzar de la periferia hacia el corazón de Bell.

### III

El éxito de la regulación de los precios y el ingreso fue la razón dialéctica de su perdición. La regulación ayudó a expandir universalmente las redes de infraestructura, pero una vez que se construyeron y establecieron estas últimas, las condiciones y razones que daban sustento al monopolio comenzaron a perder importancia. Ahora ya era posible la competencia a través de la interconexión, si bien el monopolista y el regulador la frustraban frecuentemente, pues, de común acuerdo, argumentaban que si se permitía el ingreso de nuevos competidores, el sistema sufriría técnica y económicamente. Con todo, cada vez eran más los que consideraban que la carga de los subsidios cruzados, que tendía a caer con más peso sobre los grandes usuarios, era crecientemente onerosa, en especial cuando las opciones de servicio que tenían los grandes usuarios eran limitadas y por lo general se les impedía que aprovecharan las opciones exteriores al sistema regulado. Desde el punto de vista político, la tasa de rendimiento justa garantizada parecía dudosa, sobre todo durante los periodos de inflación, cuando el monopolista regulado pedía un aumento tras otro de la tasa. Además, la relación entre el regulador y los principales monopolios regulados parecía demasiado estrecha, demasiado cooperativa.

Mi argumentación es que, para entender cabalmente la cuestión de la regulación, si bien la tecnología y la economía son, si se quiere, condiciones materiales importantes, es necesario examinar también contextos más amplios de la política estadounidense. Por una parte estaban los liberales y un próspero movimiento de interés público que en el decenio de 1960 sometieron a sus críticas el sistema estrechamente regulado que acabo de describir, ante la evidencia de la "captación" de las agencias reguladoras por las industrias en regulación. Se creía que los reguladores y las grandes industrias reguladas estaban en complicidad. Así, la política participativa del decenio de 1960 afec-

tó la regulación de varias maneras importantes: llevó a la creación de nuevas agencias reguladoras "sociales", como la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, la Administración para la Seguridad y la Salud Profesionales, y la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo, con jurisdicción sobre nuevas cuestiones metaindustriales, como la protección al ambiente, la seguridad del trabajador y los derechos civiles; y también provocó que las antiguas agencias reguladoras de los precios y el ingreso se abrieran a la participación de las partes que habían quedado fuera del convenio original. La liberalización de la doctrina legal del "prestigio", esto es, a quién se permitía iniciar juicios en los tribunales y quién podía presentar alegatos ante las agencias reguladoras, fue un factor de capital importancia en la expansión de la participación. A este respecto, en el decenio de 1960 hubo una especie de alianza entre los tribunales y el movimiento de interés público. En general, la democratización de la regulación sirvió para que el proceso regulatorio, siempre político, se volviera mucho más abierto y desordenado. Todas las partes se valieron de los procesos regulatorios y legales para imponer costos a sus oponentes, entre ellos el costo del tiempo que se tardaría en llegar una decisión regulatoria final sobre alguna cuestión en particular, conocido como *demora regulatoria*. Cuando la incertidumbre y la demora regulatoria se combinaron con la espiral inflacionaria de mediados del decenio de 1970, comenzaron a imponer costos a las industrias con controles regulatorios. En respuesta a tal situación, las empresas se embarcaron en un contraataque dirigido a la regulación.

Por otra parte se encontraban los economistas académicos que durante varios años habían estado criticando la eficacia de las industrias reguladas. Ya a principios del decenio de 1960, algunos economistas académicos habían llevado a cabo estudios sobre la regulación en ciertas industrias específicas, y llegaron a las siguientes conclusiones: la regulación era irracional en ocasiones; los monopolios que se consideraban "naturales" en realidad se mantenían únicamente a través de la regulación; la regulación reprimía la innovación; y, en fin, la regulación se usaba a menudo como un medio para la administración de monopolios. Al buscar ejemplos específicos en los que pudieran compararse los precios del mismo servicio suministrado por proveedores regulados y no regulados, los investigadores encontraron diferencias significativas, y llegaron a la conclusión de que los mercados libres eran más eficaces que los regulados. Los consorcios regulados por la tasa de rendimiento tenían una particular inclinación a "enchapar de

oro". Los economistas académicos habían estado criticando la regulación durante años, pero sólo fue hacia mediados y finales del decenio de 1970 cuando encontraron un auditorio dispuesto a escuchar en el sector privado, que ahora sufría con las consecuencias regulatorias del decenio de 1960. Los estudios académicos se convirtieron en parte de la estrategia del sector privado para transformar la agenda política sobre la regulación gubernamental. Se establecieron fundaciones y los consorcios financiaron con largueza un gran número de proyectos académicos cuyos investigadores se mostraron críticos de la regulación y le echaron la culpa de la alta inflación y del pobre desempeño económico sectorial y nacional. Desde un punto de vista más ideológico, se dijo que la regulación ponía en peligro las libertades fundamentales; y éste fue el toque de rebato para "quitar al gobierno de las espaldas del pueblo".

En mi libro describo un importante aspecto irónico de todo lo anterior, el cual consiste en que, aunque la mayor parte del antagonismo y la retórica de los consorcios iba dirigida en contra de las nuevas agencias reguladoras "sociales" —como la Agencia para la Protección del Medio Ambiente, la Administración para la Seguridad y la Salud Profesionales, y la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo—, lo que acabó siendo desregulado fue la tradicional regulación de los precios y el ingreso de las industrias de infraestructura al mercado. Y ello se debió a que tanto esas agencias como las industrias reguladas se habían ganado el enojo, no sólo de los liberales, sino también de los conservadores. Cada ala de una curiosa y heterodoxa alianza política de liberales y conservadores, de izquierdistas del movimiento de interés público e ideólogos del libre mercado, que funcionaba completamente dentro de su propia lógica ideológica interna de la democracia participativa y de la economía del libre mercado, creía que la reforma de la regulación de los precios y el ingreso era en interés del público; pero la alianza *no* se extendió a la reforma de las agencias reguladoras sociales. Y mientras las empresas y los sindicatos clave de las industrias reguladas combatían en contra de la reforma, los poderosos grandes usuarios de los servicios que suministraban esas industrias promovieron con gran firmeza la desregulación. Cuando el Congreso comenzó a sostener audiencias y a amenazar con aprobar una legislación desreguladora, algunas agencias reguladoras comenzaron a experimentar por sí mismas con la reforma.

Esos primeros experimentos desreguladores comenzaron con la apertura del acceso a las redes. Conforme a ese enfoque, la infraes-

tructura física de las redes (como los aeropuertos, cables y tubería) siguió consistiendo en monopolios naturales regulados. El acceso a las redes se abrió de tal manera que los restantes elementos pudieran someterse a la competencia, como el tráfico de las aerolíneas, los servicios de telecomunicaciones con valor agregado y la producción de gas y electricidad. Las telecomunicaciones, como antes se mencionó, experimentaron muy pronto su parte de liberalización limitada del ingreso al mercado, pero cuando las empresas especializadas de nuevo ingreso intentaron lograr acceso a la red telefónica de servicio público, fueron rechazadas por AT&T. Así, el uso que esta última hacía de la interconexión como un cuello de botella para frenar la competencia fue el factor que llevó al juicio iniciado en su contra por el Departamento de Justicia en 1974.

El Congreso aprobó varias leyes desregulatorias, comenzando en 1978 por las referentes a las aerolíneas comerciales. La heterodoxa coalición de liberales y conservadores responsables de la desregulación también estuvo presente en los esfuerzos por reformar las telecomunicaciones, pero la legislación fue obstaculizada. Las cuestiones relativas a las telecomunicaciones eran tan complejas, tan importante lo que estaba en juego y tan grande el poder de cabildeo de AT&T, que, a diferencia de lo ocurrido con la desregulación en otras áreas, no se pudo lograr que el Congreso aprobara la legislación para desregular las telecomunicaciones. La desregulación de las comunicaciones, plasmada finalmente en la Ley de Telecomunicaciones de 1996, se logró, antes que a través de la legislación, a través de la reforma dirigida por la Comisión Federal de Comunicaciones, y en particular mediante el Decreto por Consentimiento que obligó al desposeimiento de AT&T.

#### IV

La desregulación dio inicio a una marea de ingresos de nuevas empresas en todas las industrias afectadas, lo cual, a su vez, perturbó la estabilidad de los negocios y desató guerras de precios, quiebras y fusiones de empresas, junto con una importante reducción del empleo. En el plano político, la desregulación deshizo la antigua coalición, inspirada en Keynes, de los proveedores monopólicos, los pequeños usuarios, los trabajadores organizados y el Estado. El nuevo acuerdo sobre la desregulación representó no nada más la liberalización del ingreso para los proveedores de servicios, sino también la liberaliza-

ción de la salida de los usuarios (principalmente los grandes) de una coalición compartida que se había vuelto limitante; y sus efectos pueden verse en la mano de obra organizada y en los pequeños usuarios: la competencia creó la puesta en marcha de nuevas empresas, casi todas sin sindicatos; asimismo, indujo a las compañías existentes a reducir su fuerza de trabajo y disminuir los salarios; y los proveedores con sindicatos decidieron establecer compañías subsidiarias sin sindicato o contratos de trabajo dobles; todo ello muy en concordancia con el nuevo patrón emergente de organización capitalista flexible descrito por muchos teóricos como “posfordista”. Aunque la competencia puso a disposición de los consumidores una creciente variedad de opciones entre precio y calidad, los precios de los servicios individuales fueron realineados más estrechamente con los costos secundarios, lo cual dio como resultado reducciones sustanciales de precios en las áreas o rutas de mucho tráfico y, de la misma manera, aumentos sustanciales de precios en las de poco tráfico. En la telefonía, por ejemplo, las tarifas de larga distancia cayeron aproximadamente 40 por ciento, mientras que las de servicio local aumentaron en alrededor de 50 por ciento.

Pero eso no significó el fin de la regulación, de ninguna manera. En realidad, para facilitar la transición de un orden regulado a uno competitivo, se requiere, quizá, más atención regulatoria que nunca. El asegurarse de que el proveedor correspondiente no se valga de su poder de mercado para aplastar a los competidores nacientes significa que el nuevo régimen no es realmente la competencia comercial, sino más bien una forma de competencia regulada, incluso “artificial”. Y ni siquiera esto es satisfactorio. Una cuestión clave es que, una vez que se abre la red, se presenta el problema de que el proveedor de la red es tanto un monopolista como un competidor; y la vigilancia de esa frontera cada vez más borrosa resulta ser tan difícil que ese único problema se convierte en el estímulo para aumentar el alcance de la competencia.

Tal fue, en parte, creo, el estímulo que llevó a la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones de 1996. Los intentos por dar una nueva redacción a la Ley de Telecomunicaciones de 1934 se habían dado en el Congreso durante más de veinte años, pero siempre habían sido obstaculizados por diferentes grupos industriales poco dispuestos a renunciar a las protecciones que les ofrecía la política existente. La evolución de la política estadounidense sobre telecomunicaciones había sido en el sentido de mantener *separados* los servicios de comuni-

caciones: las radiodifusoras no podían ser transportistas; las compañías de teléfonos no podían, por lo general, ser propietarias de sistemas de televisión, etcétera. Hacia mediados del decenio de 1990, las cosas ya habían cambiado. Los avances tecnológicos, en particular la digitalización y la compresión de datos, auguraban finalmente la convergencia de ciertos modos de comunicación antes separados, de los que tanta gente había hablado durante tantos años. La desintegración de AT&T aceleró ciertas convergencias. Las antiguas divisiones regulatorias entre proveedores de contenido y de medios, entre telefonía y televisión por cable, entre telecomunicaciones locales y de larga distancia, entre computadoras y telecomunicaciones, finalmente parecieron pasadas de moda. Además, la regulación de esas divisiones, en especial a medida que la tecnología las borraba, era cada vez más difícil. Consecuentemente, los responsables de la formulación de políticas de la administración de Clinton vieron oportunidades económicas nacionales e internacionales si se removían los controles de la política de comunicaciones; tal era la lógica inherente a la retórica de la iniciativa sobre la Infraestructura Nacional de la Información (la “autopista de la información”).

Por otra parte, las negociaciones entre los principales actores de la industria estuvieron quizá más del lado del ámbito político. ¿Qué se requeriría a fin de que los diversos grandes actores de la industria renunciaran a las protecciones de la política existente e hicieran frente a la competencia en su propio terreno para poder expandirse al territorio de otros e invertir en nuevas áreas? En general, se suponía que la construcción de redes de comunicaciones competitivas consistiría en proyectos de alto riesgo y con una gran inversión de capital; y que requeriría los recursos de consorcios grandes y flexibles (cuyas necesidades y fracasos también estimularían el desarrollo de las pequeñas empresas y empresarios, y de los nichos de mercado). Así, los compromisos entre los principales actores de la industria, que constituyeron la Ley de Telecomunicaciones de 1996, volvieron a trazar el mapa de la política. La Ley dio cabida a un osado cambio de los objetivos y mecanismos de la política y regulación de las telecomunicaciones: que el interés público quedaría asegurado, no por la regulación sino por la competencia. Un concepto clave es la “tolerancia” regulatoria: la regulación se aplicará únicamente en el grado en que dé estímulo a un mercado de telecomunicaciones competitivo. La Ley elimina la base legal del monopolio protegido en las telecomunicaciones y alienta las fusiones y la integración vertical como medios para facilitar lo que se

denomina competencia de “plataforma cruzada”, es decir, competencia entre industrias antes separadas, en el suministro del mismo servicio. Así, la Ley crea condiciones sin precedentes para la competencia y para la concentración de la propiedad.

Aunque los principales consorcios actores compartieron el peso de las negociaciones, sus voces no fueron las únicas. Se trató de un proceso público; y las organizaciones no lucrativas, los bibliotecarios, las sociedades de computación y los grupos de consumidores tuvieron un impacto real, aunque limitado, en el debate. Sus intervenciones públicas hicieron de la cuestión sobre lo que constituía el bien público, algo que los consorcios actores tuvieron que abordar.

Las expectativas eran en el sentido de que la desaparición de las fronteras industriales impuestas por la regulación y la autorización para la consolidación de empresas, llevarían a la competencia entre plataformas. La Ley de Telecomunicaciones desencadenó *realmente* una gran actividad en lo que respecta a las fusiones. Es casi imposible seguir el paso del torrente de fusiones, adquisiciones y empresas de riesgo, las más memorables de las cuales fueron la compra de la Regional Bell Operating Company Pacific Telesis por otra, SBC; la fusión de otras dos compañías: Bell y Nynex, con Bell Atlantic, y la compra de MCI por WorldCom; en cierto momento, se habló seriamente de la fusión entre SBC y AT&T; y las radiodifusoras y las compañías orientadas hacia el contenido están tratando de integrarse verticalmente, de controlar la producción a través de la distribución; pero hasta ahora la posibilidad de competencia entre plataformas no aparece por ninguna parte. En realidad, lo que parece estar ocurriendo es que los principales actores de la industria se han echado para atrás en lo que a competencia concierne, y en lugar de competir se han valido de la favorable atmósfera para efectuar adquisiciones con el propósito de consolidar sus posiciones en sus bases de operación tradicionales. De igual manera, después de haber aceptado las estipulaciones de la Ley de Telecomunicaciones en las negociaciones previas a la legislación, ciertos consorcios actores, como parte de una clara estrategia legal, han desafiado la ley y la interpretación que de ella hace la Comisión Federal de Comunicaciones. Las compañías telefónicas locales han tratado de evitar el requisito básico de la comisión que consiste en que deben abrir sus redes locales al ingreso de la competencia antes de que se les permita ingresar al mercado de la larga distancia y otros mercados donde existe la competencia. Como puede verse, el problema del poder del antiguo monopolio o del proveedor dominante co-

rrespondiente perturba el actual ámbito estadounidense de las comunicaciones y debilita la visión de competencia.

## V

Quisiera matizar, con algunas salvedades, la afirmación anterior en el sentido de que la desregulación sólo tenía explicaciones políticas locales. La razón de ello es que el cambio radical en la política de telecomunicaciones estadounidense (y británica) puso en movimiento una poderosa dinámica de desregulación asimétrica que, a su vez, creó presiones *exógenas* en todos los sistemas de correos, telégrafos y teléfonos, para que se abrieran, incluso en los países menos desarrollados. Esas presiones se debieron a varios factores, pero, en resumen, una vez que un jugador clave optó por salirse del modelo del monopolio nacional y su sistema de telecomunicaciones quedó regido por los principios orientados por el mercado, la flexibilidad inherente a la tecnología permitió a las nuevas empresas liberalizadas del sistema desviar el tráfico comercial de los sistemas regulados. Y debido a que el tráfico comercial e internacional genera los ingresos que subsidian de manera cruzada otros servicios, su pérdida amenazaba con debilitar todo el edificio tradicional. Las empresas de telecomunicaciones tradicionales se encontraron en la situación de tener que adaptarse o perder ingresos sustanciales. Lo anterior describe más o menos la dinámica en Europa. A través de los mecanismos de negociación de la Unión Europea, se han abierto los mercados de telecomunicaciones y se han erosionado los sistemas de correos, telégrafos y teléfonos.

En América Latina, en el grado limitado en que lo entiendo, la desregulación de las telecomunicaciones tuvo lugar en un contexto más amplio: el de la crisis de la deuda del decenio de 1980. Debido a la bancarrota de sus economías, los principales países latinoamericanos tuvieron que hacer frente a una elección: o cortaban sus dañados vínculos con la economía mundial y se quedaban al margen de nuevos préstamos e inversiones, o bien aceptaban una reestructuración profunda de sus economías, siguiendo estrictamente las políticas diseñadas por el Fondo Monetario Internacional para cada país a nombre de sus acreedores. La estrategia del Fondo Monetario Internacional presentó esencialmente dos características principales: primero, el control de la inflación, particularmente mediante una marcada reducción del gasto gubernamental y la imposición de la austeridad fiscal, y segundo,

la privatización de tanto como fuese posible del sector público, en particular sus empresas más rentables, ofreciéndolas en subasta al capital foráneo. Debido a que la privatización de las compañías del sector público, incluidas las telecomunicaciones, trastornó todo tipo de alianzas políticas antiguas y añejos reclamos de distribución de la riqueza, la tendencia fue llevarla a cabo fuera de los procesos políticos públicos, mientras que la reforma se aseguró mediante el *diktat* del Poder Ejecutivo, actos que los estudiosos de la democracia han denominado típicos de las democracias “delegativas” o “incompletas”.

Quisiera mencionar el contraste entre la experiencia latinoamericana y una en la que tuve la buena fortuna de participar: la de Suráfrica. La Suráfrica posterior al *apartheid* tuvo que hacer frente a una estructura de telecomunicaciones que suministraba servicios confiables y complejos... únicamente a los blancos y al sector privado. El operador monopólico beneficiario tenía una abultada deuda, exceso de personal y una administración vinculada en gran medida con la antigua cultura y el orden del *apartheid*, y ahora se esperaba que expandiera la red rápidamente a la mayoría negra. En contraste con los aislados procesos de la reforma de las telecomunicaciones en muchos países, la reforma de Suráfrica se condujo en un contexto de democratización, y fue en sí mismo un proceso democrático único, participativo y deliberativo. En un periodo de menos de dos años, un proceso extremadamente abierto y de consultas entre los grupos interesados (*stakeholders*) y los responsables de la elaboración de políticas, dio como resultado un conjunto de compromisos técnicos y políticos razonables que se convirtieron en legislación; se trató de un ejemplo de negociaciones en el seno de la sociedad civil y entre la sociedad civil y el Estado, sobre la forma de una nueva economía política, en la que la construcción de consensos tendría fuerza normativa para los participantes.

Ésta es la lección de la experiencia surafricana: para formar parte de la economía mundial, un país debe adaptarse a los circuitos abiertos y a los mercados abiertos. No se trata del resultado de una simple urgencia “imperial”; es un proceso histórico complejo conformado por las estructuras económicas y la contienda política. La transformación de los antiguos sistemas de telecomunicaciones se ha vuelto esencial. Aunque técnica, la transformación de las telecomunicaciones no es ni debería ser un proceso tecnócrata, sino más bien un proceso político abierto; sólo entonces surgirían nuevas alianzas sociales que, a su vez, podrían producir nuevos beneficios sociales.

## Reseñas

**Henri Amblard, Philippe Bernoux, Gilles Herreros e Yves-Frédéric Livian, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Seuil, París, 1996, 244 p.**

Ernesto Navarro Adame\*

Los aportes de la sociología al estudio organizacional han proporcionado un enfoque centrado en la lógica de la acción colectiva como la forma en la cual los individuos no sólo reducen la incertidumbre del entorno, sino también la discrecionalidad derivada del actuar particular de cada miembro de la organización. En este sentido, la escuela francesa se ha caracterizado por un interés particular en las relaciones sociales que mantienen a una organización cohesionada en la búsqueda de objetivos específicos. Los trabajos iniciales de Crozier (1963), desarrollados posteriormente con Friedberg (1977), centraron el estudio de las organizaciones en cómo los individuos dentro de una determinada estructura (formal e informal) interactúan para alcanzar fines colectivos o fines individuales. Así, las organizaciones son vistas como constructos sociales, artificios que los hombres crean a fin de resolver sus necesida-

des sociales, al mismo tiempo que persiguen sus intereses particulares.

Estudiar a las organizaciones desde una perspectiva sociológica, como espacios que controlan la incertidumbre y canalizan las distintas fuerzas hacia un objetivo concreto, hace pensarlas como un escenario que envuelve dos lógicas estrechamente unidas: por un lado, en relaciones formales, la organización dirige y controla la racionalidad (limitada) de los individuos y llega así a resultados y objetivos específicos, y por el otro, en relaciones informales, los individuos conservan cierto margen de influencia, incertidumbre sobre los resultados finales o intermedios de la organización (Crozier, 1963). De esta forma, la perspectiva sociológica estudia a la organización a través de dos lógicas que se intercalan en un mismo lugar: *a)* el poder formal que se define mediante líneas de autoridad bien definidas y sustentadas en la estructura, y *b)* el poder informal que establece sus propias líneas de autoridad basándose en el margen de influencia que tie-

---

\* Tercer semestre de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, CIDE.

nen los diversos actores sobre el funcionamiento de la organización. En una y otra los individuos mantienen o modifican su libertad (*discrecionalidad*) mediante una acción estratégica que garantiza tanto el logro de sus objetivos (la cooperación) como la eficiencia (*determinismo*).

Como señalan los autores, el objetivo del libro es realizar un estudio del cambio en las organizaciones desde las interpretaciones sociológicas vigentes, en aras de comprender cómo evolucionan, se desarrollan, decaen y desaparecen las organizaciones. Ellos consideran que un discurso sustentado en los límites técnicos, económicos o financieros es insuficiente en comparación con aquel sustentado en la sociología, que es capaz de dar cuenta de los puntos clave de comprensión y acción de cada uno de los actores inmersos en situaciones organizacionales. Este análisis sociológico de las organizaciones aparece en un primer momento con la obra clásica de Crozier y Friedberg (1977), que gracias al desarrollo e importancia adquiridos en años recientes ha hecho que dicho análisis sea de gran ayuda para comprender a las organizaciones, en contraste con enfoques tales como el racional, el administrativo y el político, que no logran sentar las bases de un análisis “realista” y global de cómo la organización logra integrar los distintos intereses en relaciones e interacciones específicas. Así, el enfoque sociológico ve a la organización, por un lado, como el objeto y campo de estudio de la teoría, y por otro, como una forma particular de la sociedad.

El libro puede dividirse, para efec-

tos de análisis, en dos partes: la primera engloba únicamente el primer capítulo y muestra los principales fundamentos en los cuales se basan los nuevos enfoques sociológicos, para lo cual se hace un recuento de las principales escuelas que han influenciado dichos estudios. Según los autores, hablar de nuevos enfoques es en cierta forma ambiguo, pues un enfoque jamás es completamente nuevo ya que de alguna forma siempre se critica o apoya algunas teorías anteriores, con lo cual se renuevan constantemente las perspectivas. En este primer capítulo se estudia tanto la *teoría de la contingencia* (Mintzberg, 1982 y 1990), el *análisis estratégico* —o bien la sociología de las organizaciones— (Crozier y Friedberg, 1977), la *sociología de la regulación* (Reynaud, 1989), como el *análisis cultural* —en sus distintas ramificaciones—. En la segunda parte, que comprende los capítulos segundo, tercero y cuarto, se muestran tres enfoques sociológicos de análisis de las organizaciones: *sociología de la traducción* (Boltanski y Thévenot, 1987, 1991), *sociología de la innovación* (Callon y Latour, 1992) y *sociología de las lógicas de la acción* (Bernoux y Herrerros, 1992).

Antes de abordar de lleno estos enfoques, se discutirán sus fundamentos siguiendo el sistema descrito en el primer capítulo. Entre tales fundamentos destaca la teoría de la contingencia, que considera que la influencia del ambiente proporciona un conjunto de variables que le dan forma a la estructura de las organizaciones, mientras que el análisis estratégico establece que los actores con

valores y responsabilidades son el factor básico que crea las reglas de identidad y la propia cultura. Lo que hace interesante esta primera parte del libro es la forma como estas perspectivas se complementan y combinan. Al respecto, cabe mencionar que el principal aporte de la contingencia al análisis organizacional es la incorporación de las variables ambientales, pese a que imposibilitan a los miembros de las organizaciones salir de sus esquemas de toma de decisiones ligados a lo que cada individuo cree percibir de su interés y del todo, por lo que la contingencia “no permite observar cómo los actores que forman parte de un constructo social se interseccionan en juegos de poder donde los distintos comportamientos influyen en las estrategias existentes en un momento determinado” (p. 22).

Por su parte, el análisis estratégico busca dar cuenta de cómo se construye la acción colectiva a partir de comportamientos individuales, y la coordinación que supone una unión de acciones individuales. Es decir, el foco de atención se centra en examinar cómo las organizaciones se integran internamente, de forma que sean capaces de reaccionar e influir en su entorno (estrategias de acción), por lo que conceptos tales como juego, actores, acción colectiva, conflicto, poder y negociación son traídos de la sociología clásica al estudio organizacional como aspectos inherentes de una funcionalidad integral.

A partir de la explicación sociológica, se desechan las interpretaciones que pretenden dar cuenta de la lógica organizacional o de la supuesta

funcionalidad que las normas y reglas proporcionan a las organizaciones, como sustentan los estudios de Weber (*racionalidad*) y Williamson (*eficiencia*), en los cuales la forma de controlar la discrecionalidad de los individuos en las organizaciones es a través de la creación de “reglas” (estandarización de los procedimientos y acciones) y del control (mediante la jerarquización de la autoridad).

Sin embargo, el análisis estratégico sostiene que la incertidumbre en una organización se deriva de los intereses específicos de los actores que están inmersos en la organización, a través de las reglas formales e informales. Al respecto, el *poder* se define como el *margen de incertidumbre que cada actor posee y que puede controlar*; es de vital importancia para entender cómo los actores se comportan dentro de campos de fuerzas y tensiones que buscan el equilibrio (*estabilidad*) en una organización. En este sentido, el poder y, en especial, la incertidumbre, no son ya vistos como una disfuncionalidad patológica en la organización, como es el caso de los estudios de Zelznick y Merton.

La lógica en la cual los actores se comportan dentro de la organización, entendida ésta como un constructo social, es a través de estrategias y relaciones sociales, que tienden a una lógica común, sustentada en la *acción colectiva*: la cooperación. Los autores consideran que dichas estrategias pueden ser vistas como apuestas que se hacen con base en la capacidad de influencia que se tiene sobre los demás, y principalmente sobre los resultados de la organización. Sin embar-

go, esta visión aún no explica qué es lo que garantiza que la organización sobreviva a esta lógica de acción y de conflicto, manteniéndose en el tiempo.

En este sentido, se afirma que dentro de las organizaciones existe una función colectiva que se materializa en el Sistema de Acción Concreta (SAC), el cual garantiza estabilidad y permanencia de una organización mediante la utilización de mecanismos de regulación. La *regulación* aparece como la estructuración de los juegos, es decir, la forma en que las reglas son constituidas y consensadas. Recientemente Friedberg (1993) ampliaría esta definición de SAC a Sistema de Acción Organizada (SAO), pues argumenta que la causa básica es la acción organizada. La sociología de la regulación complementa el estudio de la acción estratégica, al argumentar que los mecanismos de construcción de las relaciones en una organización son las *reglas*.

Los autores indican que trabajos como el de Reynaud (1989) permiten comprender cómo se construyen las reglas por las cuales un grupo social se estructura y es capaz de crear acción colectiva. La idea básica es que los grupos nunca parten de cero, que siempre se apoyan en el sistema de reglas anteriores. El problema es encontrar la forma de llegar al equilibrio entre innovación y continuidad, entre construcción de valores y su crítica, para lo que sostienen que la cultura común, en la que se basa la regulación, proviene de un *compromiso negociado* (equilibrio) a partir de la construcción de una zona de consenso, una cultura

que los actores crean y recrean constantemente (pp. 43-45).

Finalmente, dentro de esta primera parte se discute cómo las organizaciones crean un conjunto de reglas al mismo tiempo que definen el sistema de compromisos básicos, lo cual para los autores escapa al análisis estratégico y a la sociología de la regulación, en específico, el concepto de *identidad*, a partir del cual se logran comprender las estrategias de los actores no sólo en términos instrumentales (ganar más poder, tener más ventajas materiales, etc.), sino también en cuanto a cómo se definen e identifican los grupos. De esta forma, la identidad dentro de la organización lleva a comprender el proceso de socialización, aspecto esencial para entender por qué funcionan y permanecen las organizaciones. La interiorización de reglas, símbolos y valores (aspectos culturales) es un mecanismo básico para la estabilidad y continuidad de las organizaciones. Los autores señalan que

la articulación entre poder e identidad se basa en la capacidad estratégica del grupo para afirmarse en el juego: el conflicto social, la creación de un espacio autónomo [...] reposa sobre el control de algunas incertidumbres en la situación y aquellas relaciones de poder [...] pero estos comportamientos se inscriben también en un enfoque de lucha por el reconocimiento de su identidad que se manifiesta en la acción (lucha simbólica) (pp. 50-51).

El término *identidad* pugna por el reconocimiento como pertenecien-

te a un grupo, lo cual es tan importante como la negociación misma; en este sentido, el término *identidad*, en su dimensión colectiva, es de gran relevancia en los valores y alianzas que fundan y regulan la acción colectiva. Los autores consideran por *cultura* el conjunto de regulaciones de las relaciones sociales, un constructo social en el que cada grupo busca definir su propia identidad.

A partir de estos fundamentos se rescata la autonomía del *fenómeno organizacional*, entendido como

un constructo político y cultural, un instrumento que los actores sociales inventan para normar sus interacciones de forma que obtengan un mínimo de cooperación necesaria para perseguir los objetivos colectivos, al mismo tiempo que mantienen su autonomía de actores "relativamente libres" (p. 55).

Posteriormente, en la segunda parte se presentan tres "nuevos" enfoques: la *sociología de los acuerdos y convenios* (modelo teórico de las Économies de la grandeur), la *sociología de la traducción* (el modelo de la Sociologie de la traduction) y la *sociología de la lógica de la acción* (les Logiques d'action), a partir de los cuales se pretenden exponer los fundamentos de los estudios sociológicos actuales de las organizaciones, al mismo tiempo que se actualizan y precisan los conocimientos relativos a los enfoques del *actor*, la *cultura* y las *reglas*; se examina la cuestión de cómo se constituyen los *acuerdos* y *convenios*; se estudian los enfoques de las *redes*, la *innovación* y el *cambio*, y se

desarrolla un enfoque transversal sustentado en la noción de *lógica de acción* (p. 9).

A. *La sociología de los acuerdos y convenios* (Boltanski y Thévenot, 1987 y 1991).

Está interesada en analizar las modalidades por las cuales los actores encuentran los medios para cooperar pese a la existencia de intereses divergentes. Su análisis busca entender los procesos y las formas en que se lleva a cabo la cooperación dentro de las organizaciones, la cual está dada por un sistema de beneficios recíprocos que permiten la existencia del intercambio y la coordinación a través de "convenios" y "acuerdos" (escritos o no) entre las personas interesadas. La organización se encuentra en una situación que es, al mismo tiempo, conflictiva (por la divergencia de intereses) y cooperativa (fundada en la acción colectiva), situación en la que no se niega el conflicto sino que se busca reducirlo. Cyert y March (1963) habían observado que el conflicto es un elemento permanente, pero no destructivo, que conduce dicha situación conflictiva mediante la utilización de pagos colaterales que proporciona la organización, a fin de integrar los intereses diversos hacia una misma lógica de acción.

La sociología de los acuerdos y convenios busca, en suma, saber cómo se generan los convenios, sobre qué principios, qué preferencias se apoyan y por qué elementos pueden concretizarse. Su atención está centrada en los acuerdos justificados y legitimados entre los miembros de una sociedad (p. 74).

Para ellos, los acuerdos no son producto únicamente del hábito o la coacción, sino de un "lazo social", entendido como las reglas derivadas de hábitos, culturas o el conocimiento común, así como del intercambio e interacción entre los hombres que fundan lo social.

Para esta perspectiva existen seis mundos (tipos ideales) que fundamentan el equilibrio en la organización, cada uno de los cuales representa una forma de equilibrio específico entre las personas: *a)* el de la inspiración (liderazgo); *b)* el doméstico (honor); *c)* el de la opinión (reconocimiento); *d)* el cívico (servicio público); *e)* el mercantil (competencia), y *f)* el industrial (eficacia). De esta forma, cada mundo está sustentado por un principio que unifica las actividades, lo que permite llegar al orden (equilibrio).

A diferencia de la sociología clásica, esta perspectiva permite tener una mejor visión de los términos en que pueden surgir los compromisos, al considerar a la organización como un lugar en el que pueden encontrarse mundos diferentes y existir lógicas distintas, al mismo tiempo que aborda directamente la problemática del acuerdo en contraste con la clásica, que pone demasiado énfasis en el análisis del conflicto, planteando una sociología de carácter comprensivo que ordena los elementos a fin de dar una visión global de la lógica organizacional, específicamente de la cooperación, mediante la consolidación de acuerdos y convenios. Sin embargo, como señalan los autores, esta perspectiva tiene dos limitantes básicas: la primera es que tiende a rechazar

los aportes anteriores de la sociología, y la segunda que abandona o rechaza las explicaciones aportadas alrededor de las nociones de cultura y de relaciones de poder (su idea es pasar de una explicación sobre "el poder" a una explicación "sin el poder").

B. *La sociología de la traducción o sociología de las redes técnico-económicas o sociología de la innovación* (Callon, 1986 y 1992; y, B. Latour, 1992).

Pone en el centro de sus preocupaciones cuáles son las condiciones a partir de las cuales los actores de una situación cualquiera pueden encontrarse en convergencia alrededor de un cambio o una innovación. Al respecto, los autores reflexionan sobre los mecanismos de producción (*traducción*) de la cooperación, en la cual una de las formas abordadas se declina sobre la figura de recurso irreversible, por lo que su razonamiento se centra en realizar un análisis de los procesos sociales, en conformar una cuasiherramienta de gestión y en ayudar a conducir los proyectos de una organización.

Los sociólogos clásicos, mientras ahondan su atención a las condiciones a partir de las cuales la organización encuentra sus regulaciones, acentuando el costo del equilibrio y su carácter temporal, consideran a las regulaciones como frágiles y humanamente costosas, o bien como sinónimos de pesadas burocracias. Desde este punto de vista,

el acuerdo (entendido como una forma de regulación) disimula siempre un enfoque de fuerzas y constituye

entonces, como figura de estabilidad, un cuasiartificio para ver la consecuencia o comprender que hace difícil conferirle un estatus teórico verificable a diferencia del concepto de poder (p. 128).

Para esta perspectiva, la organización es vista como una red que pretende encadenar todas las entidades que participan en un problema, traduciendo los enunciados inteligibles en enunciados comprensibles (la recomposición de un mensaje específico). La traducción busca transformar los enunciados problemáticos para hacerlos más entendibles. Si bien la controversia es el motivo por el cual surge una innovación que lleva al cambio en la organización, es a través del acuerdo entre los actores como se estabiliza el cambio, por lo que la forma en que se desarrolle una controversia lleva o no al equilibrio, y la forma en que se dé un cambio afecta el grado de cohesión en una organización.

La sociología de la traducción, en este sentido, pone gran énfasis en las condiciones internas así como en las externas, con objeto de señalar su importancia en la consecución de los objetivos de la organización. La importancia del contexto es rescatada en este enfoque, al mismo tiempo que señala la relación básica entre capacidad (la red) y contenido (hecho específico). La idea básica es que los individuos cooperan en torno a la controversia, por lo que el estudio de las controversias se sustenta en

identificar tanto las circunstancias en las que se desarrolla la innovación y

el cambio como las formas en que los actores participan dentro del mismo y cómo la cooperación es construida dentro de un contexto específico a fin de estabilizar el proceso y generar la confianza necesaria entre los individuos (p. 165).

Al igual que la perspectiva anterior, este enfoque es compatible y complementario con las teorías centradas en el actor estratégico. La organización como red, entendida como una configuración sistémica (SAO) que encuentra el equilibrio en las tensiones relativas a las luchas por el poder, y el cambio como innovación, son el foco central de la sociología de la traducción, pasando de un sistema de acción clásico sustentado en las regulaciones y equilibrios diversos, a una red sociotécnica enfocada en un sistema de acción específico unido completamente por los compromisos. Al mismo tiempo que continúa el análisis de los actores en términos de estrategias, intereses y apuestas, junto con la creación de espacios de negociación, producción de acuerdos múltiples y de compromisos, los procesos de negociación son derivados de la coproducción entre el contexto y el contenido, así como de los proyectos y los actores.

C. *La sociología de la lógica de la acción* (Bernoux y Herreros, 1992).

Busca conjuntar, a partir de un enfoque dialéctico, el conflicto y la cooperación, debido a que considera que los enfoques anteriores los han analizado de forma excluyente. Así, este enfoque pretende aprehender a la organización no sólo desde la dimensión del actor, sino también desde las dimensiones histórica y cultu-

ral. Al respecto, los autores mencionan que un problema muy frecuente en los estudios organizacionales es que distintos enfoques, por más parecidos que sean, no hacen mención los unos de los otros, considerando que sus explicaciones, si no son las únicas, sí son las mejores (pp. 189-190). El vacío que esto ha provocado hace que la organización sea estudiada desde perspectivas distintas, que centran su estudio sólo en un aspecto básico: teorías centradas en el actor (Crozier), la identidad profesional (Sainsaulieu), las reglas del juego (Reynaud). El problema de fondo que trata de resolver este enfoque es el aislamiento y la ignorancia recíproca, a la que se ha llegado en el estudio de las organizaciones mediante una aproximación conjunta que priva por el análisis organizacional en términos de poder, de regulación conjunta, de identidad, de convenios y de acuerdos o de redes sociotécnicas. El reto que se plantea es, entonces, analizar la organización como un espacio multiformas que supere dicha fragmentación.

En este sentido, la sociología de las *lógicas de la acción*, entendidas como los distintos niveles de análisis para comprender el funcionamiento de las organizaciones, pretende reconciliar lo irreconciliable, pues su idea básica consiste en analizar al mismo tiempo el *conflicto* y la *cooperación*, es decir, las bases en que se sustenta el poder (*dominación*) y el acuerdo (*colaboración*) dentro de la organización.

Los autores proponen una ecuación básica, por demás simple, para definir la lógica de la acción: actor (in-

dividual o colectivo, cultural o histórico) + situación de la acción = lógicas de la acción, mediante la cual pretenden arribar a un modelo que conjugue teorías recientes (sociologías de los convenios y de la traducción) con teorías clásicas (análisis estratégico, contingencial y cultural). En esta perspectiva, el actor no sólo es estratégico y cultural, sino también social, histórico, grupal y pulsional, donde la situación de la acción se desarrolla en un contexto histórico e institucional específico, así como en un espacio simbólico, místico, más o menos estables (objetos, sujetos y reglas).

La metodología sobre la cual basa su estudio la sociología de las lógicas de la acción está sustentada en una mayor operabilidad de la teoría. Una metodología definida como una sociología de la intervención, que pretende ser crítica y que rescata elementos tanto de la sociología como de la etnología y la psicología, y de escuelas técnicas especializadas (gestión, derecho, comunicación, informática...). Una metodología sustentada, al mismo tiempo, en estudios de caso, que conjugan tanto teoría como práctica, lo que no resulta tan novedoso como ellos lo muestran, pues trabajos clásicos como el de Crozier ya habían señalado esta preocupación. La intervención propone conjuntar los modelos teóricos anteriores y mostrar cómo y por qué funcionan y perduran las organizaciones; para ello, su modelo se basa en tres fases o etapas:

a) la *contextualización*, donde se reconstruye el sistema de acción concreto (SAC), se delimita el contexto del

análisis, se identifican los actores así como sus respectivas estrategias e intereses, y se determinan los sistemas posibles de equivalencias y regulación; b) *las posibilidades de acuerdo*, etapa en la cual se estudia la influencia, el poder y los roles de los actores, así como la posibilidad de apoyar o no un determinado acuerdo o convenio, y c) *la conducción del cambio*, que pretende complementar al mismo tiempo análisis y acción a través de la incorporación del cambio en las organizaciones (las cuales son vistas como redes) (pp. 223-227).

La apuesta final que hacen los autores es a esta última perspectiva "integral", que engloba análisis clásicos y "recientes" en aras de mejorar la comprensión, gestión y funcionamiento de las organizaciones, una perspectiva que no se desarrolla completamente en el libro y que cae en los "buenos deseos", al mismo tiempo que no escapa de la descripción, sin llegar a la profundidad teórica que el lector espera encontrar en sus líneas. Sin embargo, si el lector decide asumir estas limitaciones podrá encontrar un estudio de las organizaciones que, desde un enfoque sociológico, pretende dar cuenta de cómo se logra la cooperación, reduciendo, controlando o dirigiendo el conflicto.

En suma, la visión sociológica de las organizaciones es de gran importancia para el estudio de las organizaciones, no sólo por el hecho de que es a partir de ésta donde se encuentran los orígenes de dicho estudio, sino porque busca dar cuenta de la paradoja social fundamental en términos de la "acción social": y si los individuos requieren de organizaciones para lograr fines colectivos (*control derivado de una racionalidad instrumental*), qué tan dispuestos están a sacrificar su libertad e individualidad (*discrecionalidad que les da una racionalidad sustantiva*). Esta situación orilla a que pensemos a las organizaciones como espacios de acción en los cuales se busca reducir la incertidumbre, lo que a su vez genera conflictos de intereses y, a fin de mantener una cierta coherencia en sus resultados, pretende generar equilibrio (orden) que garantice el logro de objetivos específicos, es decir, espacios de conflicto y de cooperación, situaciones antagónicas que no son excluyentes sino más bien complementarias. Así, este libro hace un recuento de los "nuevos enfoques" sociológicos de las organizaciones, así como de sus fundamentos, sin llegar a la profundidad del debate y, principalmente, expone su propuesta.

**B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas, 1996, 179 p.**

Sergio Cárdenas\*

Como un fenómeno presente en casi cualquier sociedad contemporánea, la inconformidad con el desempeño gubernamental es observada a través de la opinión pública, en complejos estudios sobre el tema o bien por las eternas propuestas políticas de cambio en la forma de administrar los recursos públicos. Este fenómeno ha sido la base para la generación de infinidad de propuestas que intentan mejorar el desempeño gubernamental, lo cual da origen a la afirmación con que Guy Peters inicia este libro: *Change in the public sector is the rule rather than the exception*.

Para el autor, esta constante modificación de la estructura gubernamental ha respondido a la necesidad de adaptarse a entornos cada vez más complejos, intentando generar mejores condiciones para los ciudadanos. Teniendo entre sus objetivos "examinar los esfuerzos que están llevándose a cabo para mejorar el desempeño del gobierno", Peters señala que es

necesario contextualizar las características del gobierno "tradicional" al que se pretende modificar, así como las principales implicaciones que éstas tendrían, estableciendo para ello seis principios: el primero corresponde al "servicio civil apolítico", el cual nos remite a añejas discusiones y conceptos relacionados con la dualidad política-administración, y la neutralidad que debe observarse entre los encargados de aplicar las políticas gubernamentales, circunstancias que representan un punto de discusión ineludible en cualquier proceso de reforma gubernamental. El segundo principio se relaciona con la tradicional estructura burocrática *weberiana*, la cual se ve disminuida ante el obligado proceso de reforma para obtener una mayor eficiencia económica, creando el reto de obtener una organización en la que se pueda disfrutar de control y eficiencia económica. El tercer principio menciona la permanencia y estabilidad al interior de las organizaciones públicas, ya que con la visión tradicional, la permanencia

en los puestos gubernamentales es un punto fundamental para lograr buenos resultados, a diferencia de algunas de las propuestas de reforma en las que es considerada como un punto que debe ser necesariamente modificado a fin de permitir una mayor eficiencia en el gobierno. El cuarto principio se relaciona con el supuesto de que debe existir un servicio civil institucionalizado, administrado como un *corporate body*, principio que contradice algunas propuestas en las que se aspira incluso a contar con empleos temporales a fin de reducir costos al interior del gobierno; con respecto al quinto principio, se establece el control ejercido sobre el gobierno por las instituciones políticas, a través de una larga serie de disposiciones y reglamentos destinados a generar control y responsabilidad en la acción gubernamental, lo cual, desde la perspectiva de algunos modelos de reforma, representa un aspecto que sólo resulta en ineficiencia gubernamental. El sexto principio tiene que ver con la igualdad, ya que con la visión tradicional, en los resultados y acciones gubernamentales se debe tener siempre presente este principio, lo cual resulta inaceptable para algunas de las propuestas de reforma.

Al abordar las principales causas que generaron algunos de los procesos de reforma, el autor establece, entre otras, los cambios económicos que obligaron al gobierno a perseguir una eficiencia en sus gastos, la existencia de un "populismo de izquierda", en la que uno de los argumentos principales es la crítica constante a las grandes estructuras burocráticas

(consideradas como "ineficientes, insensibles y frecuentemente hostiles hacia quienes deberían servir"), así como la complejización de las instituciones económicas y sociales, que al convertirse en instituciones poco gobernables debido a su heterogeneidad, han obligado al gobierno a ajustarse a nuevas circunstancias a efecto de lograr un adecuado desempeño de sus funciones.

Sin embargo, pese a la numerosa muestra de procesos de reforma, para el autor la mayoría de las reformas han sido desarrolladas de manera inconexa y asistemática, lo cual lógicamente se refleja en los magros resultados que muchos de estos procesos han generado. De esta manera, el objetivo principal de su libro se encuentra en la explicación, comprensión y análisis de las posibles futuras características del Estado y sus burocracias, de manera que los procesos de reforma puedan ser contextualizados en cuanto a sus alcances, principios y objetivos primordiales. Para ello, el autor desarrolla un análisis de las principales propuestas en cuatro dimensiones: el diagnóstico del problema de acuerdo con el paradigma utilizado en cada propuesta; el análisis y propuesta de la estructura gubernamental, así como el impacto que se espera en ella por modificarse; los valores que deberán ser perseguidos por los miembros del sector público, y una cuarta dimensión en cuanto al papel que desempeñarán los administradores públicos en el proceso de generación de políticas públicas. Por otra parte, para analizar las diferentes propuestas de reforma gubernamen-

\* Tercer semestre de la maestría en Administración y Política Públicas, CIDE.

	<i>Gobierno de mercado</i>	<i>Gobierno participativo</i>	<i>Gobierno flexible</i>	<i>Gobierno "derregulado"</i>
Diagnóstico principal	Monopolio	Jerarquía	Permanencia	Regulación interna
Estructura	Descentralización	Organizaciones horizontales	Organizaciones virtuales	Sin recomendación
Gestión	Pago por desempeño: técnicas del sector privado	Calidad total; trabajo por equipos	Personal temporal	Mayor libertad gerencial
Elaboración de políticas	Mercados internos, incentivos de mercados	Consulta y negociación	Experimentación	Gobierno emprendedor
Interés público	Reducir costos	Participación y consulta	Reducir costos y coordinación	Creatividad y activismo

tal, Peters señala cuatro modelos básicos cuyas características principales se mencionan en un cuadro elaborado por el autor (p. 19) y que aquí se reproduce; estos modelos engloban las principales acciones desarrolladas en la búsqueda de nuevos modelos de gobierno que superen las formas tradicionales de administración gubernamental.

### El modelo de gobierno de mercado

Considerado como el más utilizado, este modelo acepta el uso del mercado para el manejo de recursos públicos y la "importación" de técnicas gerenciales del sector privado, las cuales son consideradas como superiores a los métodos tradicionalmente utili-

zados en el sector público, en el supuesto de que el modelo tradicional no aporta suficientes incentivos para que sus miembros desempeñen sus funciones eficientemente. Las bases de este enfoque pueden encontrarse en los supuestos de la economía neoclásica, así como en los trabajos desarrollados en el análisis de las fallas de las burocracias tradicionales. Algunos ejemplos de este modelo pueden ser encontrados en acciones de descentralización, "ruptura" de monopolios de la burocracia en el gobierno, generación de mercados internos (como en el caso del sistema nacional de salud inglés, en el que se generan mercados para la provisión de servicios), así como en el uso de técnicas administrativas del sector privado, con la idea de que "los administradores deben administrar y los políticos

deben tomar la responsabilidad de las decisiones en las políticas públicas" (lo que podría considerarse como la aportación de la nueva gestión pública, otra fuente de este modelo). Tras presentar las principales características del modelo, el autor menciona las principales debilidades del mismo, destacando la necesidad de recurrir a aspectos políticos para impulsar la aceptación del modelo (lo cual en sí es una contradicción), la dificultad para coordinar pequeñas organizaciones y entes descentralizados, así como la poca adaptabilidad del modelo a países en vías de desarrollo, a todo lo cual se suma la existencia de fallas de mercado, entre las que destaca la imposibilidad de aceptar al mercado como un eficiente asignador de recursos en situaciones de diversidad y búsqueda de igualdad. Tras señalar que la evaluación del desempeño gubernamental ahora se centrará en obtener los costos más bajos, el autor concluye la presentación de esta propuesta con una observación acerca de la presencia de decisiones "impersonales" en el proceso de políticas, lo cual limita la participación del ciudadano en el proceso de selección.

### El modelo de gobierno participativo

Considerado como la antítesis del modelo de gobierno de mercado, los principales exponentes optan por mecanismos más democráticos para la definición de la acción del gobierno. Nuevamente la burocracia tradicional es vista como el principal im-

pedimento para el correcto desempeño gubernamental, por lo que la necesaria transformación del gobierno deberá tender hacia la desaparición de los modelos jerarquizados de gobierno, fomentando la participación de sectores tradicionalmente excluidos del proceso de toma de decisiones.

Este modelo toma forma a través de acciones, como el de "gestión participativa", en el que a través de la participación de empleados de todos los niveles se busca obtener un mejor desempeño gubernamental; el de *discursive democracy*, en el que se intenta incorporar la opinión de la población en general para identificar y definir los problemas a ser atendidos por el gobierno, basándose en la idea de que la burocracia carece de la información necesaria para una adecuada toma de decisiones para el quehacer gubernamental. Para Peters es necesario mencionar la existencia del comunitarismo como un medio para entender el surgimiento de los modelos de gobierno participativo, destacando cómo las ideas de coproducción y participación del ciudadano son consideradas como el único medio para mejorar el desempeño del gobierno.

Destaca en esta corriente la participación casi obligada del denominado *third sector*, a través de grupos ciudadanos comprometidos en la solución de problemas, compartiendo con el modelo de mercado la aversión contra grandes organizaciones sin sensibilidad hacia los intereses de la población. De acuerdo con el autor, este modelo buscaría transformar los procesos de generación de política pública más allá de limitarse única-

mente a modificar la estructura gubernamental. El autor señala algunos de los problemas que enfrentaría este modelo al intentar definir a quiénes se debe abrir el proceso de decisión, la imposibilidad de transformar la visión de "cliente" en lugar de "ciudadano" (lo cual limita su participación en el proceso de decisión), así como la dificultad para integrar a los ciudadanos en el diseño de las políticas públicas. Una consecuencia natural de la existencia de este modelo es la búsqueda de la descentralización de decisiones, lo que puede provocar una pérdida de coordinación y control. Como en los otros modelos, el transformar a una burocracia gubernamental jerárquica y con procedimientos muy definidos representa el principal reto, especialmente cuando se busca adquirir un modelo de gestión participativa en el que las decisiones tienen una fuente distinta a las anteriores y el ciudadano deja de ser un simple espectador o censor para tomar parte activa en la definición del interés público.

### El modelo de gobierno flexible

Para lograr un gobierno "flexible" es necesaria una transformación del gobierno para que responda a condiciones especiales del ambiente de una forma rápida y eficiente. Como es posible inferir, esta condición es adquirible únicamente a través de romper con algunos de los principios del gobierno "tradicional", como es, en este caso, la permanencia de los empleados gubernamentales. En esta perspectiva la permanencia de una burocracia

gubernamental ha generado un desplazamiento de objetivos en el que los administradores se comprometen con el cumplimiento de objetivos al interior de la organización (entre ellos la búsqueda de su permanencia), pero no con las políticas que la organización debe administrar.

Para este modelo el medio ideal de consolidar un cambio en el gobierno está representado por la posibilidad de "sacudir" a las organizaciones públicas de una forma tal que se impulse un cambio a través de una reorganización que a su vez permita que las organizaciones públicas adquieran una nueva dinámica para atender condiciones sociales cambiantes y permita "retomar" los objetivos del gobierno a través de la innovación y recuperación de experiencias exitosas en las anteriores estructuras a cargo del gobierno.

El éxito en la transformación gubernamental dependerá de la habilidad para romper con inercias en el comportamiento de la burocracia, romper con los monopolios burocráticos y abrir los procesos de decisión a nuevos actores al interior de las organizaciones, rompiendo además con el mito del aislamiento del administrador público. Al mismo tiempo, como resultado de la posibilidad de trabajar con unidades flexibles, se incrementa la posibilidad de "experimentar" con la aplicación de políticas públicas, lo que junto con la temporalidad de este modelo ofrece beneficios de gran valor en ambientes de incertidumbre tan comunes en países en desarrollo. Esta perspectiva, que puede ser considerada como una propuesta que se centra en las característi-

cas al interior de las organizaciones, tendría en su contra la dificultad para establecer una coordinación adecuada, la posible pérdida de conocimiento previo en la organización, y el requerir de una habilidad sobresaliente para conducir un cambio organizacional en el que además se tiene una falta de compromiso de los administradores con sus organizaciones. Para el autor, es necesario encontrar un "balance entre el poder para eliminar y mantener organizaciones", de forma que no se incurra en excesos destruyendo organizaciones que han resultado de gran beneficio para el gobierno.

### El modelo de gobierno "derregulado"

Siendo ahora el enemigo a vencer el exceso de regulaciones que existen para cualquier nivel o área de gobierno, una consecuencia lógica implica moverse hacia la toma de decisiones con un nivel de discrecionalidad mayor, en el que la creatividad y eficiencia suplantarían la lentitud y limitaciones que generan el exceso de regulaciones.

De acuerdo con el autor, como ejemplo de este modelo podemos mencionar la propuesta de "reinventar el gobierno" de Osborne y Gaebler, en el cual se encuentra un ejemplo claro de la eliminación de vigilancia excesiva así como la eliminación de procesos considerados como costosos e innecesarios. El principal costo asociado a este modelo es que implica generar una cultura de tolerancia hacia ciertos errores derivados del proceso de

desregulación, especialmente cuando se cambia de un modelo en el que existían reglas para cualquier acción de gobierno. Para este modelo, la estructura es considerada de menor importancia que los procedimientos y reglas, por lo que como consecuencia es necesario impulsar liderazgos que generen acciones colectivas, adquiriendo importancia nuevamente la jerarquización al interior de la organización. Como es posible entender, un gobierno con menos regulaciones implica un alto costo en responsabilidad, coordinación y evaluación del desempeño, además de que la dependencia hacia "recursos humanos ideales", quienes serían capaces de hacer buen uso del espacio de libertad de acción que se ha generado, puede representar un serio impedimento para el buen funcionamiento de este modelo.

En el último capítulo Peters señala algunas consideraciones en las que evalúa las principales características de estas propuestas de reforma. Para el autor, es de destacar la falta de innovación y la omisión acerca de algunos trabajos sobre la cultura al interior de la organización, como uno de los elementos clave de cualquier reforma administrativa, resultando principalmente tres problemas comunes en los cuatro modelos: el problema para mantener la coordinación entre las diferentes organizaciones gubernamentales, la falta de propuestas adecuadas para la detección de errores en la esfera gubernamental, y la crítica constante al servicio civil, sin considerar de fondo las implicaciones de una modificación de este sistema.

Como es de esperarse, analizar propuestas de reforma gubernamental no es una tarea sencilla ni mucho menos pequeña. Tras considerar que *the problem was not a shortage of ideas about how to make government work better; the problem was too many ideas and not enough systematic thinking about which ones were applicable to particular situations and whether the ideas were compatible with one another*, el autor señala que es necesario adoptar una visión más diferenciada y contingente de los problemas y propuestas para gobernar. En una metáfora interesante, el propio autor considera que *Government's reformers were like candidates in a New York City election who go through the city eating pizza in an Italian neighborhood, pierogies in a Polish neighborhood, blintzes in a Jewish neighborhood and enchiladas in a Hispanic neighborhood. Each of these is itself a tasty dish, but at the end of the day the politician is quite dyspeptic*, con lo que es posible señalar que es necesario reconsiderar los efectos y alcances de un proceso de reforma, lo que hace necesario ubicar el momento y el lugar en que una reforma debe ser iniciada, para evitar el error tan común de inferir soluciones integrales del éxito parcial de alguno de estos modelos.

En un punto irónico respecto a la reforma del gobierno, el autor encuentra dos aspectos de gran interés: el necesario uso de la estructura política que se buscaría cambiar, como un elemento de gran importancia para impulsar el cambio (por lo que la actividad política es requerida para impulsar reformas "apolíticas"), y la necesaria negociación institucional que deberá darse al interior del gobierno para aceptar los cambios. Como punto final, el autor establece que todos estos modelos implican costos para la sociedad, los cuales deben ser considerados cuidadosamente antes de impulsar una reforma. Entre estos costos se encuentra el riesgo de que algunos de los valores perseguidos por los modelos tradicionales sean eliminados al mismo tiempo que los aspectos negativos del gobierno "tradicional", con la consecuente pérdida para la sociedad.

Peters logra claramente su objetivo de evaluar las propuestas de reforma gubernamental, clarificando las principales fortalezas y debilidades de cada modelo, así como los riesgos que implica cualquier proceso de reforma, pero principalmente logra inducir una reflexión respecto a la necesaria consideración de los valores que deberán ser protegidos en todo proceso de reforma.

## Resúmenes

**Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas**

Juan Besse

El artículo se ocupa de reflexionar sobre las experiencias de vida cotidiana de los investigadores sociales que en su papel de técnicos se enfrentan a la tarea de producir conocimiento en ámbitos extra-académicos. Para ello el trabajo discute sobre la especificidad situacional de producir conocimientos en instituciones públicas de carácter gubernamental. Posteriormente el artículo reflexiona sobre el carácter que asume la evaluación de impacto a través de métodos y técnicas cualitativas a través de una serie de conceptos ordenadores como rol, posición y disposición del evaluador. El último punto consiste en analizar la utilidad de los abordajes etnográficos como herramienta de evaluación.

**¿Se aproxima a sus límites la delegación de poderes?**

Robert H. Wilson

El artículo versa sobre la delegación de poderes entre las diferentes instancias de gobierno en los Estados Unidos. Para ello parte de examinar el debate en torno a este tema en los últimos decenios. Posteriormente propone una categorización de las relaciones intergubernamentales sobre la base de elementos comunes que se encuentran en varias áreas de políticas públicas. El artículo termina con una reflexión sobre las consecuencias de la delegación de poderes para las ciudades.

**Las tendencias en el desarrollo del sector público: el caso de Noruega**

Per Lægreid

En este artículo se recopilan las tendencias a la evolución de la administración pública noruega durante el periodo de la posguerra. En primer término el estudio se concentra en los ajustes impuestos sobre la organización del sistema corporativo; un interrogante fundamental

en este aspecto es la medida en que se ha debilitado la red corporativa. En segundo lugar, se presta atención a la reorganización interna instituida por las reformas en el presupuesto y también en la estructura de los salarios y la planificación de las actividades. Estas medidas esenciales de reforma se ponen en práctica en forma oficial, pero es incierto en qué medida los resultados concuerdan con las intenciones. En el artículo se hace hincapié en que es importante distinguir entre tipos ideales y la práctica en el análisis de las reformas administrativas.

### **Cambio institucional, coordinación económica y desarrollo local**

Basilio Verduzco y Antonio Sánchez

El artículo explora la relación entre el cambio institucional y la coordinación económica para analizar las posibilidades del desarrollo local en México. Las estrategias de desarrollo local son muy relevantes para evitar que las tendencias de la globalización generen mayores desigualdades al interior del país. Por eso el argumento del ensayo es que el cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un nuevo modelo que reconozca las potencialidades de las localidades. Dicho cambio debe ser llevado a cabo con la participación de los propios actores. Se reconoce la importancia de la estructura en dicha transición, pero se resalta el papel de los agentes como promotores del cambio.

### **Repensar la planeación energética en México**

Víctor Rodríguez-Padilla

El objetivo de este artículo es demostrar la necesidad de repensar la planeación energética en México, en razón de tres factores: *i)* los sesgos y deficiencias tradicionales de la planeación gubernamental; *ii)* el incremento en la complejidad e incertidumbre de la cuestión energética, y *iii)* la necesidad de hacer más eficiente el accionar del Estado en ese sector. Primero se analiza la relación entre paradigma energético y planeación, para posteriormente abordar la práctica de la planeación sectorial en el periodo 1980-1998.

### **La desregulación como proceso político**

Robert Horwitz

El artículo se ocupa de analizar el proceso de desregulación que se ha dado en muchos países como uno de los principales fenómenos político-económicos de los últimos decenios. La desregulación se entiende como un proceso que implica el relajamiento o la desaparición de los controles regulatorios del gobierno sobre el sector privado, la liberalización del ingreso al mercado y la privatización de los bienes del Estado. El argumento del artículo es que si bien para entender este fenómeno, la tecnología y la economía son condiciones materiales importantes, es necesario explicarla también por contextos políticos más amplios, que son, sobre todo, de naturaleza local. Para ello, el autor analiza el proceso de desregulación en Estados Unidos y lo contrasta con la experiencia latinoamericana y sudafricana.

**Abstracts**

**Jano's Dilemmas. Researcher's Role, Position, and Disposition when Assessing the Impact of Policies through Qualitative Methods and Techniques**

Juan Besse

The article reflects about the daily life of social researchers, in their technicians' role, facing the task of producing knowledge in extra-academical contexts. The paper discusses the situational specificity of knowledge production in public institutions of governance. Afterwards the article reflects on the feature assumed by the impact assessing, through qualitative methods and techniques, utilizing a series of ordering concepts such as role, position, and disposition of the evaluator. The last point consists of analyzing the usefulness of the ethnographic approaches as an assessing tool.

**Is Devolution Approaching its Limits?**

Robert H. Wilson

The article presents the delegation of powers amongst the different levels of the U.S. government. The starting point examines the debate around this topic over the last decades. Afterwards it proposes a categorization of inter-government relationships based on the common elements that may be found in several areas of policies. The article finishes with a reflection on the consequences of delegation of powers for cities.

**Trends in the Development of the Public Sector: The Case of Norway**

Per Lægreid

This article gathers the evolution tendencies of the Norwegian public administration over the post-war period. The study focuses on the tax adjustments on the corporate system organization; a basic question to this respect is to what degree the corporate net has weakened. In second term, attention is placed to the internal reorganization insti-

tuted by budget reforms, and also, in salary structure and activities' planning. These essential reform measurements are put into practice officially, but the point where results matches intentions is uncertain. The article highlights the importance of distinguishing between ideal types and practice in the analysis of administrative reforms.

### **Institutional Change, Economical Coordination, and Local Development**

Basilio Verduzco and Antonio Sánchez

The article explores the relationship between institutional change and economical coordination to analyze local development possibilities in Mexico. Local development strategies are important to avoid global tendencies to generate larger inequities within the country. Thus the essay's main intention is to show institutional change as a central element to transit toward a new model that recognizes local potential. Such change must be developed considering the participation of the actors. Structure importance during the transition is recognized, but the role of agents as change promoters is highlighted.

### **Rethinking Energetic Planning in México**

Víctor Rodríguez Padilla

The objective of this article is to demonstrate the need of rethinking energetic planning in Mexico, due to three factors: *i)* the traditional bias and deficiencies of government planning, *ii)* the increasing complexity and uncertainty of the energetic issue, and *iii)* the need to making more efficient the State's performance in that sector. An analysis of the relationship between the energetic paradigm and planning is made, in order to later approach planning practice within the sector in the period 1980-1998.

### **Deregulation as a Political Process**

Robert Horwitz

The article analyzes the deregulation process that has taken place in many countries as one of the major politics-economics phenomena in the last decades. Deregulation is understood as a process implying relaxation or disappearance of regulatory controls of the government over the private sector, liberalization of market access, and privatization of state's goods. The article argues that, although technology and economics are important material conditions to understand this phenomenon, they have to be well explained by means of broader political contexts that, above all, are local. Therefore, the author analyzes deregulation process in the United States and compares it with Latin American and South African experiences.

## Indicaciones para los colaboradores

1. *Gestión y Política Pública* considerará para su posible publicación artículos inéditos que no estén sometidos para su publicación simultáneamente en otro medio. Los manuscritos deberán dirigirse por duplicado a:

David Arellano Gault  
División de Administración Pública  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5)  
Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón  
Apartado postal 10-883, 01210 México, D.F.  
Tel. 5727-9800, ext. 2220. Fax 5727-9873  
Correo electrónico: arellano@dis1.cide.mx

2. La colaboración debe ajustarse a los siguientes lineamientos:
  - Incluir, junto con el envío del trabajo, la siguiente información: título del trabajo, un resumen de su contenido en español o en inglés de 80 a 160 palabras, nombre y nacionalidad del autor, señalando la actividad que se encuentra desarrollando en el momento de someter a dictamen el artículo, así como domicilio, teléfono, fax y correo electrónico en caso de poseerlo.
  - Presentar original impreso y copia (incluyendo cuadros, gráficas, etcétera), en papel tamaño carta, por una sola cara y a doble espacio. Anexar un disquete con el archivo. También las colaboraciones podrán ser enviadas vía correo electrónico.
  - Disponer las referencias bibliográficas entre paréntesis en el texto del siguiente modo: (autor, año, página). La bibliografía completa se presenta al final ordenada alfabéticamente. Debe adecuarse al siguiente esquema: apellidos, nombre (año), título, ciudad, editorial.
3. La dictaminación del manuscrito tiene un carácter anónimo y la llevarán a cabo miembros de la cartera de árbitros especialistas en el tema. No durará más de cuatro semanas, contadas a partir de la fecha de recepción del artículo.
4. Para información de los colaboradores, se hace notar que la revista *Gestión y Política Pública* se encuentra referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales:

*Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE; ABC POL SCI; International Development Abstracts; Sociological Abstracts; International Political Science Abstracts; PAIS, Public Affairs Information Service; Manager Elsevier Geo Abstracts.*

## Instructions to authors

1. *Gestión y Política Pública* will consider manuscripts on the understanding that their content is original and that the manuscript has not been accepted for publication or review elsewhere. The manuscript should be sent to:

David Arellano Gault  
División de Administración Pública  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5)  
Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón  
Apartado postal 10-883, 01210 México, D.F.  
Tel. 5727-9800, ext. 2220. Fax 5727-9873  
E-mail: arellano@dis1.cide.mx

2. Submissions should follow the following guidelines:
  - A separate sheet that includes the manuscript's title, an 80 to 160 word abstract, the author(s) name and nationality, academic and/or professional affiliation, and contact information (e-mail).
  - Two printed copies of the complete manuscript, typed, double-spaced, on one side of standard white 8 1/2" x 11" paper. One electronic copy of the complete manuscript saved on a 3 1/2" disk. Manuscript can also be send by email.
  - Citations should be specified in the text in the following manner: (author, year, page number). Bibliographic references should begin after the text in alphabetical order and should be specified in the following manner: Last name(s), First name (year), Title, city, publisher.
3. Manuscripts will be anonymously reviewed by a minimum of one scholar active in the field of public administration and public policy. All manuscripts will be reviewed within four weeks of their receipt by the editors.
4. The contents of *Gestión y Política Pública* are indexed or abstracted in the following:

*Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE; ABC POL SCI; International Development Abstracts; Sociological Abstracts; International Political Science Abstracts; PAIS, Public Affairs Information Service; Manager Elsevier Geo Abstracts.*