

## 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. 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. VIII, núm. 2, México, segundo semestre de 1999

## Índice

### GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Fritz W. Scharpf, *Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea* 169

Mark Evans y Jonathan Davies, *Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples* 201

### GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Steinar Askvik, *La gerencia y el aprendizaje organizacional* 249

### GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

Antoni Castells, *Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal* 277

### EXPERIENCIAS RELEVANTES

Patricia Romero Lankao, *La política ambiental ante los diversos retos de la sustentabilidad* 301

## POSICIONES E IDEAS

Pan Suk Kim, *La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo* 325

## RESEÑAS

Carlos Moreno Jaimes, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, de Richard Rose 351

Sergio Cárdenas Denham, *Democracy and the Policy Sciences*, de Peter de León 356

Jorge E. Culebro Moreno, *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, de Johan P. Olsen y B. Guy Peters 363

Resúmenes 367

Abstracts 373

---

© 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 Fabiano Durand, Mario Salgado, Iván Vázquez  
y Eleazar Zavala.

*Gestión y Política Pública*, VIII, 2, se terminó de imprimir en agosto de 1999  
en los talleres de JEM, S. de R.L., tel. 5582-2931.

El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

# Gestión y política pública

# Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea

Fritz W. Scharpf\*

La consolidación del mercado interno de la Unión Europea ha planteado un dilema político para Europa Occidental, del cual no hay una salida fácil. Por una parte, se ha reducido la capacidad de los estados miembros para configurar el destino colectivo de sus ciudadanos por medio de sus propias políticas. Aparte de las restricciones y los límites reales de acción generados por la integración a la economía mundial y la globalización de los mercados de capital, la capacidad oficial de formular políticas de los estados de Europa Occidental ha sido considerablemente limitada por la garantía de las cuatro libertades básicas de movimiento dentro del mercado interno: los bienes, las personas, los servicios y el capital. Por consiguiente, los estados-nación del oeste de Europa tienen hoy menos autoridad que hace 20 años para resolver los problemas económicos o los generados por la economía.

Por otra parte, la capacidad normativa de la Unión no se ha fortalecido en la misma medida en que ha declinado esa capacidad en los estados miembros. A pesar del monopolio de la Comisión en cuanto a iniciativas políticas y del retorno al voto de la mayoría calificada en el Consejo de Ministros, las decisiones importantes de la Comunidad continúan resultando de negociaciones multilaterales entre los gobiernos nacionales. Son engorrosas, prolongadas y fácilmente bloqueadas por los conflictos de intereses entre los estados miembros.

---

\* El autor es profesor del Instituto Europeo Universitario en Italia. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

Es difícil modificar estas condiciones. Los gobiernos nacionales, que también controlan el desarrollo constitucional de la Comunidad, se resisten a cualquier reducción de sus poderes (Scharpf, 1988). No obstante, mientras que la Comunidad carezca de su propia legitimación democrática, hay razones normativas que también son contrarias a la rápida disminución de los poderes de estos gobiernos. En ausencia de órganos europeos de difusión, partidos políticos europeos y procesos genuinamente europeos de formación de la opinión pública, las reformas constitucionales no podrán por sí solas superar el actual déficit democrático en el ámbito europeo (Grimm, 1992; Kielmansegg, 1992; Scharpf, 1992a). De todos modos, a corto plazo la expansión de los poderes legislativos y presupuestarios del Parlamento Europeo podría hacer que los procesos de decisión europeos, que ya son demasiado complicados y prolongados, se vuelvan todavía más engorrosos.

En reacción a Maastricht, algunos esperan ahora una renacionalización de las responsabilidades en cuanto a las políticas, y quieren detener, o incluso revertir, el proceso de integración europea. Ésta, definitivamente, no es mi opinión. Sin embargo, también me parece improbable que los gobiernos nacionales puedan continuar ampliando las jurisdicciones de la Unión Europea mientras se consuelan con la idea de que todavía podrán controlar las decisiones concretas en el Consejo de Ministros. La capacidad resolutoria de los estados miembros y la integridad de sus procesos democráticos resultan menoscabadas incluso por las decisiones europeas (y aún más por los puntos muertos europeos). Ya no hay duda de que las democracias europeas se desacreditan cuando, ante una cantidad cada vez mayor de problemas urgentes, los líderes políticos nacionales deben admitir su impotencia y pedir "soluciones europeas", mientras que, en Bruselas, las interminables negociaciones darán como resultado, en el mejor de los casos, compromisos considerados insatisfactorios por todos los involucrados y por los cuales nadie está dispuesto a asumir la responsabilidad política.

En consecuencia, aun después de Maastricht, el propósito debe ser mejorar la capacidad de formular políticas de la Unión Europea. No obstante, parece igualmente importante defender o recobrar la capacidad resolutoria de los estados miembros. A primera vista, las metas son contradictorias, y podrían combinarse sólo si las respectivas áreas de jurisdicción de la Unión y de los estados miembros estuvieran separadas con claridad, y si los procesos de formulación de políticas en

ambos niveles se desacoplaran. Sin embargo, esto no es exactamente lo que se puede dar por sentado.

### ¿Poderes separados o entrelazados?

La separación de poderes fue característica del modelo original de federalismo de los Estados Unidos de América. Allí se esperaba que el gobierno federal y los estados cumplieran sus respectivas responsabilidades legislativas, fiscales y administrativas de manera independiente. En contraste, en la tradición alemana del federalismo entrelazado, los poderes legislativo y fiscal de la nación como un todo son ejercidos casi en su totalidad por el gobierno federal. No obstante, para la formulación de sus políticas el gobierno nacional generalmente depende del acuerdo de los gobiernos estatales del *Bundesrat*, y para aplicar esas políticas debe basarse en los sistemas administrativos de los estados.

Durante la posguerra, en general se juzgaba que era positiva la obligación implícita de llegar a un consenso entre gobiernos independientes que diferían en cuanto a su estructura política partidaria. Se consideraba que era otro mecanismo para impedir el abuso en que incurría el poder estatal al dividir y restringir su ejercicio (Hesse, 1962). Sin embargo, en el reformista clima político de comienzos de los años setenta y en el periodo posterior, económicamente turbulento, el debate académico y político se ha centrado más en las correspondientes desventajas del federalismo entrelazado (Scharpf, Reissert y Schnabel, 1976): cuando la política nacional depende de la aprobación de los gobiernos estatales, se reduce la capacidad del gobierno federal para actuar de modo flexible y decisivo ante situaciones problemáticas nuevas y dinámicas. A la inversa, al estar atados a normas federales, los gobiernos estatales también tienen poca autonomía para elaborar sus propias soluciones a problemas regionales específicos. Además, el predominio de las negociaciones entre los niveles federal y estatal por lo general menoscaba la eficiencia de los controles parlamentarios en ambos niveles; los parlamentos estatales, en particular, por lo común encuentran que su misión es simplemente ratificar decisiones en las que no se espera que influyan. Ésta es una causa importante de la muy lamentada declinación del parlamentarismo estatal en Alemania (Große-Sender, 1990).

En cuanto a la organización oficial, la Unión Europea ha seguido el

modelo alemán, más que el estadounidense. La Unión no tiene su propia base administrativa, y sus resoluciones necesitan la aprobación de los gobiernos nacionales representados en los consejos de ministros y en el Consejo Europeo. Por consiguiente, en Europa, como en Alemania, la formulación efectiva de políticas sólo puede ser resultado de negociaciones entre gobiernos políticamente autónomos. Sin embargo, estas similitudes formales no deben oscurecer la trascendencia de las diferencias sustantivas. El gobierno federal alemán puede recurrir a su legitimación parlamentaria y electoral para ejercer presión política sobre los estados, y en las negociaciones puede hacer valer el peso de su mayor presupuesto. En contraste, la Comisión Europea depende por completo de los gobiernos de los estados miembros en términos tanto políticos como fiscales. Por lo tanto, en términos institucionales el centro es mucho más débil en Europa que incluso en Alemania, y hay importantes diferencias culturales y socioeconómicas que también apuntan en la misma dirección.

Aun cuando el sistema alemán de federalismo entrelazado sólo puede actuar por medio de negociaciones, el acuerdo entre los estados y entre los gobiernos federal y estatales era facilitado considerablemente, al menos antes de la unificación de Alemania, por tres factores: una cultura política un tanto homogénea y una opinión pública en toda la nación que se interesaba fundamentalmente por los problemas políticos; partidos políticos, que operaban en ambos niveles, cuya competencia sirvió para disciplinar la mera prosecución de intereses estatales; y un alto grado de homogeneidad cultural y económica. Todos estos factores favorables están ausentes en las negociaciones de carácter europeo.

La Unión Europea es, tanto en lo concerniente a cultura política como en términos socioeconómicos, menos homogénea que cualquier Estado-nación. Además, en contraste con la mayoría de éstos, la conveniencia de "condiciones uniformes de vida" en Europa ni siquiera es un hecho (Majone, 1990a). Por otra parte, la política europea también carece de los factores unificantes de una competencia entre los partidos que trascienda los límites de los estados miembros, y de una opinión pública cuyo interés fundamental sean los problemas políticos del Estado central. Por lo tanto, en sus negociaciones con los estados miembros, la Comisión no puede contar con intereses ni orientaciones hacia la acción que sean en gran medida similares, ni puede emplear la lealtad a los partidos o la presión de la opinión pública como apoyo. Sin la base común de un sistema integrador consolidado por normas

y con sanciones efectivas, los partidos involucrados en las negociaciones europeas se enfrentan entre sí como actores independientes, cada uno persiguiendo sus propios intereses, muy distintos y a veces opuestos, cada uno orientado en términos de su propia interpretación culturalmente estabilizada de la situación.

Por supuesto, es verdad que hasta las negociaciones entre partidos heterogéneos pueden producir políticas que promuevan el interés común, pero esas negociaciones son difíciles y están siempre amenazadas por el fracaso. En general, su éxito presupone tratos complicados para compensar los intereses que han sido perjudicados, o se alega que lo han sido (Scharpf, 1992b). En síntesis, aun en comparación con los procesos complicados y prolongados del federalismo entrelazado de Alemania, la capacidad normativa de la UE es muy limitada y será casi imposible aumentarla considerablemente en el futuro inmediato.

Lo anterior permite llegar a dos conclusiones respecto a las normas. Por una parte, la limitada capacidad para formular políticas de la Unión Europea debería usarse con parquedad y sólo para problemas que deban resolverse en el ámbito europeo. Por otra, es preciso esforzarse por reducir en lo posible el menoscabo que la integración europea pueda provocar en la capacidad resolutoria de las políticas nacionales. En este sentido, el federalismo entrelazado de Alemania, donde los estados han perdido casi todas sus facultades legislativas, sería en verdad un modelo muy poco adecuado. La cuestión es si, a pesar de las similitudes estructurales, la práctica europea de formulación de políticas puede evitar el curso seguido en el federalismo alemán.

### **Subsidiariedad, federalismo dual y cortesía federal**

En la actualidad, las esperanzas están puestas en la incorporación explícita del principio de la "subsidiariedad" en el tratado de Maastricht, el cual, según se espera, restringirá la supuesta tendencia hacia una expansión y una interpretación extensiva de las jurisdicciones europeas. No hay duda de que esto puede tener cierta influencia en el clima político general de Europa. No obstante, si se espera que la subsidiariedad proporcione restricciones justificables a las facultades europeas, el Artículo 3b del Tratado de Maastricht da pocos motivos para ser optimistas. Dice:

La Comunidad actuará dentro de los límites de las facultades que le confiere este Tratado y de los objetivos que en él se le asignan.

En las áreas que no son de su exclusiva competencia, la Comunidad tomará medidas, conforme al principio de la subsidiariedad, sólo cuando y en la medida en que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser suficientemente logrados por los estados miembros y, por consiguiente, en razón de la escala o los efectos de la acción propuesta, puedan ser logrados mejor por la Comunidad.

Toda acción de la Comunidad no irá más allá de lo que es necesario para lograr los objetivos de este Tratado.

Para comenzar, el principio no se debe aplicar a cuestiones que sean exclusivamente de jurisdicción europea, lo cual, sin embargo, no está definido de manera explícita en ninguna parte. En segundo lugar, en vista de las diferencias extremas en cuanto a desarrollo económico y capacidad financiera y administrativa de los estados miembros, siempre será posible argumentar —si la cuestión se incluye de algún modo dentro de los límites de competencia de las facultades europeas— que “los objetivos de la acción propuesta no puedan ser suficientemente logrados por los estados miembros...” Por último, casi no habrá un campo de la política pública para el cual no sea posible demostrar una conexión razonable con la garantía de libre movimiento de los bienes, las personas, los servicios y el capital y, por consiguiente, con los objetivos esenciales de la Unión Europea.

En esas condiciones, el tribunal europeo hará bien en respetar el arbitrio político de las instituciones legislativas responsables. De todos modos, precisamente por esas razones, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América desde 1937 ha desistido de establecer límites constitucionales a la facultad federal de regular el “comercio interestatal”, que concuerda mucho con las competencias esenciales de la Unión Europea. En la misma manera, el Tribunal Constitucional Federal alemán sistemáticamente ha rehusado, al revisar el ejercicio de “facultades federales concurrentes” bajo el Artículo 72 (2) de la Ley Básica, impugnar el supuesto (en su mayor parte implícito) de la legislación de que había “una necesidad de regulación federal” a fin de “asegurar la unidad jurídica y económica”. Sin importar la presencia o la ausencia de una cláusula de subsidiariedad, se puede esperar el mismo resultado si se elabora una constitución de múltiples niveles conforme a una lógica unipolar. Irónicamente, siempre sucede esto cuando una constitución busca limitar la esfera de acción del gobierno central enumerando sus responsabilidades y competencias (bási-

camente vinculadas con la economía), mientras que reserva para los estados constituyentes el remanente no especificado de la autoridad gubernamental. En esas condiciones y con sólo un mínimo respeto por las máximas de autolimitación crítica en las áreas dudosas de la constitución, para los tribunales es mucho más fácil ser indulgentes al interpretar las facultades del gobierno central explícitamente enumeradas que proporcionar un fundamento conceptual y una protección sustantiva a la idea no especificada de facultades estatales residuales.

El resultado sólo podría ser diferente si el sistema constitucional estuviera estructurado conforme a una lógica bipolar, no unipolar, que especificara con el mismo énfasis las responsabilidades y competencias esenciales de ambos niveles de gobierno. Si el ejercicio de una facultad del gobierno central fuera impugnado en esas condiciones, los tribunales no tendrían simplemente que examinar las condiciones reales que pudieran justificar la acción en cuestión sino que también tendrían que considerar sus posibles efectos sobre la autoridad estatal. Como consecuencia, la revisión crítica (y, de antemano, el debate político) tendría que sopesar las reclamaciones de igual legitimidad constitucional a la luz de casos específicos (Scharpf, 1991). Un ejemplo importante es la doctrina del “federalismo dual” que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América había aplicado antes de la “revolución del Nuevo Trato” en 1937. Había reconocido una “facultad policial” reservada para los estados cuya esfera no se permitía invadir al gobierno federal, aun en el ejercicio de su propia “facultad de comercio”. A la inversa, a los estados también se les impedía usurpar la prerrogativa federal de regular el comercio interestatal. El federalismo dual, en definitiva, fracasó cuando la expansión y la creciente interdependencia de la actividad gubernamental en ambos niveles frustró la búsqueda de claras líneas de demarcación entre las áreas de responsabilidad federal y estatales. Como los programas federales parecían indispensables en la crisis económica de los años treinta, el federalismo dual fue descartado y, en lo concerniente a la Suprema Corte, el gobierno federal tiene ahora un cheque en blanco siempre que decide emplear la facultad de comercio ante los estados (Hunter y Oakerson, 1986).

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán muestra que ésta no era de ningún modo una conclusión lógicamente inevitable. En su interpretación de la constitución federal, el tribunal reconoce la existencia de responsabilidades

estatales positivamente definidas en el área de la educación y de los asuntos culturales, incluyendo la regulación de los medios de difusión (BVerfGE 6, 309; 12, 205). Por consiguiente, al menos en esta área de "Kulturhoheit", el derecho constitucional alemán también debe afrontar las implicaciones del "federalismo dual" en un mundo muy interdependiente. No obstante, a diferencia de la Suprema Corte estadounidense antes de 1937, el Tribunal alemán nunca supuso que se podían separar con claridad las esferas de las responsabilidades estatales y federal. En consecuencia, no tuvo ninguna dificultad para reconocer que el gobierno federal, cuando ejerce sus propias facultades, también podría perseguir objetivos pertenecientes a la política cultural. Por la misma razón, también se supone que los estados, al ejercer sus responsabilidades culturales, pueden emplear medidas que podrían interferir con el ejercicio de las facultades federales (por ejemplo, con la de llevar a cabo las relaciones exteriores). Sin embargo, al mismo tiempo ambos niveles de gobierno están obligados, aun cuando actúen dentro de los límites de sus jurisdicciones indiscutidas, a proceder con la debida consideración de las responsabilidades de sus contrapartes del otro nivel, y a evitar la interferencia tanto como sea posible. Se supone que este principio de "cortesía federal" (*Bundestreue*)\* "[...] establece límites al egoísmo de los gobiernos federal y estatal ya que, de otro modo, su autoridad constitucional les habría dado la libertad y la oportunidad de realizar 'implacablemente' sus propias concepciones y perseguir exclusivamente sus propios intereses." [BVerfGE 31, 314, 354f.]

Por lo tanto, el reconocimiento de un orden constitucional bipolar evita la orientación unilateral de la revisión crítica hacia las facultades enumeradas del gobierno central, que es de otro modo una característica de los estados federales. Requiere que el tribunal equilibre la pugna por las jurisdicciones con miras no sólo a su justificación sustantiva sino también a la manera en que se ejercen las facultades. El criterio es el de la *compatibilidad*, y el resultado característico no es el desplazamiento de una jurisdicción por otra sino, más bien, la obligación de ambas de escoger medios mutuamente aceptables al llevar a cabo las funciones apropiadas de gobierno en cada nivel.

Aplicando esta lógica a la Unión Europea, habría que exigir el reconocimiento judicial o, mejor aún, la especificación explícita de las

\* Principio del derecho por el cual los tribunales federales o de un estado respetan las leyes de otro estado. [N. de la T.]

facultades reservadas a los gobiernos nacionales (y subnacionales) en los tratados constitutivos. El Tratado de Maastricht ya da un paso en esta dirección al postular en el Artículo F (1):

La Unión respetará las identidades nacionales de sus estados miembros, cuyos sistemas de gobierno están basados en los principios de la democracia.

Habría que ampliar esto. Por supuesto, en última instancia el contenido de las facultades reservadas a los estados miembros, vinculadas con la identidad, debe ser definido por procesos políticos y no por las autoridades de la materia. Sin embargo, hay motivos para pensar que en las relaciones entre la Unión y sus miembros, así como en las relaciones federales y estatales dentro de los estados-nación, el núcleo de los derechos reservados residirá en la protección de la identidad cultural e institucional de los miembros. Esto ciertamente comprende la política cultural y educativa, y la configuración de las instituciones y procedimientos administrativos y políticos internos del país. Además, también habría que incluir quizá las instituciones económicas y sociales de evolución histórica. Ni el servicio de salud nacionalizado de Gran Bretaña ni la autoadministración corporativista de los sistemas de seguridad social en Alemania, ni la "constitución fabril" legalista en Alemania, ni las prácticas no oficiales de relaciones industriales basadas en el lugar de trabajo en Gran Bretaña, deben como tales ser objeto legítimo de la armonización en toda Europa (véase Wieland, 1992).

¿Cuánto se ganaría en términos prácticos mediante el reconocimiento de las facultades reservadas a los gobiernos nacionales (y subnacionales)? La Unión Europea está primordial y legítimamente encargada de salvaguardar las cuatro libertades básicas y regular los problemas transnacionales, lo cual también define las evidentes fuentes de posibles conflictos. Los principios opuestos de identidad nacional y apertura transnacional no designan áreas concretas entre las cuales se pueda establecer una línea divisoria más o menos precisa. En cambio, definen perspectivas desde las cuales se pueden evaluar y regular ciertos asuntos. Por ejemplo, las directivas acerca de la televisión, cuya constitucionalidad fue impugnada por los estados alemanes, regula aspectos de un ramo del sector de servicios que tiene una indiscutible trascendencia económica. Por otra parte, los estados están igualmente justificados al destacar la importancia de la políti-

ca sobre los medios de difusión para su autonomía cultural. Asimismo, las normas para el reconocimiento de los semestres estudiados en el exterior o los títulos académicos extranjeros, sin duda interfieren en la autonomía cultural nacional o subnacional, pero es igualmente indiscutible la relación directa que tienen con las libertades de movimiento en un mercado europeo unificado. Lo mismo se aplica al conflicto entre el otorgamiento del derecho al voto a los ciudadanos de la UE en las elecciones locales y a la autonomía institucional de los gobiernos subnacionales, o entre una ley empresarial europea y los sistemas nacionales de relaciones industriales.

En síntesis, así como las decisiones de la Suprema Corte estadounidense después de 1937 han negado la posibilidad de que existan áreas sustantivamente definidas de jurisdicción estatal que estén más allá de la facultad federal de comercio, no puede haber ningún campo de competencia nacional o subnacional que no pueda ser tocado por medidas europeas para salvaguardar las cuatro libertades básicas o regular los problemas transnacionales. En un mundo cada vez más interdependiente, la meta ya no puede ser una clara separación de las esferas de responsabilidad conforme al modelo del federalismo dual.

La cuestión crucial es entonces determinar si las máximas de cortesía federal, relativamente vagas, que en realidad no han sido un foco importante del discurso constitucional alemán, pueden adquirir el rigor analítico y el sentido práctico para resolver el dilema central de la organización política europea. La respuesta tendría que ser negativa si las dificultades jurisdiccionales de la normalización en niveles múltiples fuera un juego donde los puntos a favor y los puntos en contra fueran iguales, en el cual toda consideración hacia las responsabilidades de otro nivel de gobierno necesariamente entrañara sacrificios correspondientes en el logro de las metas propias. Si fuera así, Europa también estaría involucrada en el conflicto básico de facultades entre las autoridades nacionales y subnacionales que, en la historia de los estados-nación, casi inevitablemente ha terminado en una centralización completa o en la desintegración (Riker, 1964; Hoffman, 1966). En esas condiciones, las máximas de la cortesía federal podrían dar como resultado, en el mejor de los casos, compromisos dilatorios, igualmente improductivos e insatisfactorios para todos.

En este artículo pretendo demostrar que no es necesario que sea así. Hay maneras de formular políticas en niveles múltiples en las cuales la autoridad central, en lugar de debilitar o desplazar a la de los estados miembros, la acepta y la fortalece, y en las cuales dichos

estados, por su parte, respetarán y aprovecharán la existencia de competencias centrales al elaborar sus propias políticas. Presentaré los argumentos comprobatorios en tres pasos. En primer lugar, me referiré al ejemplo de la normalización técnica a fin de demostrar que se pueden usar modos diferentes de coordinación para lograr propósitos similares, mientras que difieren considerablemente en el grado en que se restringe la libertad de los subsistemas coordinados. En segundo lugar, argumentaré que la Comisión Europea ha comenzado a experimentar con técnicas de regulación que son menos restrictivas de las opciones políticas nacionales que la estrategia de la armonización, practicada anteriormente, y que, por esta razón, es menos probable que resulten bloqueadas por el desacuerdo en los consejos de ministros. Por último, trataré de demostrar que esta nueva estrategia de la Comisión sólo puede tener éxito si los estados miembros también adoptan políticas más compatibles con los objetivos de la Unión Europea.

### Digresión sobre la coordinación de sistemas técnicos<sup>1</sup>

La Unión Europea no es ni puede volverse un Estado-nación unitario; en el mejor de los casos, puede convertirse en un sistema político de niveles múltiples en el cual las unidades nacionales y subnacionales deben conservar su legitimidad y su viabilidad política. En consecuencia, mientras que para muchos estados-nación la centralización y la unificación política, cultural y legal eran consideradas (y todavía pueden ser) propósitos legítimos por derecho propio, esto no se aplica a Europa. La legitimidad de la normalización europea debe basarse en justificaciones funcionales y está limitada por ellas.

En el grado más alto de abstracción analítica, las normas del gobierno central en un sistema de niveles múltiples pueden cumplir tres funciones: la redistribución de los recursos entre las unidades constituyentes, la coordinación para la prevención de efectos externos negativos, y la consecución de bienes colectivos, así como la coordinación para una mejor consecución de bienes particulares. Aparte de la redistribución (que hasta ahora tampoco se ha convertido en un objetivo central de la Unión Europea), estos mismos propósitos son también pertinentes para los intentos cada vez más importantes de una normalización técnica (internacional), por ejemplo, en el campo

<sup>1</sup> Agradezco a Philipp Genschel sus útiles observaciones y críticas a esta sección.

de las telecomunicaciones y de la tecnología de la información. Como los problemas de la normalización técnica son ahora relativamente conocidos, parece útil establecer una analogía para conocer las opciones europeas.

En los sistemas técnicos, la normalización cumple dos funciones que son igualmente importantes para la integración de mercados antes separados. Por una parte, la meta es la compatibilidad entre componentes *funcionalmente heterogéneos* a fin de facilitar la interacción o el intercambio entre los elementos de un sistema más amplio. Los teléfonos tienen que ser conectados al sistema telefónico por medio de centrales telefónicas; los programas de computación tienen que instalarse en computadoras. Por otra parte, la normalización de componentes *funcionalmente homogéneos* es útil para aprovechar las economías de escala y las "externalidades de la red" positivas. Para los usuarios del fax, el sistema se vuelve más atractivo cuantos más sean los usuarios con quienes se pueden conectar mediante la red; al mismo tiempo, el mercado más grande permite a los productores reducir los precios unitarios o amortizar los costos más altos de desarrollo de productos más atractivos que, a su vez, aumentarán el tamaño del mercado. No obstante, estos dos propósitos se pueden lograr mediante técnicas de coordinación algo diferentes (la unificación técnica, la normalización de interfaces y las tecnologías de conversión) y con una serie de procesos distintos de coordinación (la imposición jerárquica, las negociaciones y los ajustes recíprocos). Son estas diferencias las que resultan de interés desde la perspectiva de los sistemas políticos de niveles múltiples.

Muchos sistemas técnicos han comenzado su evolución en la forma de soluciones unificadas en lo técnico que fueron jerárquicamente impuestas dentro de una sola organización. Los componentes funcionalmente heterogéneos fueron integrados mediante un diseño unificado, y los componentes funcionalmente homogéneos eran idénticos en el aspecto técnico. En las telecomunicaciones, por ejemplo, los monopolios nacionales (públicos o privados) establecieron las especificaciones técnicas para los teléfonos, las líneas de conexión, las centrales de las redes y las tecnologías de transmisión. Si se aseguraba eso, era menos importante que ellos mismos también fabricaran los teléfonos, instalaran las líneas y construyeran el equipo necesario, o que —como en Alemania— para ese trabajo se contratara a empresas privadas (Werle, 1990). Las vías de acceso entre sistemas telefónicos nacionales técnicamente diferentes tenían que establecerse mediante

negociaciones bilaterales o multilaterales; la comunicación por esas vías era cuantitativa y cualitativamente inferior a la comunicación dentro de un mismo sistema.

Por otra parte, en el caso de los sistemas de computación, los proveedores inicialmente desarrollaron sus propios modelos, empleando soluciones técnicas unificadas en los procesadores y en los sistemas operativos, en los formatos de datos y en las aplicaciones de programas, incluso en los dispositivos periféricos de entrada y salida, todas ellas completamente incompatibles con las soluciones técnicas adoptadas en otros modelos. La coordinación mediante la unificación técnica estaba determinada entonces por la participación en el mercado del modelo de computadora de un determinado proveedor. A fines de los años sesenta, cuando parecía que IBM podría lograr una posición monopólica en todo el mundo con su modelo de procesador central /360, hubo respuestas políticas que obligaron a la empresa a revelar las especificaciones de interfaces de sus computadoras. Esto creó un mercado nuevo para impresoras, monitores, discos con gran capacidad de almacenamiento, dispositivos de entrada y paquetes de programas para las computadoras IBM, elaborados por terceras partes y de "interfaces compatibles", y produjo en definitiva la aparición de un mercado para las tecnologías de conversión (adaptadores, conversores, emuladores, vías de acceso) que facilitaron el intercambio de datos entre sistemas incompatibles.

Con los rápidos avances de la tecnología de la computación y la aún más explosiva expansión de los mercados para mini y microcomputadoras, la coordinación monopólica de toda la industria ya no es una posibilidad. Al mismo tiempo, la necesidad de interacción entre los sistemas de computadoras y los componentes de distintos proveedores ha aumentado con rapidez. En otras palabras, la necesidad de coordinación ha sobrepasado por mucho la capacidad de las organizaciones jerárquicamente integradas para imponer soluciones técnicas unificadas. Como resultado, aun el mercado de procesadores centrales está ahora invadido por "sistemas abiertos" en los que las soluciones del equipo deben ser compatibles con varios sistemas operativos, mientras que los sistemas operativos pueden instalarse en el equipo de diversos proveedores. La condición previa ya no es simplemente la revelación de las especificaciones de interfaces sino, cada vez más, las interfaces que sean explícitamente definidas mediante la negociación en una gran cantidad de comités en los que están representados los proveedores de equipos y programas y los usuarios importantes.

Ha ocurrido exactamente lo mismo en las telecomunicaciones. También aquí el aumento cuantitativo y cualitativo de la importancia de las comunicaciones transnacionales sobrepasó la capacidad de coordinación de los monopolios nacionales. Al mismo tiempo, los operadores de los sistemas nacionales de telecomunicaciones han perdido su monopolio en el suministro de equipo para el usuario final, en los servicios con valor agregado y ahora, cada vez más, en la operación de las mismas redes. También aquí la creciente necesidad de coordinación transnacional y transfuncional es satisfecha por una red cada vez más diversa de comités de normalización funcionalmente especializada, con jurisdicción regional o mundial. Además de los operadores públicos y privados de las redes de telecomunicaciones, estos comités comprenden a fabricantes, proveedores de servicios y usuarios de distintas áreas de la tecnología y sectores de la industria (Farrell y Saloner, 1992; Genschel y Werle, 1992; Genschel, 1993).

Como dependen de la colaboración voluntaria, estos comités no están, por supuesto, en la posición de imponer jerárquicamente soluciones técnicas unificadas. Su capacidad de lograr algún resultado depende de un amplio consenso y, aun así, las normas definidas de ese modo sólo tienen el carácter de recomendaciones que serán efectivas sólo en la medida en que las empresas encuentren ventajoso seguirlas. Por esa razón, los comités no pueden pretender la unificación técnica máxima que era característica de las soluciones jerárquicamente impuestas; en cambio, buscan lograr la compatibilidad normalizando las interfaces entre distintos componentes de equipos y programas. Además, en las áreas en que los conflictos de intereses han impedido aun la normalización de interfaces, existe ahora un mercado para tecnologías de conversión que proporcionan vías de acceso y opciones de establecimiento de redes entre sistemas incompatibles.

Juzgadas sólo conforme al criterio de la eficiencia técnica, las soluciones técnicas unificadas obtendrán tal vez la calificación más alta en una evaluación comparativa (Farrell y Saloner, 1985, 1992). Los requisitos de información, los costos de capacitación, las dificultades de comunicación y los costos del inventario se minimizan, y se pueden aprovechar las economías de escala en la investigación, el desarrollo, la producción y la venta. Por otra parte, en la normalización de interfaces es probable que la gama de comunicaciones viables sea más restringida y casi siempre deban tolerarse ciertas incompatibilidades. Cuando la coordinación debe lograrse mediante la conversión, la efi-

ciencia técnica será incluso menor y el desarrollo de tecnologías de conversión impondrá costos adicionales.

Sin embargo, el modo más desarrollado de coordinación mediante soluciones técnicas unificadas también tiene serias desventajas para la capacidad innovadora de los sistemas sociotecnológicos. Cuantos más aspectos de los componentes sean normalizados y éstos se acoplan más estrechamente, más serán los requisitos, las repercusiones y, por lo tanto, los costos de todo cambio y, en consecuencia, mayor será la resistencia a la innovación. En contraste, cuando se normalizan las interfaces, los elementos están especificados menos cabalmente y acoplados con más libertad. Por consiguiente, los componentes individuales pueden ser modificados y mejorados de modo independiente siempre que se transmitan a través de la interface las mismas salidas y entradas. No obstante, la coordinación de interfaces también puede asegurar el acceso a redes más amplias de unidades compatibles y, de ese modo, crear mercados más grandes que proporcionen los incentivos económicos para desarrollar equipos y programas innovadores. Por último, la coordinación basada en la conversión pone aún menos obstáculos en el camino de los avances innovadores, pero su menor grado de eficiencia técnica y, por consiguiente, su incierta aceptación por el mercado, también pueden reducir los incentivos económicos para la innovación.

Sin embargo, estos criterios de eficiencia técnica y económica probablemente no sean los factores más decisivos que determinan la elección entre los distintos modos de coordinación. Más importantes son las implicaciones sustantivas de las restricciones institucionales. Es verdad que, en condiciones que favorecen a los "monopolios naturales", las soluciones técnicas unificadas también pueden predominar gracias a procesos de ajustes mutuos en mercados competitivos (Arthur, 1988). No obstante, de manera más general, la imposición de soluciones unificadas, que deben eliminar por completo las opciones técnicas de competidores y proveedores de componentes, depende de una gran capacidad para el control jerárquico. Esa capacidad puede ser reportada por el Estado y existe en las empresas del sector privado jerárquicamente integradas. Sin embargo, como las necesidades de coordinación han trascendido las fronteras de las jerarquías nacionales y de las organizaciones, la coordinación mediante soluciones técnicas unificadas se ha vuelto mucho más difícil y ha perdido su posición predominante.

En contraste, la normalización de interfaces y las tecnologías de

conversores, que ponen menos restricciones a la flexibilidad de diseño de los componentes, han adquirido más importancia. Como los participantes en general tienen un interés común en lograr la coordinación (aun cuando difieran en cuanto a sus preferencias por una solución específica), la normalización se puede lograr mediante el acuerdo voluntario en comités coordinadores, o mediante la adaptación mutua en el mercado (o mediante una combinación de ambos mecanismos; Farrell y Saloner, 1988). En otras palabras, la creciente necesidad de coordinación técnica transfuncional y transnacional sólo puede ser satisfecha con métodos y procedimientos que ya no traten de incrementar al máximo la uniformidad, sino que, no obstante, puedan asegurar grados de compatibilidad técnica suficientes.

### La coordinación en la formulación de políticas europeas

Es evidente la pertinencia de esta digresión sobre la coordinación técnica acerca de los problemas de la formulación de políticas europeas. Los estados miembros de la Unión también pueden ser descritos (en una sobreestimación ideal típica) como sistemas jerárquicamente integrados, en los cuales las soluciones unificadas se pueden poner en práctica sin el acuerdo de todos los involucrados. Sin embargo, al menos desde que se consolidó el mercado interno, la necesidad real de coordinación en Europa ha sobrepasado con mucho la capacidad de coordinación jerárquica dentro del marco del Estado-nación. Por las razones antes señaladas, la propia Unión Europea no está en posición de ejercer efectivamente las facultades de control jerárquico. En consecuencia, por analogía se podría esperar que la coordinación en el ámbito europeo tenga éxito sólo cuando se reduzcan la escala y la intensidad de la coordinación pretendida y en la medida en que ello se logre.

No obstante, no se deben pasar por alto las diferencias entre los distintos tipos de necesidades de coordinación. De hecho, la coordinación de "sistemas técnicos en gran escala" transnacionales en el campo del transporte, las telecomunicaciones y la energía (Mayntz y Hughes, 1988) desempeña una función importante en Europa. Un ejemplo es el control del tránsito aéreo, donde ya en los años cincuenta el intento de poner en práctica una solución jerárquica técnicamente unificada (Eurocontrol) fracasó ante la resistencia de los países. Por consiguiente, los sistemas nacionales de control del tránsito aéreo continuaron coexistiendo, cada uno con su propio tipo de equipo de radar

y con sistemas de computadoras incompatibles; aun con la mejoras técnicas, este arreglo ya no pudo hacer frente al creciente volumen de tránsito aéreo en los años ochenta. Sin embargo, no se revivieron los planes para una solución unificada, jerárquicamente integrada. En cambio, en 1990 se llegó a un acuerdo sobre el programa Eatchip que, aunque mantiene la autonomía de organización de los sistemas nacionales, normalizará primero las interfaces para la transmisión de datos entre los centros nacionales de control y luego desarrollará una política de adquisiciones conjuntas, programas conjuntos de capacitación y un sistema conjunto de procesamiento de datos de los vuelos (Resch, 1993).

De ese modo, tenemos aquí otro caso en el cual la normalización de interfaces ha resultado ser un tipo de "solución punto silla": desde el punto de vista técnico, es mínimamente adecuada, mientras que, desde una perspectiva institucional, representa el máximo sacrificio de autonomía al que, en ausencia de la capacidad de imposición jerárquica, se puede llegar mediante un acuerdo entre las naciones. Presumiblemente, la situación será similar en otros casos donde se pretenda una coordinación en toda Europa para los sistemas técnicos en gran escala, como las redes de energía eléctrica, el transporte ferroviario de alta velocidad o, incluso, los videotextos. Parece que las soluciones técnicas unificadas sólo tienen una oportunidad en las negociaciones entre estados y entre empresas cuando se van a introducir sistemas nuevos, como sucedió en el caso de la red de teléfonos digitales celulares.

No obstante, si bien en el caso de los sistemas técnicos en gran escala se necesita la coordinación transnacional a causa de la interdependencia técnica, la necesidad es menos obvia en otros aspectos de las normas europeas. Un automóvil que satisface las normas francesas sobre emisiones también circulará en Dinamarca; el acero español no es peor por no haber sido producido conforme a la reglamentación alemana sobre hornos en gran escala; y los maestros extranjeros probablemente podrán proporcionar instrucción en idiomas aun sin contar con un título alemán. Con todo, si se consideran necesarios los reglamentos europeos, esta necesidad artificial, por decirlo así, de coordinación surge, por una parte, de la discrepancia entre la decisión económicamente motivada de completar el mercado interno y, por otra, de las diferencias persistentes entre regulaciones nacionales que rigen la producción, la capacitación y el acceso a los mercados. Conforme a los tratados, algunos de estos reglamentos nacionales podrían

ser eliminados como barreras no arancelarias para el libre comercio. Sin embargo, en los casos en que los reglamentos nacionales son legitimados por preocupaciones válidas por el medio ambiente, la seguridad laboral y la protección al consumidor, Europa afrontaba, y de hecho afronta, una elección entre diferentes estrategias de coordinación para lograr un mayor grado de compatibilidad entre los sistemas jurídicos nacionales.

Cierto es que al inicio no se percibió la posibilidad de elección. Hasta mediados de los años ochenta, las estrategias de armonización europea eran claramente motivadas por la meta de lograr la máxima uniformidad, y los directivos de la CE eran famosos por intentar regular todas las cuestiones de la manera más amplia posible y hasta el más mínimo detalle. No obstante, se hicieron cada vez más evidentes las dificultades institucionales asociadas con ese criterio. El compromiso de Luxemburgo de 1966 había hecho a las acciones de la CE dependientes del acuerdo unánime en los consejos de ministros. Como resultado, la armonización se estancó en procesos en extremo engorrosos y prolongados que nunca podían ponerse a la par de la inventiva de las prácticas de regulación nacionales. Así, los intentos de armonización tal vez hayan obstaculizado, más que facilitado, la eliminación de barreras nacionales para el libre comercio europeo. Además, aun cuando finalmente se adoptaron normas europeas, su aplicación todavía dependerá de patrones muy diversos de puesta en práctica en los sistemas administrativos nacionales. En síntesis, el intento de integrar el mercado europeo tratando de “unificar” la diversidad de los reglamentos nacionales mediante la armonización fue, en las condiciones institucionales de la CE, un juego que no se podía ganar.

En 1985, la Comisión respondió, en su informe oficial sobre la consolidación del mercado interno, anunciando que, en el futuro, la armonización debería ser reemplazada por la obligación de todos los estados miembros de reconocer mutuamente las decisiones nacionales sobre la concesión de licencias a los productos (Comisión, 1985).<sup>2</sup> Con esto, en realidad se habrían abandonado por completo los intentos de una coordinación jerárquica o negociada en favor de un modo de coordinación mediante ajustes mutuos en los cuales la “competencia entre los sistemas reguladores nacionales” habría sido decidida por el con-

<sup>2</sup> Un paso más fue la transición parcial desde la norma de la unanimidad del compromiso de Luxemburgo al voto por la mayoría calificada, que mejoró ligeramente la capacidad institucional de la CE para adoptar soluciones uniformes.

sumidor (o, en el caso de los sistemas educativos y de capacitación, por el empleador). Sin embargo, como sólo se puede esperar que los consumidores respondan a las cualidades de un determinado producto que visiblemente afecten su uso –y no a las condiciones locales de producción–, el reconocimiento mutuo obligatorio en última instancia equivaldría a la desregulación competitiva para ciertos tipos de políticas ambientales o de seguridad laboral (Scharpf, 1989).

No obstante, evidentemente ésta no era la intención. La Comisión ha ideado en cambio nuevos métodos reguladores que sostienen la meta de la coordinación europea, pero buscan reducir las dificultades de llegar a un consenso y minimizar la importancia práctica de las diferencias en las condiciones de aplicación existentes en los diversos sistemas administrativos nacionales. Estas soluciones difieren según esté involucrado un reglamento relacionado con un producto (o con la movilidad) o uno relacionado con el sitio de producción.

1. Hay claros argumentos económicos en favor de la armonización europea de los reglamentos relacionados con productos, concernientes a la seguridad laboral y la protección ambiental y del consumidor: las industrias europeas están en desventaja frente a sus competidores estadounidenses y japoneses si su ampliado “mercado interno” todavía requiere ajustes a 12 sistemas reguladores. Por consiguiente, hubo poca resistencia de la industria cuando la Comisión procedió a reformar el lento y engorroso proceso de armonización. Conforme al nuevo procedimiento, el Consejo de Ministros sólo decidirá sobre los “principios” jurídicamente obligatorios de la seguridad del producto, cuya especificación detallada se deja entonces a los comités no gubernamentales sobre normas, como el CEN, el CENELEC o el ETSI (Comisión, 1990, 1991). Los organismos nacionales sobre normas y las asociaciones europeas de las industrias afectadas están representados en estos comités, pero también hay representantes de los sindicatos y de los grupos de consumidores y de defensa del medio ambiente (cuya organización en Europa fue a menudo iniciada, o al menos apoyada, por la Comisión). Las normas acordadas en estos Comités no son jurídicamente obligatorias. Sin embargo, se supone que los productos que se ajustan a ellas cumplen con los principios de seguridad jurídicamente obligatorios y deben ser admitidos en todos los países miembros. Las empresas tienen libertad para desviarse de las normas acordadas, pero, en ese caso, tienen la tarea de demostrar la concordancia con los principios de seguridad (Voelzkow, 1993; Eichener, 1993).

La formulación más abstracta de los principios de seguridad ha hecho más fácil llegar a un acuerdo en el Consejo de Ministros. Los gobiernos ya no tienen que luchar por los intereses de sus industrias nacionales hasta el último detalle; pueden dejar esto a los representantes de los intereses afectados que integran los comités de normas. Además, aun allí el acuerdo es facilitado por el hecho de que, en última instancia, se deja a las propias empresas decidir si quieren acatar las normas acordadas o buscar sus propias soluciones a su propio riesgo. Aquellas que deciden acatar las normas están protegidas de las extravagancias de los procedimientos administrativos nacionales gracias al supuesto de que su producto satisface los requisitos europeos jurídicamente obligatorios. En consecuencia, el nuevo proceso de normalización no sólo facilita llegar a un consenso en el Consejo de Ministros, sino que también elimina el problema de la aplicación no uniforme dentro de los países.

2. La necesidad económica de coordinación europea es mucho menos evidente en los reglamentos relacionados con la producción que en los vinculados con los productos. Por definición, no se trata aquí de barreras al comercio que impedirían que se comercializaran gasolinas procedentes de refinerías cuyas emisiones tóxicas fueran elevadas, o sustancias químicas producidas por fábricas con normas poco satisfactorias de seguridad laboral; se trata de las repercusiones de la libre competencia en los sitios de producción con altos costos de protección ambiental o seguridad laboral. Por lo tanto, a diferencia del caso de las normas de seguridad relacionadas con productos, las intervenciones europeas no se pueden justificar directamente en términos de la garantía de las cuatro libertades económicas básicas. De acuerdo con los principios del libre comercio, los países que no asignan prioridad a la protección ambiental deberían beneficiarse con esta ventaja comparativa en la competencia en toda Europa entre los sitios de producción. A la inversa, los países que conceden gran importancia a la protección ambiental tendrían que pagar por ella mediante una mayor productividad o salarios más bajos (Streit y Voigt, 1991). No obstante, este argumento no tiene en cuenta la posibilidad de que, en un mercado interno unificado, la irrestricta "competencia entre los sistemas reguladores" pudiera tener la estructura del "dilema del prisionero", en el cual aun los países con una gran preferencia por la protección ambiental se empujarían unos a otros a la desregulación competitiva. Las regulaciones contra la "competencia ruinosa" entre los sitios de

producción europeos pueden ser entonces económicamente legítimas, aun cuando aquí, en particular, los conflictos de intereses entre los países harán difícil el logro de un acuerdo.

Es comprensible, entonces, que la CE hasta el momento se haya ocupado de las regulaciones relacionadas con los sitios de producción sólo en algunas áreas, como la de la política del aire limpio, donde la coordinación en toda Europa podría justificarse no sólo por razones de equidad en la competencia sino también por la necesidad de evitar los efectos externos de la contaminación atmosférica a través de las fronteras. Sin embargo, es importante observar que la Comisión varias veces ha cambiado su estrategia reguladora en esta área (Héritier, 1993a). Inicialmente, las directrices estaban "relacionadas con la intromisión" y definían las normas de calidad del aire en el ámbito local o regional, pero encontraron serios problemas para la aplicación y tuvieron pocos efectos prácticos (Knoepfel y Weidner, 1980). Por consiguiente, en los años ochenta la Comisión tomó como modelo el reglamento alemán para hornos en gran escala que limitaba las emisiones máximas permisibles de ciertos tipos de plantas industriales y de energía, sin tener en cuenta las diferencias existentes en la calidad local del aire. No obstante, a causa de la resistencia de Gran Bretaña y otros países con niveles relativamente bajos de contaminación atmosférica, los límites que el Consejo de Ministros pudo aprobar no constituyen, como se ha reconocido, normas muy restrictivas. Mientras tanto, la Comisión ha vuelto a las normas de calidad del aire, sobre las cuales es más fácil llegar a un acuerdo, pero las ha complementado con directrices sobre los procedimientos, que establecen los métodos de medir la contaminación atmosférica, los criterios para las evaluaciones de los efectos ambientales, los derechos de participación en la evaluación y en los procedimientos para otorgar licencias, y el acceso del público a todos los datos obtenidos en estas formas (Héritier, 1993a, 1993b).

Dados los problemas básicos de legitimación y los conflictos de intereses asociados con los reglamentos aplicables a los sitios de producción, la nueva técnica de la Comisión parece una estrategia razonable. Al establecer normas uniformes (aunque no particularmente restrictivas) sobre las emisiones, se definió un límite más bajo que al menos reduce la tentación de los gobiernos nacionales de conseguir importantes ventajas competitivas renunciando a la protección ambiental. Si la Comisión hubiera tratado de ir más lejos dictando normas uniformes más restrictivas, habría tenido que excederse en su

mandato. Lo que sí puede hacer y evidentemente hará es crear oportunidades en cuanto a información y a procedimientos para los procesos normativos en los ámbitos nacional y subnacional, que examinarán de manera crítica y ajustarán sus propias pretensiones. Éste es un logro nada despreciable, y tal vez es más de lo que estarán dispuestos a poner en práctica los gobiernos y las administraciones de los países.

3. La política acerca de la movilidad en la educación y la capacitación constituye otro ejemplo de la estrategia actual de la Comisión. Aquí también se ha logrado sólo un progreso muy lento en la armonización de los reglamentos nacionales para la capacitación y los exámenes. En contraste, los programas de becas y subvenciones para el intercambio de estudiantes y maestros (Comett, Erasmus, Lingua) relativamente han tenido éxito; han creado ahora una densa red de instituciones educativas que cooperan y, especialmente en los politécnicos, una serie de cursos conjuntos (multinacionales). Esto ha despertado el interés entre las instituciones participantes y sus asociaciones por establecer criterios compartidos para el reconocimiento mutuo de los certificados de capacitación y los periodos de estudio, y por la elaboración de planes de estudio comunes. Como consecuencia, algunos observadores incluso han identificado una convergencia "autodinámica" de los sistemas de educación superior europeos en lo concerniente a la duración y la organización de los cursos, las normas de admisión, los planes de estudio y los contenidos temáticos, la cual a su vez prepara el camino para la formulación futura de directrices sobre el reconocimiento mutuo de los certificados de estudio (Teichler, 1989; Schinck, 1992).

Estos tres ejemplos reflejan los esfuerzos de la Comisión por reducir la necesidad de un consenso en el Consejo de Ministros. Tal vez como respuesta anticipada a las discusiones del principio de subsidiariedad, la técnica de una armonización totalmente "unificada", que antes predominaba, está siendo complementada o sustituida por otras técnicas de coordinación menos conflictivas. Evidentemente, ahora la intención es evitar, en la medida de lo posible, el establecimiento detallado de normas sustantivas en el Consejo de Ministros, las cuales tendrían que ser luego convertidas en leyes nacionales y aplicadas en los niveles administrativos en los estados miembros. En cambio, el propósito es sacar la mayor ventaja posible de los procesos subnacionales, corporativistas o cuasigubernamentales, de elaboración, consolidación y puesta en práctica de normas. No obstante, los

tres ejemplos también demuestran que los procedimientos alternativos tienen costos muy distintos para los estados miembros.

De este modo, el nuevo procedimiento para regular la seguridad del equipo reduce en definitiva la necesidad de un consenso en el Consejo de Ministros, donde ahora se requiere únicamente un acuerdo sobre los principios de seguridad, más que sobre los detalles de la regulación. Por consiguiente, aumenta la capacidad normativa de la CE y, al mismo tiempo, se les ahorra a los parlamentos nacionales la indignidad de transformar obedientemente en leyes nacionales todas las directrices en exceso detalladas que emanan de la burocracia de Bruselas. Además, se deja a la industria europea espacio suficiente para la innovación. Sin embargo, evidentemente esta manera de reducida intervención política será por completo atractiva sólo para estados miembros como Alemania, que ya están acostumbrados a delegar una parte considerable de la autoridad para dictar normas a las asociaciones corporativistas o profesionales (Voelzkow, 1993). Para ellos, la transición a un procedimiento de normalización europea puede incluso representar un aumento de la influencia nacional. No obstante, en los países donde la autorregulación corporativista hasta ahora ha desempeñado una función importante porque el Estado ha conservado el control de la definición de las normas técnicas de seguridad laboral y de protección del medio ambiente y el consumidor, el cambio a comités europeos sobre normas implica una abdicación de la responsabilidad política, una pérdida de influencia nacional y, tal vez, también una pérdida de legitimidad política.

Como sucede con la delegación de la autoridad a las asociaciones corporativistas de normalización en el campo de la regulación vinculada con los productos, el cambio hacia requisitos de información y procedimientos en el campo de la política sobre la calidad del aire tampoco es atractivo para todos los países. En la cultura jurídica y administrativa alemana, por ejemplo, el foco dominante es la ley sustantiva, cuya aplicación es controlada en su totalidad por un sistema elaborado de revisión crítica, mientras que los aspectos de las decisiones administrativas relacionados con los procedimientos son tratados como una cuestión poco importante (Scharpf, 1970). Sucede precisamente lo contrario con la práctica de los organismos reguladores estadounidenses, que sirvió como punto de referencia para las reformas de la política ambiental británica en los años ochenta y que ahora define la estrategia de la Comisión Europea (Majone, 1990b, 1992). Como consecuencia, desde el punto de vista de los administradores y

de las empresas reguladas en Alemania, las nuevas directrices sobre procedimientos de la Comisión implican cambios en las prácticas anteriores, que son incómodos y tienen un alcance mayor del que hubiera tenido una formulación más estricta de las normas sobre emisiones, mientras que en Gran Bretaña ocurre lo contrario (Héritier, 1993).

Por último, en el campo de la educación y la capacitación, el desarrollo aún está en marcha. Existe por lo menos una probabilidad de que la Unión Europea evite el alto grado de normalización legislativa que ha sido característico del modelo alemán de federalismo entrelazado. En cambio, hay posibilidades de que los modos no gubernamentales de autocoordinación proporcionen la compatibilidad transnacional entre las instituciones educativas, la cual es un requisito para la movilidad del personal en un mercado europeo unificado. Esto coincidiría con el modelo estadounidense, donde las instituciones acreditadoras autoorganizadas desempeñan una función fundamental en la definición y en la vigilancia de las normas de los establecimientos educativos y de los cursos específicos de estudio, mientras que los reglamentos federales directos tienen sólo una importancia secundaria (Wiley y Zald, 1968). Si predominara este patrón en Europa, también sería más aceptable para aquellos países que ya cuentan hasta cierto punto con un gobierno autónomo en sus universidades y profesiones, mientras que los costos de la adaptación serían más altos en los países donde las escuelas, las universidades y las profesiones están estrictamente reguladas y administradas por el Estado.

### Perfil de un sistema de políticas de niveles múltiples

Estos ejemplos bastan para demostrar que es también difícil encontrar una interpretación común acerca de qué tipo de política europea sería más respetuosa de la autonomía política e institucional de las organizaciones políticas nacionales y subnacionales. En mi opinión, esto tiene dos implicaciones. Por una parte, los criterios para establecer soluciones europeas que sean respetuosas de la autonomía de cada Estado miembro no se pueden definir exclusivamente en términos de su *statu quo* institucional ni de los costos a corto plazo de la adaptación. En cambio, deben relacionarse con la constitución futura de una organización política europea de múltiples niveles, que requerirá ajustes complementarios de los modos de gobierno europeos y de los estados miembros. En segundo lugar, dada la dificultad general para

definir modos de regulación europea que sean compatibles con altos grados de autonomía de los estados miembros y respetuosas de la autonomía, no se puede prescindir de una definición más precisa y restrictiva de los tipos de problemas para los cuales es en verdad indispensable la coordinación entre los estados. La "coordinación excesiva" objetivamente innecesaria es aún más perjudicial en la Unión Europea que en el federalismo alemán (Scharpf, 1988).

Además, ambas condiciones están estrechamente relacionadas. La conexión es obvia cuando se observa el sistema estadounidense de educación secundaria y superior, que continúa existiendo bajo la autoridad de cada Estado, con sólo un grado mínimo de regulación federal e, incluso, sin una conferencia permanente de los ministros de los estados al estilo alemán. Sin embargo, en una economía totalmente integrada y en una sociedad muy móvil, la ausencia de "armonización" mediante reglamentos del gobierno central o la explícita autocoordinación entre los estados parece tolerable sólo porque los estados mismos no han intentado establecer controles estrictos sobre sus establecimientos educativos, ni insistir en los estrechos vínculos entre la educación y los sistemas ocupacionales que son típicos en Europa. Dadas la enorme diversidad y las diferencias cualitativas entre las escuelas secundarias, los *colleges* y las universidades, sería, por ejemplo, imposible hacer que el acceso a las universidades dependiera en general de los certificados de graduación de las escuelas secundarias, como es la práctica común en Europa. En cambio, los *colleges* y las universidades tienen libertad para seleccionar a sus estudiantes conforme a sus propios criterios. No obstante, entre esos criterios desempeñan una función especial las puntuaciones que obtienen los aspirantes en la Prueba de Aptitud Académica (SAT, por sus siglas en inglés). La prueba es aplicada en toda la nación (e incluso en otros países) por un organismo examinador privado; casi todos los aspirantes al *college* la presentan y las escuelas secundarias que preparan a sus estudiantes para el *college* deben por lo menos tener en cuenta los requisitos de esta prueba al diseñar sus planes de estudio.

Por consiguiente, en la terminología de la coordinación técnica, la SAT cumple la función de una interface normalizada entre las escuelas secundarias y los *colleges*. Además, hace posible la transición entre los sistemas sin privar a las escuelas de su libertad de diseñar sus propios planes de estudio y sin privar a los *colleges* de la libertad de definir sus propios criterios de admisión. Un grado algo mayor de normalización se logra en el campo de los estudios con orientación profe-

sional, mediante la acreditación de los programas de las escuelas de medicina y de derecho por las principales asociaciones profesionales (Colegio Estadunidense de Abogados, Asociación Médica Estadunidense). Además, al menos en la capacitación médica, esto es también una condición para la admisión en el examen de certificación aplicado en la nación entera (Döhler, 1993a, 1993b). En el caso de los estudiantes de derecho, por el contrario, la admisión continúa dependiendo de los exámenes administrados por las asociaciones estatales de abogados. En consecuencia, no hay un reglamento nacional sobre los estudios de derecho ni reglas uniformes que rijan el examen de los estudiantes de derecho al finalizar sus estudios. De hecho, los estados ni siquiera están obligados por una ley federal a reconocer los exámenes de derecho de otros estados. En cambio, cada escuela de derecho define su propio plan de estudios y sus propios requisitos para la graduación conforme a sus propios criterios, y hay cursos intensivos particulares que preparan a los aspirantes para los exámenes de derecho de los estados. En términos de la coordinación técnica antes comentada, lo que tenemos aquí es, en realidad, una solución basada en la conversión.

El ejemplo estadounidense revela dos cosas: la necesidad de armonización por el gobierno central se reduce drásticamente si los estados miembros formulan sus propios reglamentos de tal modo que faciliten la movilidad interestatal. Por lo menos, deben proporcionar oportunidades para que los aspirantes foráneos se ajusten a las normas nacionales sin tener costos excesivos. Aún más importante es que, al reducir el ámbito y la amplitud de sus propios reglamentos, los estados miembros pueden crear espacios para modos no gubernamentales de auto coordinación que, a su vez, reducirán la necesidad de una coordinación central.

A la inversa, el inicial maximalismo regulador de la Comunidad Europea se explica no sólo por una analogía irreflexiva con la práctica de los estados-nación que incrementan al máximo la uniformidad, sino también por el hecho de que los reglamentos existentes en los estados miembros eran no sólo muy heterogéneos sino también muy amplios y rígidos, y sus efectos eran no sólo proteccionistas sino también en extremo hostiles a la movilidad transnacional. Si es así, y si el maximalismo regulador europeo ya no se puede mantener, la búsqueda de modos europeos de regulación que sean más respetuosas de la autonomía nacional y subnacional sólo tendrá éxito si los estados miembros, con el mismo ahínco, evitan políticas incompatibles con

los propósitos de la Comunidad más amplia y con el aumento de la movilidad. En este sentido, Europa podría aprender mucho de las prácticas estadounidenses que, en una economía completamente integrada y en una sociedad muy móvil, hasta ahora han podido evitar gran parte de la armonización de las políticas estatales, que en general es considerada indispensable para la creación de un mercado integrado en Europa.

### Referencias bibliográficas

- Arthur, W. Brian (1988), "Competing Technologies: An Overview", en Giovanni Dosi *et al.* (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Nueva York, Pinter, pp. 590-607.
- Dehousse, Renaud, Christian Joerges, Giandomenico Majone y Francis Snyder (1992), *Europe After 1992. New Regulatory Strategies*, Florencia, Europäisches Hochschulinstitut, Documento de Trabajo LAW 92/31.
- Döhler, Marian (1993a), "Comparing National Patterns of Medical Specialization: A Contribution to the Theory of Professions", *Social Science Information*, núm. 32, pp. 185-231.
- (1993b), *Struktur und Entwicklungsdynamik der Gesundheitsberufe im Vergleich. Deutschland, Großbritannien und die USA*, Colonia, manuscrito, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Ehmke, Horst (1961), *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*, Karlsruhe, C.F. Müller.
- (1963), "Prinzipien der Verfassungsinterpretation", *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer*, núm. 20, pp. 53-89.
- Eichener, Volker (1993), "Soziales Dumping oder innovative Regulation? Interessenkonfigurationen und Einflußchancen im Prozeß der Harmonisierung des technischen Arbeitsschutzes", en Werner Süß, Gerhard Becher (eds.), *Technologieentwicklung und europäische Integration*, Berlín, Duncker & Humblot (en prensa).
- Farrell, Joseph y Garth Saloner (1985), "Standardization, Compatibility, and Innovation", *Rand Journal of Economics*, núm. 16, pp. 70-83.

- Farrell, Joseph y Garth Saloner (1988), "Coordination Through Committees, and Markets", *Rand Journal of Economics*, núm. 19, pp. 235-252.
- (1992), "Converters, Compatibility, and the Control of Interfaces", *Journal of Industrial Economics*, núm. 40, pp. 9-35.
- Genschel, Philip (1993), *Institutioneller Wandel in der Standardisierung von Informationstechnik*, manuscrito, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Genschel, Philip y Raymund Werle (1992), *From National Hierarchies to International Standardization: Historical and Modal Changes in the Coordination of Telecommunications*, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Documento de Discusión 92/1.
- Grimm, Dieter (1992), "Der Mangel an europäischer Demokratie", *Der Spiegel*, 19 de octubre, pp. 57-59.
- Große-Sender, Heinrich A. (ed.) (1990), *Kommission Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa*, Düsseldorf, Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Héritier, Adrienne (1993a), "Regulative Politik in der Europäischen Gemeinschaft: Die Verflechtung nationalstaatlicher Rationalitäten in der Luftreinhaltepolitik. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland", en Wolfgang Seibel (ed.), *Festschrift für Thomas Ellwein*, Baden-Baden, Nomos (en prensa).
- (1993b), "Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer netzwerkanalytischen Interpretation von Policy-Prozessen in der Europäischen Gemeinschaft", en Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse, Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 1993* (en prensa).
- Hesse, Konrad (1962), *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, C.F. Müller.
- Hoffman, Stanley (1966), "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, verano, pp. 862-915.
- Hunter, Lawrence A. y Ronald J. Oakerson (1986), "An Intellectual Crisis in American Federalism: The Meaning of García," *Publius*, núm. 16, pp. 33-50.
- Kaiser, Joseph H. (1993), "Die politische Klasse verhält sich pflichtwidrig. Deutschland in Europa nach dem Vertragswerk von Maastricht", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 de agosto, p. 8.

- Kielmansegg, Peter Graf (1992), "Ein Maß für die Größe des Staates. Was wird aus Europa? Europa fehlt die Zustimmung der Bürger", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 de diciembre, p. 35.
- Knoepfel, Peter y Helmut Weidner (1980), *Handbuch der SO<sub>2</sub>-Luftreinhaltepolitik. Teil II: Länderberichte*, Berlin, Erich Schmidt.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985), *Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarkets*, Luxemburgo, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- (1990), *Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der europäischen Normung: Maßnahmen für eine schnellere technologische Integration in Europa*, Luxemburgo, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- (1991), *Mitteilung der Kommission Normung in der europäischen Wirtschaft*, Luxemburgo, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Lepsius, M. Rainer (1991), *Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, en Rudolf Wildenman (ed.), *Staatswerdung Europas? Optionen für Europäische Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 19-40.
- Majone, Giandomenico (1990a), "Preservation of Cultural Diversity in a Federal System: The Role of the Regions", en Mark Tushnet (ed.), *Comparative Constitutional Federalism, Europe and America*, Nueva York, Greenwood Press, pp. 67-76.
- (1990b), *Cross-National Sources of Regulatory Policy-Making in Europe and the United States*, Florencia, Europäisches Hochschulinstitut, Documento de Trabajo SPS 90/6.
- (1991), *Market Integration and Regulation: Europe after 1992*, Florencia, Europäisches Hochschulinstitut, Documento de Trabajo SPS 91/10.
- Mayntz, Renate y Thomas P. Hughes (eds.), (1988), *The Development of Large Technical Systems*, Frankfurt del Main, Campus.
- Resch, Ralf (1993), *Organizational Problems of the European Air Traffic Control System: A Solution by Mimicry*, manuscrito, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Riker, William H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Maintenance*, Boston, Little Brown.
- Scharpf, Fritz W. (1965), *Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die Politicalquestion-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court*, Karlsruhe, C.F. Müller.

- Scharpf, Fritz W. (1970), *Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*, Tubinga, Mohr.
- (1985), "Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, núm. 26, pp. 323-356.
- (1989), *Regionalisierung des europäischen Raums. Cappenberges Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft*, Band 23, Colonia, Grote.
- (1991), "Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben?" (tesis), en Rudolf Wildenmann (ed.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine europäische Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 415-428.
- (1992a), "Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus", *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, núm. 3, pp. 293-306.
- (1992b), "Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen", en Arthur Bens, Fritz W. Scharpf y Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt del Main, Campus, pp. 51-96.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert y Fritz Schnabel (1976), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, Ts., Scriptor.
- Schinck, Gertrud (1992), *Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und "Policy-Entrepreneure". Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung*, disertación, Florencia, Europäisches Hochschulinstitut.
- Streit, Manfred E. y Stefan Voigt (1991), "Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive", en Rudolf Wildenmann (ed.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 167-198.
- Teichler, Ulrich (1989), "Hochschulen in Europa. Studiengänge, Studiendauer, Übergang in den Beruf", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 50, núm. 89, pp. 25-39.
- Voelzkow, Helmut (1993), *Staatseingriff und Verbandfunktion: Das System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik*, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Documento de Discusión 93/2.

- Werle, Raymund (1990), *Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation*, Frankfurt del Main, Campus.
- Wieland, Beate (1992), *Ein Markt – zwölf Regierungen? Zur Organisation der Macht in der europäischen Verfassung*, Baden-Baden, Nomos.
- Wiley, Mary Glenn y Mayer N. Zald (1968), "The Growth and Transformation of Educational Accrediting Agencies", *Sociology of Education*, núm. 41, pp. 36-56.

# Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples

Mark Evans y Jonathan Davies\*

Algunos estudios recientes sobre la convergencia (Coleman, 1994) y la difusión de políticas (Bennett, 1991a y 1991b; Majone, 1991 y 1994; Stone, 1996), el aprendizaje de políticas (E. Haas, 1990; P. Haas, 1992; Bennett y Howlett, 1992) o la obtención de enseñanzas (Rose, 1991 y 1993), han evaluado rigurosamente la naturaleza de la elaboración de políticas a partir de la perspectiva de numerosas disciplinas que abarcan desde la ciencia política en el plano nacional e internacional hasta la política comparativa. Este mundo *multidisciplinario* de los estudios de la elaboración de políticas ahora puede ser analizado mediante un encabezado general más amplio, la transferencia de políticas, que se refiere a “un proceso en el cual los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etc., en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344). No obstante, como consecuencia de la naturaleza fragmentada de este campo de estudio, los analistas de la transferencia de políticas no tienen el beneficio de un discurso *unificado* sobre la discusión y el razonamiento teóricos o metodológicos, del cual se puedan sacar enseñanzas y formular hipótesis. Por consiguiente, los propósitos de este artículo son identificar mejor el fenómeno de la transferencia de políticas y determinar

---

\* Mark Evans y Jonathan Davies son miembros del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de York, Reino Unido. Agradecemos a Rod Rhodes, a un dictaminador anónimo y en particular a Richard Higgott sus comentarios sobre una versión anterior. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

la utilidad teórica y metodológica de un enfoque multidisciplinario y de niveles múltiples para su análisis.

Por lo tanto, el contenido de este artículo es especulativo y se ofrece como guía para nuevas investigaciones. Simplemente tratamos de determinar cuáles son las preguntas clave en la investigación que debe abordar el análisis de la transferencia de políticas si se desea avanzar más allá de una iniciativa puramente aislada de atribución, descripción y prescripción, hacia un modelo que tenga lo que llamaremos *adisionalidad*. De manera específica, se puede preguntar acerca de la transferencia de políticas: ¿qué nos dice que no sabíamos antes? Max Weber advirtió en una ocasión:

Consideremos las ciencias históricas y culturales [...] no nos dan ninguna respuesta a la pregunta de si la existencia de estos fenómenos culturales ha valido y vale la pena. Y no responden a la otra pregunta, de si vale la pena el esfuerzo requerido para conocerla (Gerth y Wright-Mills, 1948, p. 145).

Es preciso comentar en detalle el exceso en el cometido. El entorno multiorganizacional en que tiende a producirse la transferencia de políticas, unido a la naturaleza multidisciplinaria de su estudio (Evans y Davies, 1998), inevitablemente ha implicado hacer juegos malabares con una serie de conceptos para profundizar nuestra comprensión del fenómeno y afinar las preguntas que necesitamos plantear en la investigación. En consecuencia, podemos ser lícitamente acusados de estar demasiado recargados de conceptos. En defensa de este eclecticismo, esperamos que, a partir de nuestra consideración del proceso de la transferencia de políticas a través de las lentes de lo "internacional", lo "transnacional", lo "interorganizacional" y lo "nacional", surja una importante agenda de investigación que integre los problemas comunes de los especialistas en políticas tanto nacionales como internacionales. También se pretende que los conceptos que utilizamos sean formulados de tal modo que su significado sea preciso; su ámbito de utilidad, evidente; y sus implicaciones, claras.

Las principales preguntas vinculadas con la investigación que se formulan en este artículo son, entonces: ¿qué circunstancias nacionales, internacionales y transnacionales pueden provocar la transferencia de políticas y cómo lo hacen?; ¿cuáles son el alcance y las dimensiones de la transferencia de políticas?; y ¿cuáles aspectos del marco deben y cuáles no, seguirse en la investigación empírica?

El artículo está dividido en tres secciones principales. En la pri-

mera se examinan algunos requisitos indispensables para elaborar modelos de transferencia de políticas. La segunda esboza nuestro propio enfoque de niveles múltiples para el análisis, que representa un intento de superar algunos de los problemas que implica. Esta sección está organizada en tres subsecciones que corresponden a las dimensiones fundamentales del modelo: preguntas ubicadas en los niveles global, internacional, transnacional, macro y medio. Aquí nos basamos en cinco métodos que se han desarrollado de manera independiente y que nunca han sido reunidos como conjunto analítico: el enfoque de la estructura y la agencia internacionales y la comunidad epistémica, la estructura y la agencia nacionales, el análisis de las redes de políticas, y el análisis formal de la transferencia de políticas. Todos ellos abordan las estructuras de gobierno y las formas de agencia, han generado fructíferas investigaciones empíricas y, por lo tanto, combinados pueden esclarecer el ámbito de nuestra indagación. En la tercera sección se consideran algunos interrogantes esenciales de la validación y evaluación.

### Los problemas y el camino hacia su solución

Comenzaremos examinando las exigencias de conocimientos que plantea el análisis de transferencia de políticas. Como mínimo, una teoría es "un conjunto sistemáticamente relacionado de afirmaciones, incluidas algunas que semejan preceptos, que pueden ser puestas a prueba de modo empírico" (Rudner, 1966, p. 10). Dada esta definición, el análisis de la transferencia de políticas no constituye una teoría explicativa, sino que puede ser considerado como un modelo analógico en el sentido de que se refiere a la *sugerencia* de similitudes sustantivas entre dos entidades, por ejemplo, comparar una organización con una máquina o un organismo. También puede ser considerado como un concepto de nivel medio que proporciona un vínculo entre el nivel micro de análisis —que aborda la función de los intereses y territorios de gobierno en relación con decisiones políticas particulares— y el nivel macro, que se ocupa de asuntos más amplios concernientes a la distribución del poder, definido de diversas maneras, en la sociedad contemporánea.

El decenio de los noventa ha presenciado un repunte del interés en el análisis de nivel medio en la ciencia política británica (véanse Dowding, 1995; Marsh y Rhodes, 1992a y 1992b; Sabatier y Jenkins

Smith, 1993). Las razones son tanto políticas como académicas. Desde el punto de vista político, ha sido una respuesta a lo que Rhodes (1996, p. 652) ha llamado “nueva forma de gobierno: gobernar sin un gobierno”, que se refiere a la elaboración de políticas mediante redes interorganizacionales, de niveles múltiples y con organización propia. Desde el punto de vista académico, refleja el reto de estudiar las nuevas formas de gobierno. Como observa Parsons (1995, p. 77):

Las nuevas metáforas de redes y el redescubrimiento de las instituciones transmiten en gran medida la naturaleza del cambio en las políticas públicas del decenio pasado, además: es un campo infinitamente más diverso y con múltiples marcos, en comparación con lo que fue en el periodo comprendido desde Lasswell [...] hasta fines de los años setenta.

El nivel medio es recomendado como el más fértil para analizar la elaboración de políticas en Gran Bretaña por dos razones principales. Con frecuencia las teorías de nivel macro son abstractas y se aplican a situaciones concretas sin prestar atención a los procesos mediadores, mientras que las teorías de nivel micro suelen pasar por alto el efecto de factores estructurales más amplios en los contextos micro de toma de decisiones. Operar en el nivel medio sirve como medida correctiva para garantizar que los especialistas en políticas no pierdan de vista las cuestiones tanto del nivel macro como del micro, y simultáneamente para observar que gran parte de la elaboración de políticas se lleva a cabo en redes interorganizacionales de múltiples niveles y con organización propia. El nivel medio es el instrumento analítico fundamental para un análisis integrador y de niveles múltiples.

Dolowitz y Marsh (1996) encabezan los esfuerzos de la ciencia política británica por desarrollar un modelo de transferencia de políticas basado en la obra de Rose (1991 y 1993), Bennett (1991a y 1991b), Robertson (1991) y Wolman (1992). En esencia, han reunido un marco general de conceptos heterogéneos que comprenden la difusión, la convergencia, el aprendizaje de políticas, así como la obtención de enseñanzas, con el encabezado de transferencia de políticas. Por consiguiente, transferencia de políticas se usa como concepto genérico que abarca afirmaciones muy distintas acerca de la naturaleza de la elaboración de políticas. Rose, por ejemplo, caracteriza la obtención de enseñanzas como “voluntarista” (1991, p. 9), mientras que la difusión de políticas y su convergencia tienden a asociarse a una dinámica “estructural” que Rose vincula con el “determinismo tecnocrático”

(1991, p. 9). Por su parte, Wolman señala que pueden surgir políticas similares en distintos países ya sea mediante un proceso similar o por la imitación consciente (de la estructura y la agencia). Como dice Eyestone (1977, p. 441), los patrones de difusión pueden reflejar la “propagación de la necesidad” o la “emulación de la virtud”.

Dolowitz y Marsh (1996) indican que se producen todos estos fenómenos y que pueden organizarse en un solo marco como “dimensiones de la transferencia de políticas”. Por consiguiente, la obtención de enseñanzas se clasifica con el subtítulo de “transferencia voluntaria” y el cambio estructurado se incluye dentro de la transferencia “voluntaria”, “perceptual” y coercitiva “directa” o “indirecta” de políticas. Dolowitz y Marsh (1996, p. 357) han presentado un marco muy útil que invita a otros investigadores a criticarlo y desarrollarlo; es un esquema del proceso de la transferencia de políticas que sólo será una representación de la realidad que debe ser comprobada o refutada en un sentido objetivo.

Un modelo analógico es un recurso didáctico y heurístico empleado en este caso para propósitos cognoscitivos, a fin de sugerir algo acerca de las propiedades y relaciones que deben existir en el proceso de transferencia. Por lo general se invocan esas analogías para sugerir algo acerca de fenómenos diferentes, a menudo complejos, al caracterizar las relaciones entre los grupos y el gobierno, como redes, remolinos, triángulos o triángulos de hierro. Sin embargo, esto indica la incapacidad del enfoque para determinar con *precisión* el fenómeno que trata de explicar (Gregor, 1971, p. 179).

Como sucede con otros modelos analógicos, el análisis de la transferencia de políticas también se caracteriza por una serie de taxonomías, casillas conceptuales para identificar, almacenar y recordar aspectos definidos del proceso de transferencia (véase Dolowitz y Marsh, 1996). De nueva cuenta, sus usos son didácticos, heurísticos y, cuando más, descriptivos. Algunos modelos de nivel medio también aparecen en forma de diagramas que indican, por ejemplo, una distribución del poder (véase Sabatier y Jenkins Smith, 1993). Se considera que permiten cierto tipo de comprensión de fenómenos complejos, pero en realidad sólo proporcionan una interpretación analógica. Como dice James Gregor (1977, pp. 193-194), los modelos analógicos son “metáforas sostenidas”, “notas promisorias” sobre teorías que emergen del proceso analítico. En síntesis, el análisis de la transferencia de políticas no ha alcanzado por completo la categoría de explicación y teoría. Esto exigiría el desarrollo de un modelo causal basado en

una serie de proposiciones que pueden ser validadas o refutadas por las pruebas.

Este argumento no niega la importancia del método de transferencia de políticas. Un modelo sólido no es necesariamente aquel que sólo explica o predice con precisión. Es un modelo rico en implicaciones. Brian Barry (1975, p. 86) señala:

Nuestra comprensión de un tema puede aumentar si los conceptos y procesos pueden traducirse en otros términos captados con más facilidad, y si una analogía fructífera nos puede proponer nuevas líneas de indagación al provocar la especulación de que las relaciones encontradas en un campo tal vez también sean válidas, *mutatis mutandis*, en el otro.

Como indicaron antes Dolowitz y Marsh, se pueden extraer hipótesis novedosas a partir del enfoque de la transferencia de políticas, que a su vez deben ser formuladas de manera sistemática y sometidas a pruebas empíricas. No obstante, a fin de que sean más fuertes las declaraciones sobre conocimientos, el análisis debe comprometerse con el pluralismo y la integración teóricos y metodológicos.

De hecho, la sección final del trabajo de Dolowitz y Marsh proporciona tres claves acerca de las dimensiones fundamentales de la elaboración de modelos. En primer término, se destaca que la transferencia de políticas no tiene que ser asociada con perspectivas pluralistas del poder y ofrece como opciones el nuevo institucionalismo, la teoría de la elección racional y el neomarxismo. Esto sin duda concuerda con gran parte de las investigaciones empíricas que llaman la atención acerca de la tendencia del proceso de transferencia a limitar, más que extender, la participación mediante la toma de decisiones en comunidades de políticas. En segundo lugar, se argumenta que se toman decisiones estratégicas dentro de un contexto estructural, y como consecuencia, el análisis de la transferencia de políticas debe reconocer la importancia de las instituciones políticas (el nuevo institucionalismo) y las restricciones internacionales. Por último, se critica gran parte de los documentos existentes por poner un exagerado énfasis en la explicación intencional y política y por el excesivo positivismo, o lo que llaman conceptualización inadecuada de la función que desempeñan las percepciones y los juicios subjetivos en la definición de los problemas y las soluciones.

El marco desarrollado por Dolowitz y Marsh está claramente diseñado para incorporar un vasto ámbito de la actividad de elaboración

de políticas mediante la clasificación de todos los posibles casos de transferencia, voluntaria y coercitiva, temporal y espacial. La transferencia de políticas es frecuente en este esquema, y procesos tales como el "rápido crecimiento de las comunicaciones de todo tipo desde la Segunda Guerra Mundial" la han acelerado (1996, p. 343). Sin embargo, esto no significa afirmar que la transferencia de políticas lo invade todo, y Dolowitz y Marsh no hacen ningún comentario acerca de las oportunidades de innovación de las políticas, ni indican si su transferencia se incluye por completo dentro de los parámetros de la sucesión de políticas (Hogwood y Peters, 1983). Más adelante examinamos el tema de los límites del estudio de la transferencia de políticas.

Dolowitz y Marsh han prestado un gran servicio al organizar en un todo coherente una literatura fragmentada y exponer su propia interpretación. No obstante, subsiste una serie de problemas.

### En el ámbito de las estructuras globales, internacionales y transnacionales

En primer término, la investigación es más débil cuando considera en qué medida y por qué la transferencia de políticas se ha difundido entre las democracias occidentales en el curso de los dos últimos decenios. Es preciso que examinemos empíricamente si sus manifestaciones recientes son distintas porque han surgido de condiciones institucionales y socioeconómicas globales y nacionales extraordinarias. Las dos preguntas que debemos formular aquí son: ¿ha habido un aumento en la transferencia de políticas?; si es así, ¿obedece a procesos de globalización o se trata de la manifestación más reciente de un proceso de modernización a largo plazo en Occidente? (véanse Lipset, 1981; Bürklin, 1984; Nemenwirth y Weber, 1987, y Tarrow, 1983).

### En el ámbito de las estructuras nacionales

No han sido suficientemente investigadas las relaciones entre las estructuras y la agencia del Estado. Hay una tendencia a contextualizar los factores de nivel macro que afectan la transferencia (es decir, no se establece un vínculo entre las variables). Es preciso combatir esto y sustituirlo por una integración apropiada de los niveles de análisis. Marsh y Stoker (1995), en otro trabajo, han apoyado el "economismo

de resultado final” de Ward (1993) o el “enfoque relacional estratégico” de Jessop (1990). Sin embargo, no se establece ningún vínculo entre las dimensiones económica, ideológica y política de la transferencia.

### **En el ámbito interorganizacional**

Es preciso contar con una explicación de cómo se desarrollan las relaciones interorganizacionales y contribuyen a precipitar los procesos de transferencia. Esto nos lleva inexorablemente al análisis de redes, que representa un instrumento para estudiar el proceso interactivo de transferencia de políticas, junto con una caracterización bien formulada de las relaciones dentro de las redes que puede ayudarnos a analizar los efectos de la estructura y la agencia en cualquier nivel de territorialidad (Marsh y Rhodes, 1992b). Además, el enfoque de la comunidad epistémica nos ofrece una rica fuente para evaluar la función de las elites del conocimiento como agentes de la transferencia de políticas, que promueven prácticas e instituciones internacionales nuevas o modificadas en los ámbitos nacional, transnacional e internacional (E. Haas, 1990; P. Haas, 1992).

### **En el ámbito de la elaboración de políticas: la cuestión de los límites**

No se pueden deducir de la literatura declaraciones concernientes al carácter inclusivo de la transferencia de políticas como una teoría de la elaboración de políticas. Para ser justos, Dolowitz y Marsh no se preocupan por esto sino, más bien, por los procesos que dan como resultado la transferencia de políticas específicas (1996, pp. 343-344). No obstante, como se señaló antes, es necesario clasificar el fenómeno según su alcance. Gran parte de la literatura sobre la elaboración de políticas asegura, ya sea directa o indirectamente, que las formas de transferencia son frecuentes y están aumentando. Hogwood y Peters (1983), por ejemplo, señalan que la sucesión de políticas se extiende cada vez más en el sentido de que hay innovación cuando una idea o un programa son totalmente nuevos. Existen, dicen, pocas áreas de políticas en las cuales no actúen los gobiernos (1983, p. 2). Hogwood y Gunn distinguen la sucesión de políticas de la innovación de políticas por el “grado en que los actores de la política, el proceso y los resulta-

dos sustantivos del proceso de la política están moldeados por las políticas existentes que se pretende reemplazar con la sucesión” (1984, p. 245). Estos argumentos ciertamente implican que la “transferencia de políticas”, al menos desde el pasado de una organización, es muy frecuente. Hogwood y Peters (1983, pp. 112-114) reconocen la existencia de una “fecundación cruzada” voluntaria y coercitiva entre las organizaciones y los sistemas políticos, pero no analizan el alcance de este proceso ni el proceso mediante el cual se produce.

El enfoque voluntarista de Rose acerca de la obtención de enseñanzas (1991, p. 9) también afirma que las políticas y los programas únicos son raros, si bien no deja de lado un cambio importante, en particular cuando se obtienen las lecciones en el plano transnacional (1993, pp. 120-136). Rose no establece si la “obtención de enseñanzas” se ha difundido como Hogwood y Peters indican acerca de la sucesión de políticas, pero sí argumenta que la primera respuesta lógica de quien elabora una política para resolver un problema es buscar ejemplos similares en otras partes. La obtención de enseñanzas es entonces un atajo mediante el cual quienes elaboran las políticas buscan la seguridad de hacer lo que ha funcionado antes (1993, p. 10). Según este enfoque, generalmente se buscan enseñanzas, pero no se garantiza que se encuentren. Quienes elaboran las políticas tal vez no sean eficientes para encontrar enseñanzas, sean positivas o negativas, en el pasado, o en otra parte. En consecuencia, no se puede juzgar la capacidad de difusión de la “obtención de enseñanzas” en el esquema de Rose.

### **La transferencia de políticas y las maneras normales de elaborarlas**

Estos enfoques inducen a preguntar: si la transferencia se ha convertido en un elemento tan cotidiano de la elaboración de políticas, ¿cuándo su análisis deja de ser sensato? Existe una diferencia sutil pero importante entre los enfoques de Rose y de Dolowitz y Marsh en este aspecto:

Se define aquí a una enseñanza como una conclusión orientada a la acción acerca de programas que se están aplicando en otra parte; el entorno puede ser otra ciudad, otro estado, otra nación o el propio pasado de una organización... Una enseñanza es, entonces, una moraleja política deducida al analizar las acciones de otros gobiernos [Rose, 1991, p. 7].

Rose es claro en cuanto a que la obtención de enseñanzas es un ejercicio intencional que implica una investigación, y declara que la experiencia personal no cuenta. En este aspecto, su definición es más restringida que la de Dolowitz y Marsh:

La transferencia de políticas, la emulación y la obtención de enseñanzas se refieren a un proceso en el cual los conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etc., en un momento y/o lugar, se usan en la elaboración de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar [Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344].

Por consiguiente, no se puede decir que haya deducido una enseñanza el encargado de elaborar políticas que pasa de la organización A a la organización B y luego, instintiva o deliberadamente, se basa en algún fragmento de su experiencia en la organización A. Dolowitz y Marsh no excluyen de inmediato esto, ya que parecen referirse a un proceso general en el cual se usan los conocimientos en la elaboración de políticas en cualquier momento o espacio. Por lo tanto, con la categoría de transferencia voluntaria, su definición podría dar cabida al aprendizaje consciente e inconsciente: la simple difusión de conocimientos.

La advertencia de Rose es importante, ya que de otro modo no existe ningún límite a lo que se considera obtención de enseñanzas o transferencia de políticas. Aun las innovaciones de políticas tienen que basarse, hasta cierto punto, en conocimientos previos. De todos modos, sería imposible identificar enseñanzas en este nivel de detalle. No se puede pedir razonablemente a ningún grupo o individuo que identifique todas las influencias que lo llevaron a tomar una decisión compleja.

En consecuencia, para los propósitos de este artículo se define la transferencia de políticas en los términos de Rose, como una actividad intencional orientada a la acción. Las implicaciones de esta postura se examinan más adelante, pero esta definición podría aplicarse por igual a las dimensiones voluntarias y coercitivas de la transferencia de políticas, ya que puede atribuirse tanto a quienes buscan tomar algo prestado como a quienes buscan imponerlo. Esta advertencia indica que la transferencia de políticas debe ser más diferenciada y decidida si no se desea que simplemente vuelva a expresar otras ideas. Debe justificarse a sí misma en el ámbito teórico.

La supervivencia de la transferencia de políticas como modelo depende de su capacidad para ser adaptada a una perspectiva multi-

disciplinaria de innumerables niveles. Actualmente, la variada literatura sobre el análisis de la transferencia de políticas nos ofrece una serie de variables dependientes que constituyen un criterio de definición y una lista de verificación de categorías (véase Dolowitz y Marsh, 1996). Debemos ir más allá y elaborar una concepción del análisis de la transferencia de políticas que reconozca la importancia de las estructuras globales, internacionales, transnacionales y nacionales, y su capacidad de restringir y/o facilitar la elaboración de políticas, así como que también comprenda que la transferencia de políticas puede ser meramente un producto de la política interorganizacional. Por lo tanto, el análisis de la transferencia de políticas puede volverse útil desde el punto de vista heurístico en cada uno de estos niveles de análisis si proporciona un enfoque que aborde la compleja interacción entre estructura y agencia.

### Requisitos para elaborar modelos de transferencia de políticas

#### *Concentración en el ámbito espacial*

El análisis del alcance del marco de la transferencia de políticas depende de los supuestos acerca de su propósito, el cual puede no ser compartido por los autores del marco. No obstante, formulamos una serie de supuestos concernientes a los límites de la transferencia de políticas como un instrumento de investigación y análisis. No se trata de un modelo incluyente de la elaboración de políticas ni se preocupa por la difusión general de los conocimientos en la humanidad. Se preocupa más por las características perceptibles y notables del cambio contemporáneo de las políticas. Somos escépticos en lo que respecta la utilidad de la transferencia intraorganizacional de políticas, en particular de su dimensión temporal. Esta opinión se funda en cuatro supuestos básicos.

*En primer lugar, argüimos que la transferencia de políticas es un modelo de cambio de políticas. En consecuencia, se concentra más en identificar los procesos de cambio que en la medición de la continuidad y del cambio hacia los que apuntan las transferencias intra-organizacionales.*

*En segundo término, se supone que la transferencia de políticas, como marco de nivel medio propuesto por Dolowitz y Marsh (1996, p. 357),*

debe tratar de identificar y clasificar fenómenos excepcionales no explicados en otra manera.

Aquí se señala que la difusión cotidiana de conocimientos, intencional o no, en el nivel micro dentro de las organizaciones, no es algo excepcional en el contexto de la transferencia de políticas, ya sea como proceso o como hecho. Esas transferencias deben ser el tema de análisis organizacionales o de estudios de la gestión.

En tercer lugar, cuando se producen transferencias intraorganizacionales de excepción es probable que lo excepcional sean los factores extraorganizacionales y no el proceso intraorganizacional de transferencia.

En cuarto lugar, se supone que la transferencia de políticas en las dimensiones internacionales probablemente sea excepcional al no estar incluida en otros marcos explicativos.

Aquí el argumento es apoyado por gran parte de la literatura anterior y contemporánea que se centra en las transferencias internacionales y transnacionales (véase Wolman, 1992; Bennett, 1991a y 1991b).

Este esbozo postula que la dimensión temporal de la transferencia de políticas probablemente sea excepcional sólo en el contexto de una variable espacial, lo cual tenderá a excluir de la consideración a la mayoría de las transferencias intraorganizacionales. Una restricción de esta propuesta es el potencial de un análisis de la transferencia intraorganizacional en distintas dimensiones espaciales, si bien esto no parece apropiado para las actuales instituciones de gobierno supranacional o intranacional. Mediante un proceso de eliminación, se puede concluir que la gran mayoría de las transferencias excepcionales de políticas se producirán entre organizaciones distintas, internacionales o transnacionales.

En la ciencia política, comúnmente se hace referencia a cinco niveles de territorialidad política: transnacional, internacional, nacional, regional y local. Se supone que la transferencia de políticas internacionales se producirá en cualquiera de esos niveles y entre ellos. En consecuencia, como se ilustra en el cuadro 1, dentro de este marco espacial existen 25 trayectorias teóricas que pueden seguir las transferencias. La frecuencia con la cual las transferencias siguen cada una de esas trayectorias es un tema para el análisis empírico. Sin embargo, el estudio del contexto general podría revelar si es probable una transferencia que siga una determinada trayectoria. Por ejemplo, no es probable una transferencia entre estados federales alemanes y regiones británicas ya que el gobierno regional no está suficiente-

Cuadro 1. Trayectorias de la transferencia de políticas

Internacional → Internacional Internacional → Transnacional Internacional → Nacional Internacional → Regional Internacional → Local	Nacional → Internacional Nacional → Transnacional Nacional → Nacional Nacional → Regional Nacional → Local
Transnacional → Transnacional Transnacional → Internacional Transnacional → Nacional Transnacional → Regional Transnacional → Local	
Regional → Internacional Regional → Transnacional Regional → Nacional Regional → Regional Regional → Local	Local → Internacional Local → Transnacional Local → Nacional Local → Regional Local → Local

mente desarrollado en Gran Bretaña y no tiene categoría oficial, ni mucho menos constitucional. Además, también se puede observar que las dimensiones de la trayectoria de transferencia pueden variar como consecuencia de los problemas que se agreguen.

#### La función de los agentes de la transferencia

Se ha señalado antes que el análisis de la transferencia de políticas debe restringirse al aprendizaje intencional orientado a la acción, el que se produce de manera consciente y da como resultado la acción política. Esta definición considera la transferencia como un posible fenómeno causal, un factor que da como resultado la convergencia de políticas. Sin embargo, distinguimos la transferencia de la convergencia porque esta última puede producirse de manera no intencional, por ejemplo, debido a la armonización de fuerzas macroeconómicas o a procesos comunes. El elemento de intencionalidad en nuestra definición de la transferencia de políticas vuelve esencial un agente de los procesos tanto voluntarios como coercitivos. La intencionalidad puede ser atribuida al Estado/institución/actor de origen,

al Estado/institución/actor receptor de la transferencia, a ambos o a un Estado/institución/actor que actúa como tercero. Por ejemplo, si el agente de una transferencia particular es el Estado que primero elaboró la política o uno que actúa como tercero (país C) y que busca hacer que el país B adopte un criterio elaborado por el país A, tal vez estén funcionando procesos coercitivos. Otra alternativa es que exista una serie de agentes que actúen simultáneamente o en diferentes momentos del proceso.

Un criterio necesario aunque insuficiente para reconocer la transferencia de políticas consiste en identificar a los agentes de la transferencia y especificar la función desempeñada por ellos, y la naturaleza de la transferencia que tratan de hacer.

### Modelos de transferencia de políticas

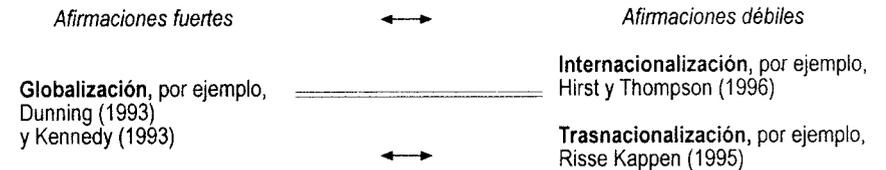
Nuestro modelo tiene tres dimensiones: los niveles global, transnacional e internacional, el macro del Estado, y el interorganizacional.

#### Los niveles global, transnacional e internacional

Es importante, para la claridad de nuestro argumento, afirmar que no estamos usando los términos transnacional e internacional de manera equivalente. Reconocemos como internacionales aquellas estructuras y procesos en que se basan las relaciones entre estados, y, si bien se ha exagerado el grado de su influencia (véase Pauly y Reich, 1997), aceptamos la creciente importancia de actores transnacionales que no son estados (véanse Risse-Kappen, 1995; Stone, 1996, y Portnoy, 1997) en la elaboración de políticas en todos los ámbitos de gobierno. El término globalización es más problemático.

Quizá la aseveración más frecuente en la ciencia política moderna es que no existe un significado aceptado del término (véanse Amin y Thrift, 1994, p. 1; Cerny, 1996, pp. 617-618; Hirst y Thompson, 1996, pp. 1-17). Aun así, la creciente pléyade de críticos de la globalización sitúa el estudio de ese término en el centro de sus análisis (véanse Berger y Dore, 1996; Boyer y Drache, 1996; Callinicos, 1985, y Hirst y Thompson, 1996), pero no se debe considerar errónea esta paradoja. Como dicen Hirst y Thompson (1996, pp. 3-4) en su crítica empírica de la tesis de la globalización económica:

**Figura 1.** Afirmaciones “débiles” y “fuertes” acerca de la globalización, la internacionalización y la transnacionalización: un *continuum*



[...] al criticar esas posiciones podrían acusarnos de demoler algo de poca monta. Por el contrario, consideramos que estas ideas extremas son fuertes, relativamente coherentes y susceptibles de ser convertidas en una clara concepción típica ideal de un sistema económico globalizado. Esas ideas también son importantes porque han adquirido una gran trascendencia política.

Implícita en el análisis de Hirst y Thompson hay una solución práctica a la ausencia de una teoría delimitada de la globalización. Como ilustra la figura 1, esos autores evalúan de manera crítica las afirmaciones de diversos enfoques de la globalización económica que hemos situado en un *continuum* que abarca desde las versiones fuertes de la tesis de globalización económica hasta las tendencias que se refieren a un aumento de la internacionalización y la transnacionalización. Éste es un modo útil de analizar afirmaciones opuestas acerca del grado de globalización económica, ya que ningún estudioso serio negará que se han producido aumentos de la internacionalización, los cuales han planteado considerables restricciones a la capacidad de los estados nacionales de promover estrategias económicas nacionales. En particular, ha habido cambios significativos en la organización de la producción y en los patrones del poder económico. Del mismo modo, los actores transnacionales son cada vez más prominentes. Por supuesto, este patrón de un aumento de la internacionalización y la transnacionalización no se ha limitado al campo económico: también se pueden encontrar versiones fuertes y débiles de la tesis de globalización en relación con los estudios de las tendencias en la cultura (Smith, 1990), la integración política (Camilleri y Falk, 1992), la geopolítica (Rosenau y Czempiel, 1992), la tecnología (Dosi, Pavitt

y Soete, 1990), los conocimientos (Strange, 1988; Giddens, 1990), el arte y el ejercicio del gobierno en el ámbito nacional (Stoker, 1990; Rhodes, 1997), así como la gestión pública (Osborne y Gaebler, 1992; Dunleavy, 1994). Sin embargo, se debe señalar que, cuando esas demandas se vuelven más radicales, es mayor la necesidad de un análisis empírico riguroso.

Puesto que aceptamos a regañadientes el término globalización como un posible resultado de una mayor internacionalización y transnacionalización, necesitamos ahora una definición de sus propiedades para la investigación empírica posterior. McGrew y Cerny dan las definiciones tal vez más moderadas para estos propósitos. Para McGrew (1992, p. 23):

Globalización se refiere a la multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los estados y las sociedades que constituyen el sistema moderno de estados [...] La globalización tiene dos dimensiones bien definidas: el alcance (o extensión) y la intensidad (o profundización). Por un lado, define un conjunto de procesos que abarcan la mayor parte del orbe o que operan en todo el mundo; por consiguiente, el concepto tiene una connotación espacial. La política y otras actividades sociales se están extendiendo por el orbe. Por otro lado, también implica una intensificación de los grados de interacción, interconexión o interdependencia entre los estados y las sociedades que constituyen la comunidad global.

Esta definición es moderada, ya que deja espacio para la interpretación histórica. Como dice Smith (1992, p. 254), "una de las características más obvias de la globalización es que refleja un proceso prolongado de desarrollo histórico". Además, McGrew también deja espacio para la resistencia de los estados y las sociedades civiles; la relación entre los cambios en la naturaleza de la estructura y la agencia internacionales y la estructura y la agencia nacionales es de carácter dialéctico y pueden surgir contradicciones. Como argumenta Smith (1992, p. 255), históricamente "el proceso de globalización tampoco carece de sus paradojas amplias. En particular, si bien puede haber unificado al orbe desde el punto de vista político, también creó intensas divisiones y tensiones". Por supuesto, los marxistas nos han estado diciendo esto desde hace tiempo y es aquí donde se vuelve especialmente importante una pregunta: si la globalización representa algo nuevo, ¿indica o no el surgimiento de una nueva etapa del desarrollo capitalista? (véase Harmon, 1991 y 1997).

La globalización ha tenido un efecto desigual y ambiguo en el sistema político internacional, y, en realidad, la contribución más reveladora de esta exhaustiva y agotadora literatura es que ha identificado una serie de variables dependientes e independientes que requieren un mejor análisis empírico. Por razones analíticas, nos referimos a las estructuras como variables independientes y a los procesos como variables dependientes. En consecuencia, si tomamos la definición de Cerny (1998, p. 2) de globalización como "... la suma de la amplia gama de procesos políticos, económicos y sociales de transnacionalización e internacionalización que se están produciendo en el mundo", nuestra preocupación básica es analizar aquellas estructuras y procesos que puedan moldear el comportamiento de los actores internacionales, sean estados o no, y limitar o facilitar los procesos de transferencia de políticas. Para nosotros, como para Cerny, la clave para comprender esta dimensión de la transferencia de políticas es en gran medida una cuestión de estructura y agencia.

#### *La globalización como cuestión de estructura y agencia*

Para comprender la naturaleza de la transferencia de políticas es esencial que ubiquemos la acción social y política dentro del contexto estructurado en que se produce. Debemos determinar si los procesos estructurales externos al proceso de transferencia que estamos examinando tienen alguna repercusión (directa o indirecta) en el contexto, en las estrategias, en las intenciones y en las acciones de los agentes involucrados. A la inversa, debemos también poner a prueba la premisa opuesta y determinar si las estrategias, las intenciones y las acciones de los agentes pueden obstaculizar o habilitar las estructuras. Nuestra decisión de describir las estructuras que identificamos como recursos *que facilitan la acción o que la limitan* depende de cómo reconciliemos las nociones de estructura y agencia, lo cual, para estos propósitos, es en gran medida una cuestión empírica (véase un análisis más amplio en Hay, 1995). Sin embargo, se evitará una interpretación determinista del proceso de estructura y agencia y se formulará la concepción de Wendt de una teoría de la estructuración, que se basa mucho en Giddens, como un nexo convincente de articulación entre las fuerzas estructurales y las formas de agencia. En este punto, es importante establecer por qué este enfoque es importante para nuestro análisis. No usamos la teoría de la estructuración a fin de

defender una concepción ontológica del mundo, sino para proponer algunas cuestiones importantes relacionadas con el antirreduccionismo en el análisis de las políticas (para una exposición empírica, véase Pred, 1986). La estimulante obra de Wendt (1987, 1992 y 1994) nos explica de la manera más lúcida por qué, en el lenguaje de las relaciones internacionales, el neorrealismo y la teoría de un sistema global no reconocen “la naturaleza mutuamente constitutiva de los agentes humanos y las estructuras del sistema”, y por qué se debe ofrecer como alternativa la teoría de la estructuración (para otras perspectivas, véanse Waltz, 1979, y Keohane, 1983):

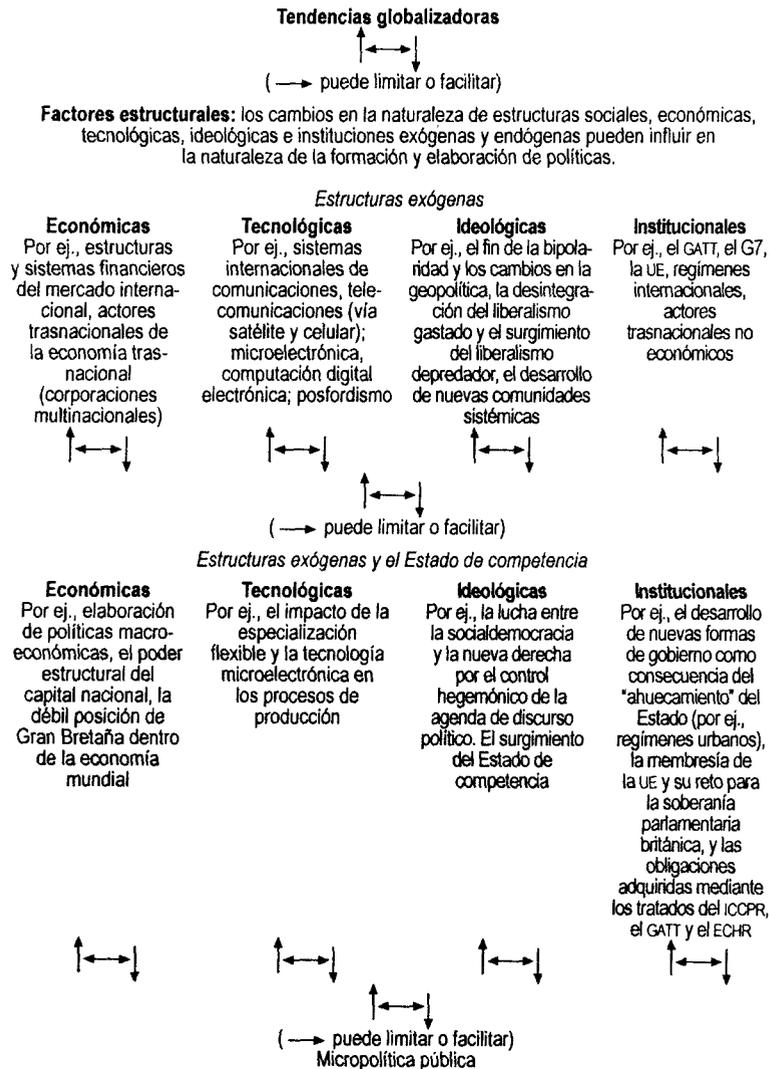
Si bien el neorrealismo y la teoría de un sistema global afirman ser teorías “estructurales” de las relaciones internacionales, encarnan interpretaciones muy diferentes de la estructura de los sistemas y la explicación estructural. Los neorrealistas conceptúan las estructuras del sistema en términos individualistas como elementos que restringen las elecciones de los estados agentes preexistentes, mientras que los teóricos del sistema global conceptúan las estructuras del sistema en términos estructuralistas como generadores de los estados agentes mismos (Wendt, 1987, Abstract).

En síntesis, el neorrealismo ofrece un estructuralismo débil; la teoría del sistema global, uno fuerte. Ambos ofrecen interpretaciones diferentes de lo que Wendt denomina problema de “agente-estructura” o “micro-macro”, que reflejan deficiencias muy arraigadas en sus respectivas explicaciones de la acción de los estados. A la inversa, la teoría de la estructuración puede superar esas deficiencias evitando tanto la reducción de las estructuras del sistema a estados actores en el neorrealismo como su materialización en la teoría de un sistema mundial. La teoría de la estructuración genera una agenda para la investigación “estructural-histórica” de las propiedades e inclinaciones de los estados actores y las estructuras del sistema en la cual operan. El punto esencial de nuestro argumento aquí es que la teoría de la estructuración tiene en cuenta los aspectos generativos y relacionales del estructuralismo y, simultáneamente, rechaza la separación analítica de esas estructuras generativas de la praxis de los agentes humanos. Como señala Wendt (1987, p. 355): “Proporciona una metateoría para reflexionar sobre los verdaderos sistemas sociales del mundo, pero no nos dice qué tipo de agentes o qué clases de estructuras podemos esperar en un determinado sistema social”.

La teoría de la estructuración tiene cinco características fundamentales. En primer término, acepta la realidad y la importancia explicativa de estructuras sociales irreductibles y a menudo no observables que generan agentes, y se opone estrictamente al funcionalismo. En segundo término, se definen las estructuras en términos generativos como un conjunto de elementos internamente relacionados que ocupan una posición dentro de una organización social (por ejemplo, agentes, prácticas, tecnologías, ideologías, territorios, etc.). En tercer lugar, los agentes y las estructuras se reconcilian en una “síntesis dialéctica” que supera la subordinación de unos a otros. En cuarto lugar, se perciben las estructuras sociales como inseparables de las espaciales y las temporales, y se señala que el tiempo y el espacio deben ser incorporados directa y explícitamente en la investigación teórica y empírica. Por último, los teóricos de la estructuración arguyen que las estructuras sociales no pueden existir independientemente de las actividades que ellas gobiernan, ya que adquieren su esencia mediante las prácticas de los agentes (Wendt, 1987, pp. 335-370).

De este modo, la teoría de la estructuración conceptúa los agentes y las estructuras como entidades mutuamente constitutivas pero ontológicamente distintas. Cada una es un efecto de la otra. Están “codeterminadas” por lo que Giddens (1979, p. 69) llama “dualidad de estructura”. En consecuencia, ¿cómo podemos hacer que funcione la formulación de Wendt de la teoría de la estructuración en este nivel de análisis? La figura 2 indica las estructuras externas que son fundamentales para nuestra discusión. Se postula que las literaturas sobre la globalización, la internacionalización, la transnacionalización y la transferencia de políticas pueden vincularse de tres modos principales. En primer lugar señalamos que estos procesos pueden actuar como facilitadores de la transferencia de políticas en el sentido de que aumentan las estructuras de oportunidad para la transferencia de políticas (por ejemplo, las comunicaciones mundiales), y en segundo lugar, simultáneamente la transferencia de políticas facilita los procesos de globalización (por ejemplo, la integración y la convergencia de políticas en las formaciones de gobierno) mediante la creación de otras estructuras de oportunidad, como los programas de desarrollo económico de la UE. Sería fácil simplemente contextualizar estos factores. Necesitamos entonces un concepto que nos permita medir las repercusiones de fuerzas globales, internacionales y transnacionales en el comportamiento de los estados. Se considera, por consiguiente, que los regímenes internacionales desempeñan una función clave al pro-

**Figura 2.** Conceptuación de la estructura y la agencia en el análisis de la transferencia de políticas\*



\* Éste es un modelo ilustrativo en el cual no se hace hincapié en ningún contexto de determinación.

cesar ideas sobre políticas por conducto de comunidades epistémicas que intentan usar sus conocimientos para promover la conciencia mundial acerca de ciertos problemas y opciones de las políticas (obsérvese la convergencia de políticas en áreas tales como el GATT, la ayuda alimentaria, la regulación financiera y los problemas ambientales mediante la política de los regímenes). Los regímenes son, como observa Higgott (1996, p. 21), la aplicación funcional práctica del ejercicio del gobierno en las relaciones internacionales, ya que formulan las interpretaciones compartidas de principios acerca de las formas aceptables y convenientes de comportamiento del Estado.

La pregunta fundamental para la investigación en este nivel es, entonces, ¿en qué sentido estas estructuras externas facilitan o afectan al comportamiento del Estado, en particular en lo concerniente a procesos de transferencia de políticas, y cómo lo hacen? Cerny (1996, p. 241) presenta una caracterización razonable y dice que los cambios en la naturaleza de estos procesos estructurales han contribuido a condicionar el surgimiento de un Estado de competencia "...donde el Estado usa cada vez más formas nuevas de intervención económica orientadas a 'comercializar' al Estado mismo y a promover la ventaja competitiva de las actividades financieras e industriales nacionales dentro de una economía global relativamente abierta". La difusión internacional de las nuevas estrategias de gestión pública constituyen un ejemplo revelador de esta tendencia (véase Dunleavy, 1994).

El Estado de competencia nos proporciona un recurso heurístico, una metáfora útil para describir ciertos cambios fundamentales en la naturaleza del Estado capitalista. Tiene cuatro dimensiones clave: la económica, el arte de gobernar, el estilo y la ideología. *Económicamente*, se aparta del Estado industrial benefactor mediante la introducción de un proyecto económico distintivo. Ha perseguido una comercialización mayor para hacer más competitivas las actividades económicas nacionales en términos tanto nacionales como internacionales. Esta estrategia se ha manifestado en la reducción del gasto público, el control de la inflación y el monetarismo neoliberal general, combinados con la desregulación de las actividades económicas (en especial los mercados financieros). A fin de realizar ese proyecto económico tan ambicioso, han surgido nuevas formas del *arte de gobernar*, y las estructuras institucionales y las prácticas políticas han sido remodeladas con el propósito de aumentar la capacidad rectora del Estado. Por consiguiente, "El Estado ha desarrollado nuevas y más complejas formas y características estructurales en un mundo de atajos, más abierto" (Cerny, 1998, p. 3).

El *estilo* de gobierno también se ha modificado: se ha pasado del intervencionismo macroeconómico al microeconómico, como reflejan la política de desregulación y el desplazamiento del foco de la política gubernamental y partidaria desde la maximización general del bienestar dentro de un país (empleo total, pagos de transferencia redistributivos y suministro de servicios sociales) hacia la promoción de la iniciativa, la innovación y la rentabilidad en los sectores público y privado. *Ideológicamente*, el Estado de competencia constituye un discurso político que da preferencia a la elaboración de políticas microeconómicas sobre la formulación de políticas macroeconómicas y que combina iniciativas políticas nuevas (por ejemplo, el impacto de la especialización flexible y las tecnologías nuevas en la política industrial, la desregulación y la comercialización de los servicios públicos) y viejas (la liberalización y la política monetaria y fiscal). Paradójicamente, la liberalización, la desregulación y la privatización no han reducido la función de la intervención estatal pero la han trasladado de burocracias reguladoras de la producción primaria a otras comercializadoras (véase Osborne y Gaebler, 1992). Para Cerny (1998, p. 13), "el Estado de competencia se convierte cada vez más en la sala de máquinas y el mecanismo de conducción de un proceso de globalización *política* impulsado por agentes". Si bien tenemos ciertas dudas acerca de la preferencia por lo político que se infiere en esta declaración, compartimos un compromiso similar con el argumento de que la agenda de políticas del Estado de competencia es el lugar donde tenemos más probabilidades de encontrar casos de transferencia de políticas, como las de la nueva gestión pública (Stevens, 1995; Ridley, 1996), económicas (Ikenberry, 1990; Biersteker, 1992), urbanas (Wolman, 1992), de relaciones exteriores (Levy, 1994) y de asistencia social (Dolowitz, 1997). El concepto de Estado de competencia nos vincula con el nivel macro de indagación.

#### *Interrogantes en el nivel macro*

Como ya hemos señalado, la transferencia de políticas debe ser interpretada en el contexto de las relaciones entre estructura y agencia. Debemos evaluar las repercusiones que tienen los cambios en las estructuras económicas, tecnológicas, ideológicas o institucionales en cuanto a facilitar el espacio para la transferencia de políticas y afectar la naturaleza del proceso mismo de transferencia. Por ejemplo, en

el contexto británico la elaboración de políticas debe ser analizada dentro del contexto de la declinación económica relativa y los intentos del Estado de timonear el capitalismo para eludir las crisis económicas periódicas. Además, no es probable que se escoja una idea sobre políticas a menos que se ajuste a las preocupaciones estratégicas del Estado de competencia. En este sentido, la introducción de nuevos sistemas de suministro de servicios en la administración pública británica corresponde directamente a las preocupaciones estratégicas del Estado de competencia.

También es evidente que las fuerzas globales, internacionales y transnacionales tienen un efecto sobre las instituciones y los procesos internos del Estado-nación. Este proceso endógeno a veces es llamado "ahuecamiento" del Estado (se pueden ver cuatro tesis muy diferentes del "ahuecamiento" en Held, 1991; Jessop, 1992; Rhodes, 1994, y Peters, 1993. Hay una crítica en Saward, 1997). Rhodes (1994) ha argumentado que existen cuatro tendencias fundamentales interrelacionadas que ilustran el ámbito de este proceso: la privatización y los límites del alcance y de las formas de intervención pública; la pérdida de funciones de departamentos del gobierno central, que pasan a otros sistemas de suministro de servicios como las instituciones del "próximo escalón" mediante un sondeo del mercado; la pérdida de funciones del gobierno británico cedidas a instituciones de la Comunidad Europea; y el surgimiento de límites al arbitrio de los servidores públicos mediante la nueva gestión pública. Para Rhodes, las redes de políticas son esenciales en la comprensión del "ahuecamiento" interno, mientras que la globalización es fundamental para interpretar un proceso concomitante de "ahuecamiento" externo. Como señala Rhodes (1997, p. 18), "... la globalización crea un mundo de interdependencias complejas que se caracterizan por gobernar sin un gobierno". A diferencia de Rhodes, mantenemos la importancia de las redes de políticas como elementos que proporcionan un conocimiento esencial de los procesos externos e internos de "ahuecamiento". La justificación de este argumento se presenta más adelante. Por consiguiente, en este nivel se postula que, en un periodo de grandes cambios institucionales y en condiciones de incertidumbre, es probable que surjan nuevas estructuras de oportunidad para la transferencia de políticas. Estas estructuras de oportunidad pueden ser externas o internas en relación con el sistema gubernamental.

*El nivel interorganizacional*

Hemos establecido que la transferencia de políticas se produce dentro de un entorno multiorganizacional. En consecuencia, su análisis requiere un método que nos proporcione los instrumentos para comprender la naturaleza de la política interorganizacional. También debe darnos los recursos apropiados para analizar cómo adquieren y utilizan los conocimientos quienes toman las decisiones.

El enfoque de la red de políticas y el de la comunidad epistémica nos ofrecen un método de ese tipo. En particular, señalaremos que las relaciones entre las literaturas sobre la transferencia de políticas, las redes de políticas y las comunidades epistémicas, se pueden establecer mediante la concepción de una red de transferencia de políticas que pueda operar en distintos niveles de territorialidad. Se indica además que la mayoría de los casos empíricos de transferencia de políticas suelen hacer hincapié en comunidades de políticas estrechamente entrelazadas (una forma de red de políticas) que pueden estar constituidas por una constelación de representantes de comunidades epistémicas, otros tipos de empresarios de las políticas, burócratas clave, políticos o grupos privilegiados (véase Evans y Davies, 1998). El cuadro 2 ilustra las relaciones entre la concepción de Marsh y Rhodes (1992b) de una comunidad de políticas, la de Adler y Haas (1992) de una comunidad epistémica, y la nuestra de una red de transferencia de políticas. Hay similitudes esenciales entre las primeras dos caracterizaciones en términos de la membresía, la naturaleza de la integración y los recursos. Además, la membresía y los valores de una comunidad de políticas y de una comunidad epistémica tienden a persistir en el transcurso del tiempo. A la inversa, las redes de transferencia de políticas son un fenómeno *ad hoc* establecido con la intención específica de impulsar un cambio de políticas, y por lo tanto, en general no se requiere ningún proceso extensivo de negociación o de formación de una coalición externa a la red de transferencia. No obstante, el enfoque de la comunidad epistémica se refiere directamente a muchos de los mismos agentes de transferencia que desempeñan una función central en la evolución de las políticas dentro de las redes de transferencia. Las comunidades epistémicas están constituidas por profesionales de las ciencias naturales y sociales, o por individuos de alguna disciplina o profesión con capacidad reconocida en cuanto a conocimientos pertinentes para las políticas, que forman parte de organismos nacionales, transnacionales e internacionales.

La aplicación de una versión del análisis de las redes de políticas

que subraye los aspectos positivos del enfoque de la comunidad epistémica es, entonces, importante porque nos permite, entre otras cosas, concentrarnos en la naturaleza de una explicación intencional con referencia particular a la función de los individuos en el proceso de transferencia de políticas. La noción de red de transferencia de políticas también puede ayudarnos a evaluar la dimensión cognoscitiva de la toma de decisiones, es decir, de cómo adquieren los conocimientos quienes toman las decisiones. En consecuencia, gracias al énfasis en las relaciones estructurales (normas e imperativos organizacionales) e interpersonales (intercambio de información y comunicación) dentro de las redes, junto con la aceptación de la necesidad de tener en cuenta factores estructurales exógenos con respecto a la red (por ejemplo, la ideología, la economía, la tecnología y el intercambio de recursos), se dispone de un método para comprender los modos de elaboración de políticas en un entorno multiorganizacional. En este sentido, las redes de transferencia de políticas ofrecen un contexto para evaluar la compleja interacción de agendas de políticas estatales e internacionales forjadas mediante la interacción de actores estatales, no estatales, transnacionales e internacionales.

Las redes de transferencia de políticas son fenómenos *ad hoc* orientados a la acción y establecidos con la intención específica de impulsar un cambio de políticas. Existen únicamente para el momento en que se está produciendo una transferencia; por lo tanto, son importantes porque sin ellas se podrían adoptar otras políticas. ¿Por qué los ámbitos territoriales del gobierno participan en las redes de transferencia? Su participación refleja una serie de factores que operan en los distintos niveles. La participación de los gobiernos (locales, regionales, nacionales o supranacionales) en estas redes, refleja una interacción entre: 1) la necesidad de satisfacer problemas de políticas objetivas, 2) la necesidad de obtener acceso a otras redes organizacionales, 3) otros valores motivantes pertinentes (influencia del régimen, influencia del discurso, factores ideológicos), y 4) el suministro de ciertos recursos de conocimientos y habilidades esenciales.

La figura 3 ilustra cómo el proceso de transferencia voluntaria de políticas puede desglosarse en una secuencia de etapas. Dividimos el proceso en 12 supuestas etapas: reconocimiento, búsqueda, contacto, surgimiento de una red alimentadora de información, cognición y recepción, surgimiento de una red de transferencia, movilización cognoscitiva y de la elite, interacción, propuestas, decisión de entrar en la corriente de políticas, implementación del proceso y resultado.

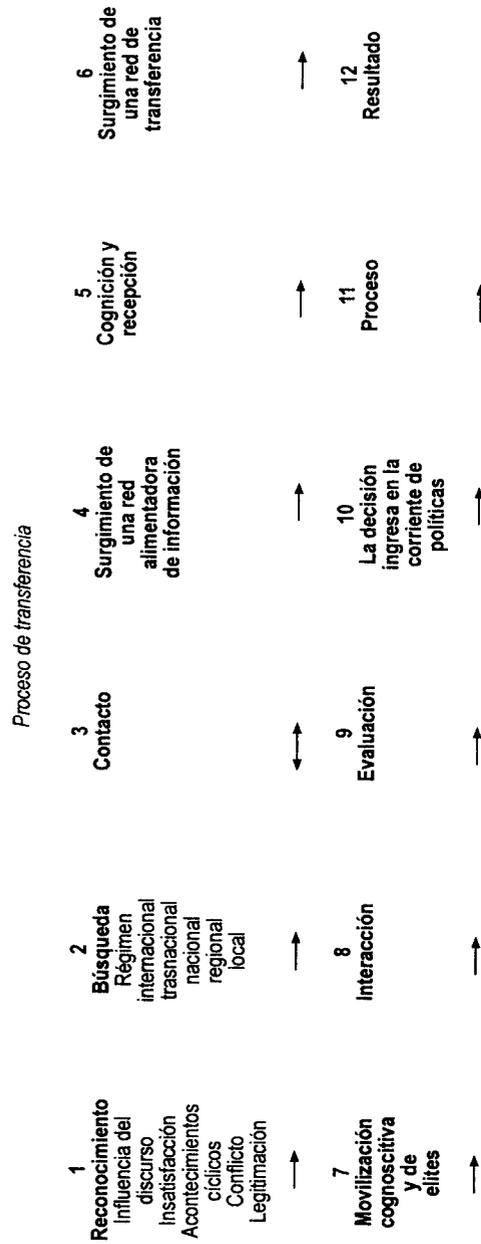
**Cuadro 2.** Características de las comunidades de políticas, las

<i>Dimensión</i>	<i>Concepción de Marsh y Rhodes de una comunidad de políticas</i>
<b>Membresía</b> <i>Número de participantes</i>	Número muy limitado, algunos grupos excluidos de manera consciente
<i>Tipo de interés</i>	Predominan los intereses económicos y/o profesionales
<b>Integración</b> <i>Frecuencia de la interacción</i>	Interacción frecuente y de alta calidad de todos los grupos en todos los asuntos relacionados con la política
<i>Continuidad</i>	La membresía, los valores y los resultados persisten en el tiempo
<i>Consenso</i>	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado
<b>Recursos</b> <i>Distribución de los recursos (dentro de la red)</i>	Todos los participantes tienen recursos; la relación básica es de intercambio
<i>Distribución de los recursos (dentro de las organizaciones participantes)</i>	Jerárquica; los líderes pueden nombrar miembros
<b>Poder</b>	Existe un equilibrio de poder entre los miembros; si bien un grupo puede dominar, debe ser un juego de suma positiva para que persista la comunidad

comunidades epistémicas y las redes de transferencia de políticas

<i>Concepción de Adler y Haas de una comunidad epistémica</i>	<i>Concepción de Evans y Davies de una red de transferencia de políticas</i>
Número limitado, un conjunto comparativo de creencias de principios y causales (analíticas y normativas) actúa como un mecanismo de filtro que excluye ciertos aportes	Número muy limitado, el sistema tiene un sesgo contra ciertos aportes, énfasis en las elites burocráticas y tecnocráticas
Profesionales de las ciencias naturales o sociales o individuos de cualquier disciplina o profesión con conocimientos reconocidos acerca de las políticas, que están en organismos nacionales e internacionales	Agentes de la transferencia de políticas, políticos y burócratas afectados
Se produce un proceso continuo de regateo y negociación dentro de las comunidades epistémicas y entre ellas	Dentro de una escala temporal establecida, interacción frecuente y de alta calidad de todos los grupos en todas las cuestiones relacionadas con la transferencia de políticas
La membresía y los valores persisten en el tiempo siempre que sobreviva la reputación	Redes <i>ad hoc</i> orientadas a la acción, establecidas con la intención específica de impulsar el cambio de políticas
Todos los participantes comparten una base de conocimiento consensual y una empresa común de políticas	Todos los participantes comparten valores básicos
Todos los participantes tienen recursos de conocimientos; la relación básica es de intercambio	Todos los participantes tienen recursos; la relación básica es de intercambio
Quienes elaboran las políticas dependen de las habilidades para reunir información y los recursos de conocimientos de la comunidad epistémica	Quienes elaboran las políticas dependen de las habilidades para reunir información y los recursos de conocimientos del agente de la transferencia y la organización donadora
La opinión de quienes elaboran las políticas en última instancia determina la influencia de una comunidad epistémica y su estado de aceptación	El éxito de una red de transferencia de políticas reside en la capacidad del agente de satisfacer el problema objetivo de políticas del cliente; debe ser un juego de suma positiva para que persista la red

Figura 3. Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia coercitiva de políticas



Hay que señalar que no afirmamos aquí la racionalidad o no racionalidad del proceso de transferencia de políticas. La capacidad de pasar a través de estas etapas depende a menudo de factores del entorno (por ejemplo, condiciones económicas, cambios en el gobierno) y del tipo de agente de la transferencia. Además, el proceso de transferencia voluntaria puede interrumpirse en cualquier punto posterior a la búsqueda y, aun así, dar como resultado una forma de transferencia (por ejemplo, la obtención de una enseñanza, la transferencia simbólica o perceptual). El esquema que presentamos es, entonces, totalmente ilustrativo y proporciona una base para la investigación empírica. Revisaremos cada una de esas etapas.

#### Reconocimiento

El potencial para la transferencia voluntaria de políticas existe en cualquiera de los niveles del gobierno siempre que haya una insatisfacción o necesidad suficientes y siempre que una elite con iniciativa esté lista para manipular esos motivos de queja y establecer un marco para la transferencia. No obstante, la red de transferencia de políticas surge cuando una elite que toma las decisiones, políticos o burócratas, reconoce la existencia de un problema de decisión que requiere, a causa de factores del contexto, una atención urgente. La motivación política para que quienes elaboran las políticas participen en su transferencia ha sido bien documentada en otros trabajos (véanse Bennett, 1991a; Wolman, 1992; Dolowitz y Marsh, 1996).

#### Búsqueda

La ausencia de respuestas o soluciones alternativas aceptables puede llevar a un agente a participar en una búsqueda internacional, nacional, regional o local de ideas sobre políticas. Como observa Rose (1993, p. 103), éste es a menudo un proceso *ad hoc* caracterizado por ensayo y error. Definiríamos la búsqueda en el pasado de una organización como una actividad normal de elaboración de políticas. Es preciso destacar la función de la actividad de búsqueda como una característica esencial del proceso de transferencia de políticas, ya que es dentro de este proceso donde la naturaleza de la reunión de información entra en campos nuevos.

*Contacto*

Durante el proceso de búsqueda, una organización puede encontrar un posible agente de transferencia con habilidades especializadas de movilización "cognoscitiva" y de "elites" (por ejemplo, una comunidad epistémica situada dentro de un organismo internacional). En este contexto, la movilización cognoscitiva es la capacidad del agente de la transferencia para obtener los recursos políticos y de conocimiento necesarios para satisfacer la elaboración de las políticas. La movilización de "elites" es la capacidad del agente de la transferencia para tener acceso a elites del conocimiento y para traer la experiencia de éstas a la red de transferencia. En esta coyuntura, el potencial agente de la transferencia sólo estará interesado en difundir información básica a los posibles clientes con el propósito de seducirlos para que entren en una relación de dependencia. Para algunos agentes, la transferencia de políticas es una actividad lucrativa; por consiguiente, habrá una cantidad considerable de cálculos estratégicos para cerrar un trato. La naturaleza del contacto que se produce depende en última instancia de que el agente sea independiente tanto del cliente como de la organización donadora. Por ejemplo, puede suceder que el agente forme parte de la misma organización de búsqueda.

*El surgimiento de una red alimentadora de información*

Si se despierta la curiosidad del cliente mediante el contacto preliminar, el agente actuará como una red alimentadora de información que aumente tanto la cantidad como los detalles de la información. En esta etapa, el agente se esforzará por demostrar la calidad de su acceso a redes de comunicación y conocimientos y a otras estructuras de oportunidad para la transferencia.

*Cognición, recepción y surgimiento de una red de transferencia*

El cliente evaluará la información que se le ha proporcionado por medio de la red alimentadora de información. La cognición y la recepción dependerán por lo general de que ambos agentes compartan un compromiso con un sistema común de valores. En este sentido, la política de las redes de transferencia de políticas infiere que esta manera de

elaboración de políticas es el coto exclusivo de actividad de una elite y que la participación en el juego depende totalmente del grado de aceptación de los agentes según lo definan los recursos cognoscitivos. Es aquí donde surgen algunas preguntas normativas esenciales acerca de la legitimidad de esta manera de elaboración de políticas; por ejemplo, ¿cuán responsables son las redes de transferencia de políticas?

*Movilización cognoscitiva y de elites*

El proceso de la movilización cognoscitiva y de elites es fundamental para el éxito de la red de transferencia. Es aquí donde se pone a prueba la calidad de los recursos del agente, de quien se espera que proporcione información detallada acerca de programas realizados en otra parte que han abordado un problema similar. Al fundamentar la teoría de sistemas, Easton (1965) arguyó que, a fin de mantener el *statu quo* en una estructura de toma de decisiones, existen mecanismos para filtrar o excluir aportes que serían disfuncionales o sobrecargarían el sistema. Se refirió a estos reguladores como porteros que excluyen del sistema las demandas excesivas o inaceptables. El mismo argumento se puede aplicar a esta etapa del proceso de transferencia de políticas. Por consiguiente, el sistema tiene un sesgo en contra de ciertos aportes. Es en esta etapa del proceso de transferencia cuando sus redes pueden actuar como porteros. Por supuesto, también se puede producir el control del ingreso de una manera más informal en la tercera dimensión oculta del poder postulada por Lukes, antes del filtrado formal, cuando no se consideran en absoluto ciertos posibles aportes (Lukes, 1974).

*Interacción*

Con frecuencia se espera que el agente de la transferencia organice foros para el intercambio de ideas entre el cliente y las elites con conocimientos pertinentes sobre políticas. Estas elites pueden ser representantes de una comunidad epistémica que tienen creencias y criterios de juicio profesionales similares y comparten problemas comunes en relación con las políticas. Por lo tanto, se puede presentar un contexto de interacción por medio de la organización de seminarios, misiones investigadoras, conferencias, y el intercambio de documen-

tos de asesoramiento especializado sobre políticas (por ejemplo, la redacción de legislación). Con estas formas de actividad de difusión, los agentes de la transferencia pueden actuar como un cauce para la obtención de conocimientos consensuales. Por supuesto, esta caracterización depende también del tipo de agente de transferencia que se considere.

### *Evaluación*

Una vez que el cliente está satisfecho con el grado y cantidad de conocimientos que se ha logrado, comienza un proceso de evaluación, que es esencial para determinar: los objetos de la transferencia (por ejemplo, las metas, la estructura y el contenido de las políticas; los instrumentos o las técnicas administrativas de las políticas; las instituciones; la ideología; las ideas, actitudes y conceptos; el estilo o las enseñanzas negativas de las políticas); el grado de transferencia (por ejemplo, de copia, adaptación, hibridación, síntesis, inspiración o simbólica), y los requisitos de la transferencia (por ejemplo, la viabilidad de la política y las condiciones políticas, culturales e institucionales) que condicionarán el surgimiento de una idea acerca de la política.

### *Decisión*

El proceso de transferencia de políticas no es una actividad aislada, sino que forma parte integral del proceso de las políticas. En consecuencia, se interpreta mejor, en los términos de John Kingdon, como una de las diversas opciones de políticas que compiten en la corriente "política" del proceso. En este sentido, las ideas para la transferencia de políticas compiten con otras opciones en lo que Kingdon (1984) llama "caldo primigenio de políticas". Como ha señalado Wolman (1992) en otro trabajo, el éxito de un proceso de transferencia de políticas puede conceptuarse dentro del marco de Kingdon, y su éxito depende en última instancia de que se satisfagan los mismos criterios.

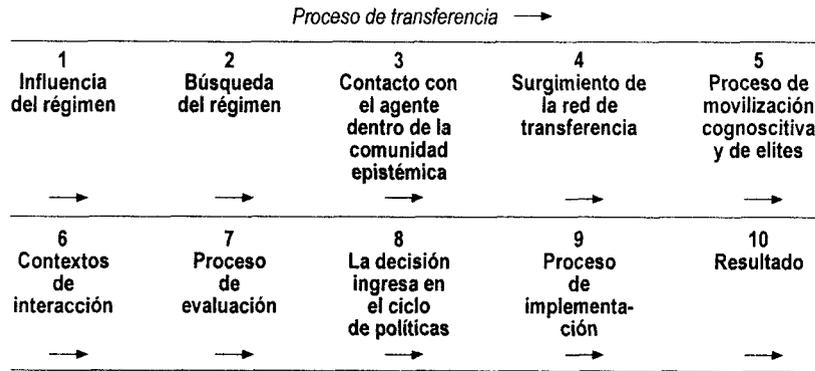
### *Implementación*

El estudio de la transferencia de políticas está incompleto sin una perspectiva de la implementación. Como han expresado Atkinson y Moon (1994, p. 17), la separación artificial de la formulación y la implementación de las políticas debe ser rechazada "en reconocimiento de que la política es un fenómeno complejo y ambiguo". Entonces, un enfoque de "arriba hacia abajo" de la política es inadecuado. Aun cuando una política sea una fiel copia programática de la original, en última instancia sólo se puede decir que ha sido transferida al ser implementada. De ningún modo es seguro que quienes implementan un programa harán lo que pretendieron o especificaron quienes lo formularon. En realidad, tal vez sea imposible que lo hagan por razones de incompatibilidad estructural. En un análisis de la política de privatización de los ferrocarriles, Grantham (1996) señala que la transferencia de políticas es evidente en los ámbitos nacional e interdepartamental; pero, una vez traducidos en una legislación, los programas están expuestos a una redefinición fundamental a medida que progresa y madura la implementación: "El gobierno, en el Regulador, creó un monstruo que iba a alterar los objetivos primarios de la política. Por consiguiente, el cuadro de la transferencia de políticas está incompleto sin un análisis de los aportes posteriores a la decisión".

### *Transferencia coercitiva de políticas*

¿Cómo podría diferir este esquema en un proceso de transferencia coercitiva de políticas? La figura 4 muestra ciertas diferencias en el proceso. En una visión general, una red de transferencia coercitiva de políticas está incluso más orientada a la acción que una de transferencia normal. La transferencia coercitiva de políticas "involucra a un gobierno o institución supranacional que impulsa, o incluso fuerza, a otro gobierno a adoptar un programa particular" (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 344). Como tal, es probable que el agente coercitivo intervenga en el proceso de transferencia desde el principio. Esto limitará al régimen inmediato las actividades de búsqueda del agente, y es probable que en representación de él actúe un representante de una comunidad epistémica (la OCDE, por ejemplo). También es importante observar que este proceso no puede interrumpirse antes de un punto anterior a la "acción" ya que, de otro modo, habría fracasado el proce-

**Figura 4.** Surgimiento y desarrollo de redes de transferencia coercitiva de políticas

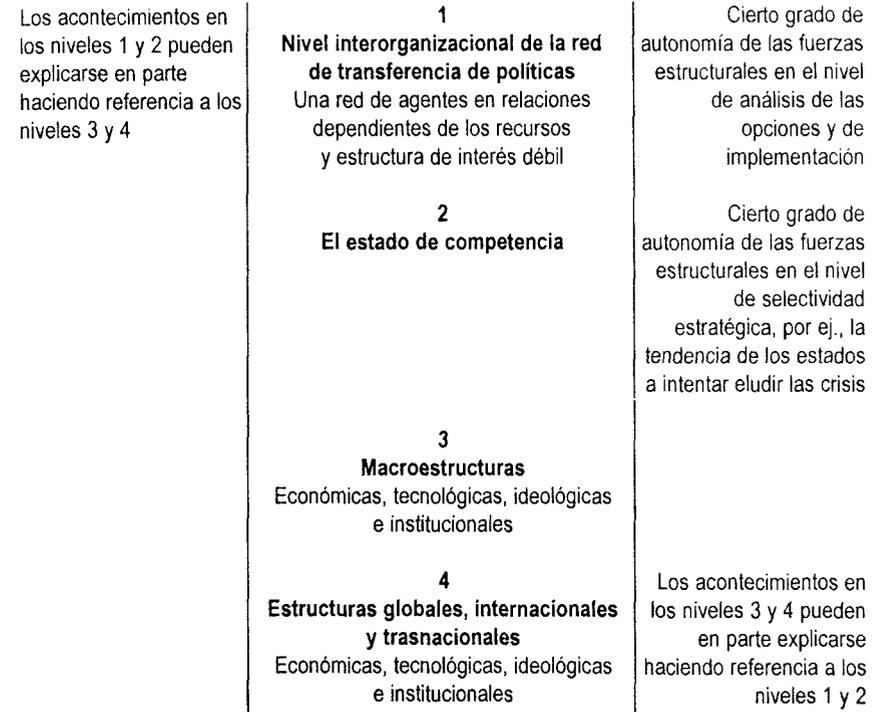


so de coerción. Señalamos además que los aportes serán vigilados y controlados estrechamente en todas las etapas del proceso. Dicho esto, también es claro que los efectos culturales pueden repercutir en las etapas de evaluación e implementación del proceso de transferencia.

*Resumen del argumento*

Como ilustra la figura 5, de la caracterización anterior del proceso de transferencia de políticas se puede deducir una serie de hipótesis empíricamente comprobables. Con base en Marsh y Rhodes (1992b), se pueden organizar esas hipótesis en un conjunto de variables independientes y dependientes en el cual se deben considerar las estructuras como variables independientes (véanse 1-4 en la figura 5) y las funciones como variables dependientes. Todo cambio en la variable dependiente (función) puede ser el resultado de una variación en la estructura (variable independiente) o en la variable que interviene (proceso o mecanismo). Por ejemplo, los cambios exógenos o del entorno de la red pueden llevar a la creación de una red de transferencia de políticas que promueva el cambio de políticas. Éstos pueden ser efectos económicos/de mercado, ideológicos, de conocimientos/técnicos o institucionales. Si los factores económicos constituyen el catalizador del cambio, la forma de la respuesta puede ser influida por la ideología del Estado de competencia. También se puede deducir que el

**Figura 5.** Análisis de múltiples niveles de la transferencia de políticas



cambio político que surge de una red de transferencia podría ser producto de factores endógenos tales como la influencia del agente de la transferencia o de la organización donadora. Sin embargo, como dicta un enfoque estructuracionista, las redes de transferencia son sólo un componente de la explicación del cambio de políticas. De hecho, como dicen Marsh y Rhodes, “toda caracterización adecuada del proceso de las políticas debe reconocer la variedad” (Marsh y Rhodes, 1992b, p. 250).

### **La demostración de la transferencia de políticas: algunas cuestiones metodológicas y prácticas**

David Dolowitz (1996) aboga, con razón, por un esquema claro para determinar la existencia de la transferencia de políticas. Con este propósito, identifica cinco instrumentos que permitirían detectar la existencia de una transferencia de políticas: los medios de difusión, los informes, las conferencias, las visitas y las declaraciones gubernamentales. No obstante, se presentan estas categorías más como instrumentos para enterarse de una transferencia de políticas que como fuentes de pruebas de que ésta se ha producido. En esta sección se señala que la literatura actualmente no proporciona técnicas adecuadas para demostrar que existe una transferencia de políticas y se proponen criterios para este fin. Dados los criterios adecuados de validación, la comprobación de la transferencia puede ser más difícil de lo que comúnmente suponen quienes argumentan que está aumentando ese fenómeno (Dolowitz y Marsh, 1996, p. 343). Gran parte de la literatura existente se basa más que nada en abstraer supuestos casos totalmente apropiados de la transferencia de políticas; hay que prestar atención a las cuestiones relacionadas con los límites, lo cual implica en un sentido empírico establecer casos que no sean ejemplos. Demostramos aquí la necesidad de ser cautelosos al afirmar que existe una transferencia de políticas y proponemos entonces una lista de verificación de los factores necesarios para comprobar que se ha producido.

### **La validación en el análisis de la transferencia de políticas**

Proponemos la siguiente secuencia de pasos como una salvaguarda contra declaraciones exageradas acerca de la naturaleza y la extensión de ejemplos particulares de transferencia de políticas.

#### *El sujeto de análisis*

Al comienzo, es importante ser claros acerca del fenómeno que se estudia. En el trabajo empírico primario existe una gama de posibilidades. Se podrían considerar los intentos de facilitar/imponer la transferencia de políticas, el proceso de transferencia cuando se está produciendo, o una afirmación de que se ha producido en el pasado.

*¿Quién o qué es identificado como el agente o los agentes de la transferencia: quién la desea, qué quieren obtener con ella, cómo la están llevando a cabo, en beneficio de quién y por qué?*

Se examinó antes el concepto de agencia. Para reiterar, un agente es esencial para las dimensiones voluntaria y coercitiva de la transferencia de políticas dada nuestra definición: aprendizaje intencional orientado a la acción. En consecuencia, la transferencia debe ser un proceso consciente, ya sea que se lleve a cabo voluntariamente o esté sujeto a coerción.

*¿Hay pruebas de no transferencia?*

Hay dos posibles dimensiones de no transferencia que se deben tener en cuenta en todo ejercicio de validación. Los elementos de una idea o programa, si se descubre que han sido tomados prestados de antecedentes nacionales o son innovadores, pueden ser descritos como no transferencias. También son no transferencias las partes de una idea o programa originales descartadas o filtradas por el sujeto/agente. En consecuencia, es esencial una comparación detallada de la política en cuestión con entornos nacionales y originales si se desea determinar el grado real de transferencia en un caso particular.

*¿Cuáles son las pruebas presentadas para apoyar la afirmación?  
¿Qué tan convincentes son?*

Dolowitz y Marsh (1996) argumentan, correctamente, que los investigadores deben buscar una preponderancia de pruebas, y señalan que incluso las entrevistas, no demuestran de manera concluyente que la información proveniente de un sistema extranjero influyó en la legislación nacional. Evidentemente, las pruebas diferirán según la naturaleza del tema. Por ejemplo, al buscar comprobar si se ha transferido una idea o una actitud, se tratará de examinar las ideas e interpretaciones del sujeto receptor. Por otra parte, si se argumenta que se ha copiado un programa, se espera que se presenten pruebas "físicas" más concretas que apoyen esa declaración. Sólo se puede decir que un programa ha sido copiado por otro si se han comparado ambos. La cuestión de si el programa se ha realizado podría ser entonces sometida

da al análisis de la implementación para determinar qué tan lejos ha llegado la transferencia. Señalamos que se puede establecer una distinción entre transferencias de *componentes no físicos* (ideas, conceptos, actitudes) y transferencias de *componentes físicos* (programas e implementación).

Sigue entonces la pregunta de qué tan convincentes son las pruebas presentadas. Por supuesto, éste es un problema de análisis empírico en general, pero tiene particular importancia aquí dados los distintos tipos de transferencia y las diferentes pruebas que pueden confirmarla. Simplemente advertimos que no se debe entender que la prueba de una cosa es prueba de otra.

*¿Qué conclusiones se pueden sacar de lo expresado antes acerca de la naturaleza y el grado de la transferencia que se ha producido?*

Aquí se dan las respuestas a interrogantes acerca del tema de análisis: ¿son ideas, programas o programas implementados los que han o no han sido, o son o no son transferidos? Si se encuentra que se ha producido la transferencia, se podría determinar entonces el grado de ésta: copia, emulación, hibridación, síntesis o inspiración (Dolowitz y Marsh, 1996).

## Conclusiones

Como en todos los ejercicios de esquematización, hemos simplificado un complejo proceso a fin de proporcionar un modelo heurístico que trate de abarcar la multiplicidad de factores que moldean el proceso de transferencia de políticas. Nuestro marco, que establece el ámbito útil y las dimensiones de la transferencias de políticas, define el concepto en los términos de Rose como una actividad intencional orientada a la acción que se lleva a cabo dentro de un entorno multiorganizacional. Este modelo heurístico puede ser empleado provechosamente mediante el trazado cartográfico hacia adelante o hacia atrás (este último siempre que se haya producido la transferencia de políticas). Señalamos entonces que el proceso de transferencia debe ser analizado en un marco tridimensional que abarque: los niveles global, internacional y trasnacional; el nivel estatal macro y el nivel interorganizacional. Se sugiere también una secuencia de validación que ayudará

a los analistas de la transferencia de políticas a comprobar que ésta se ha producido. En síntesis, afirmamos que este modelo heurístico tiene adicionalidad porque el análisis de la transferencia de políticas puede ahora decirnos algo que no sabíamos antes. Tenemos ahora una idea clara de las circunstancias nacionales e internacionales que probablemente provoquen una transferencia de políticas, del alcance y las dimensiones de la transferencia, y de cuáles aspectos del marco deben o no aplicarse en la investigación empírica.

## Referencias bibliográficas

- Adler, E. y P. Haas (1992), "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program", en P. Haas (ed.), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, número especial de *International Organization*.
- Amin, A. y Thrift, N. (1994), "Living in the Global", en A. Amin y N. Thrift (eds.), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson, R. y G. Moon (1994), *Urban Policy in Britain: The City, the State and the Market*, Londres, Macmillan.
- Barry, B. (1975), "On Analogy", *Political Studies 1950-1975 Anniversary Issue*, vol. XXIII, núm. 2-3, junio-septiembre, pp. 208-224.
- Bennett, C. (1991a), "How States Utilise Foreign Evidence", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, pp. 31-54.
- (1991b), "Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?", *British Journal of Political Science*, vol. 21, pp. 215-233.
- Bennett, C. y M. Howlett (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, vol. 25, pp. 275-294.
- Berger, R. y R. Foster (1982), "Public Private Partnership: The British Experience", Council for International Urban Liaison.
- Berger, S. y R. Dore (eds.) (1996), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Bhaskar, R. (1979), *The Possibility of Naturalism*, Brighton, Harvester Wheatsheaf.
- Biersteker, T. (1992), "The 'Triumph' of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and the Bases of Governance in the International Economic Order", en J. Rosenau y E.

- Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Boyer, R. y D. Drache (eds.) (1996), *States Against Markets: The Limits of Globalization*, Londres, Routledge.
- Boyle, R. (ed.) (1985), "Leveraging Urban Development: A Comparison of Urban Policy Directions and Programme Impact", *Policy and Politics*, vol. 13, núm. 2, pp. 175-210.
- Breslauer, G. (1991), "What Have We Learned About Learning", en G. Breslauer y P. Tetlock (eds.), *Learning in US and Soviet Foreign Policy*, Boulder, Westview Press.
- Bürklin, W. (1984), *Grüne Politik: Ideologische, Zyklen, Wahler und Parteiensystem*, Oplenden Westdeutscher Verlag.
- Callinicos, A. (1985), "Anthony Giddens: A Contemporary Critique", *Theory and Society*, vol. 14 (marzo), pp. 133-166.
- Camilleri, J. A. y J. Falk (1992), *The End of Sovereignty*, Aldershot, Edward Elgar.
- Cerny, P. (1992), *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency, and the Future of the State*, Londres, Sage.
- (1996), "Globalization and Other Stories: The Search for a New Paradigm for International Relations", *International Journal*, vol. 51, núm. 4, pp. 617-637.
- (1997), "Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization", *Government and Opposition*, vol. 32, núm. 2, pp. 251-274.
- Cerny, P. G. (1998), "Globalization and Politics", *Swiss Political Science Review* (en prensa).
- Cohen, M., J. March y J. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Collier, D. y R. Messick (1975), "Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review*, vol. 69, pp. 1299-1315.
- Coleman, W. (1994), "Policy Convergence in Banking: A Comparative Study", *Political Studies*, vol. XLII, pp. 274-292.
- Davies, J. S. (1996), "Urban Regime Theory in Critical Perspective: A Case Study of Regeneration Policy in the London Borough of Merton", *University of York Papers in Policy and Politics*, núm. 3.
- Dolowitz, D. (1997), "British Employment Policy in the 1980s: Learning from the American Experience", *Governance*, vol. 10, núm. 1, pp. 23-42.

- Dolowitz, D. y D. Marsh (1996), "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, vol. 44, 343-357.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Nueva York, New York University.
- Dowding, K. (1995), "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies*, vol. 43, núm. 1, pp. 136-150.
- Dunleavy, P. (1994), "The Globalization of Public Services Production: Can Government Be 'Best in World'?", *Public Policy and Administration*, vol. 9, núm. 2, pp. 36-64.
- Easton, D. (1965), *A Framework for Political Analysis*, N.J., Prentice Hall.
- Evans, M. y J. Davies (1998), "Integrating Meso Level Approaches: Establishing Causal Pathways in Policy Transfer Analysis", *Governance* (en prensa).
- Eyestone, R. (1977), "Confusion, Diffusion, and Innovation", *American Political Science Review*, vol. 71, pp. 441-447.
- Gerth, H. y C. Wright-Mills (1948), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Giddens, A. (1979), *Central Problems in Social Theory*, Berkeley, University of California Press.
- (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press.
- (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Grantham, A. (1996), "Why the Process of Policy Implementation is Important to the Policy Transfer Debate", ponencia presentada en el Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales, Conferencia sobre la Transferencia Internacional de Políticas, Universidad de Birmingham, otoño de 1996.
- Gummett, E. (1996), *Globalisation and Public Policy*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- Haas, E. (1990), *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organisations*, Berkeley, University of California Press.
- Haas, P. (ed.) (1992), "Knowledge, Power and international Policy Coordination", *International Organisation*, número especial.
- Harmon, C. (1991), "The State and Capitalism Today", *International Socialism*, vol. 51, pp. 3-56.

- Harmon, C. (1997), "Globalisation: A Critique of a New Orthodoxy", *International Socialism*, vol. 73, pp. 3-34.
- Hay, C. (1995), "Structure and Agency", en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Theories and Methods in Political Science*.
- Held, D. (1991), "Democracy, the Nation State and the Global System", *Economy and Society*, vol. 20, pp. 138-172.
- Higgott, R. (1996), en P. Gummert (ed.), *Globalisation and Public Policy*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar.
- Hirst, P. y G. Thompson (1996), *Globalisation in Question*, Cambridge, Polity Press.
- Hogwood, B. y B. G. Peters (1983), *Policy Dynamics*, Brighton, Nueva York, Wheatsheaf and St. Martin's Press.
- Hogwood B. y L. Gunn (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
- Hollis G. et al. (1994), *Local Government Finance: An International Comparative Study*, LGC Communications/Joseph Rowntree Foundation.
- Ikenberry, J. G. (1990), "The International Spread of Privatisation Policies: Inducements, Learning and Policy Bandwaggoning", en E. Suleiman y J. Waterbury (eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform*, Boulder, Westview Press.
- Jacobs, J. (1995), "The UDG", en R. Boyle (ed.), *Leveraging Urban Development: A Comparison of Urban Policy Directions and Programme Impact in the United States and Britain*, *Policy and Politics*, vol. 13, núm. 2, pp. 175-210.
- James Gregor, A. (1971), *An Introduction to Metapolitics*, Nueva York, The Free Press.
- Jessop, B. (1990), *State Theory*, Cambridge, Polity Press.
- (1992), "From the Keynesian Welfare to the Schumpeterian Workfare State", Lancaster Regionalism Group, Working Paper 45, Lancaster, University of Lancaster, septiembre.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Keohane, R. (1983), "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en A. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, D.C., ASPA.
- (1986), *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press.
- Keohane, R. y H. Milner (1996), *Internationalisation and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Klingman, C. D. (1980), "Temporal and Spatial Diffusion in the Comparative Analysis of Social Change", *American Political Science Review*, vol. 74, pp. 123-134.
- Levy, J. (1994), "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield", *International Organisation*, vol. 48, núm. 2, pp. 279-312.
- Lipset, S. (1981), "Revolt Against Modernity", en P. Tosvik (ed.), *Mobilization, Centre-Periphery Structures and Nation Building*, Bergen, Universitetsforlaget.
- London Borough of Merton (1996), "Transnational Partnership and Economic Twinning", Committee Report, Community Partnership Sub-committee, 25 de marzo.
- (1996), "Transnational Partnerships and the Adapt Initiatives", Committee Report, Community Partnership Sub-committee, 7 de octubre.
- Lukes, S. (1974), *Power: A Radical View*, Londres, Macmillan.
- Majone, G. (1991), "Cross-national Sources of Regulatory Policy Making in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, vol. 11, pp. 79-106.
- (1994), "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics*, vol. 17, pp. 77-101.
- Marsh, D. y R. A. W. Rhodes (1992a), "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, vol. 21, pp. 181-205.
- Marsh D. y R. A. W. Rhodes (1992b), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Marsh D. y G. Stoker (eds.) (1995), *Theories and Methods in Political Science*, Londres, Macmillan.
- McGrew, A. (1992), "Conceptualizing Global Politics", en A. McGrew, P. G. Lewis et al., *Global Politics*, Cambridge, Polity Press.
- McGrew, A. y P. G. Lewis et al. (1992), *Global Politics*, Cambridge, Polity Press.
- Moran M. y B. Wood (1995), "The Globalization of Health Care Policy", en P. Gummert (ed.), *Globalization and Public Policy*.
- Nemenwirth, Z. y R. Weber (1987), *Dynamics of Culture*, Boston, MA, Allen and Unwin.
- Osborne D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Pauly, L. W. y S. Reich (1997), "National Structures and Multinational

- Corporate Behavior: Enduring Differences in the Age of Globalization", *International Organization*, vol. 51, núm. 1, pp. 1-30.
- Peters, G. (1993), "Managing the Hollow State", en K. J. Eliassen y J. Kooiman, (eds.), *Managing Public Organisations*, Londres, Sage.
- Portnoy, B. (1997), "Transnational Networks and Industrial Order", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., 27-31 de agosto.
- Pred, A. (1986), *Place, Practice and Structure*, Cambridge, Polity Press.
- Rhodes, R. A. W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*, Londres, Unwin Hyman.
- (1994), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, pp. 652-667.
- (1994), "The Hollowing-out of the State: The Changing Nature of the Public Services in Britain", *Political Quarterly*, vol. 65, núm. 2, pp. 138-151.
- (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, núm. 5, pp. 652-667.
- (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Milton Keynes, Open University Press.
- Risse Kappen, T. (ed.) (1995), *Bringing Transnationals Back in: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Robertson, D. (1991), "Political Conflict and Lesson Drawing", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, pp. 331-354.
- Robertson, D. y J. Waltman (1992), "The Politics of Policy Borrowing", ponencia presentada ante la American Political Science Association, 3-6 de septiembre.
- Rose, R. (1985), "The Programme Approach to the Growth of Government", *British Journal of Political Science*, vol. 15, pp. 1-29.
- (1991), "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, pp. 3-30.
- (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, N.J., Chatham House.
- Rosenau, J. N. (1992), "Citizenship in a changing global order", en J. N. Rosenau y E.O. Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. y E.O. Czempiel (eds.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Rudner, R. (1966), *Philosophy of Social Science*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Sabatier, P. (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, vol. 29, pp. 129-168.
- (1997), *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*, Boulder, Co., Westview Press.
- Sabatier, P. y H. Jenkins Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Co., Westview Press.
- Saward, M. (1997), "In Search of the Hollow Crown", en P. Weller, H. Bakvis y R. A. W. Rhodes (eds.), *The Hollow Crown*, Londres, Macmillan.
- Smith, A. D. (1990), "Towards a Global Culture?", *Theory, Culture and Society*, vol. 7, pp. 171-191.
- Smith, M. (1992), "Modernization, Globalization and the Nation State", en A. McGrew, P. G. Lewis *et al.*, *Global Politics*, Cambridge, Polity Press.
- Stevens, H. (1995), "Converging Administrative Systems: Recruitment and Training in the United Kingdom", Working Paper, The European Institute, The London School of Economics and Political Science.
- Strange, S. (1988), *States and Markets*, Londres, Francis Pinter.
- (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stoker, G. (1990), "Regulation Theory, Local Government and the Transition from Fordism", en D. King y J. Pierre (eds.), *Challenges to Local Government*, Londres, Sage.
- Stone, D. (1996), *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, Londres, Cass.
- Tarrow, S. (1983), "Struggling to Reform Social Movement and Policy Change During Cycles of Protest", Western Societies Paper No. 15, Ithaca, N.Y., Cornell University.
- Ward, H. (1993), "State Exploitation, Capital Accumulation and the Evolution of Modes of Regulation: A Defence of 'Bottom Line Economism'", ponencia presentada ante la conferencia anual de la British Political Studies Association, Leicester, abril.
- Waltz K. (1979), *Theory of Institutional Politics*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Wendt, A. (1987), "The Agency Structure Problem in International Relations", *International Organisation*, vol. 41, núm. 3, pp. 335-370.

- Wendt, A. (1992), "Anarchy is What States Make of It", *International Organisation*, vol. 46, núm. 2, pp. 335-370.
- (1994), "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review*, vol. 84, núm. 2, pp. 384-396.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies*, Nueva York, Free Press.
- Wolman, H. (1992), "Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of Britain and the United States", *Governance*, vol. 5, pp. 27-45.
- Wolman, H. y M. Goldsmith (1992), *Urban Politics and Policy*, Oxford, Blackwell.
- Zeigler, C. E. (1993), *Foreign Policy and East Asia: Learning and Adaptation in the Gorbachev Era*, Cambridge, Cambridge University Press.

## Gestión y organización

# La gerencia y el aprendizaje organizacional

Steinar Askvik\*

**E**ste artículo se ha inspirado en las teorías del aprendizaje organizacional que hacen hincapié en la función de la gerencia en los procesos de aprendizaje. El propósito es usar teorías y modelos que se refieran a cómo aprenden las organizaciones a explorar perspectivas opcionales de la gerencia acerca de los procesos de adaptación organizacional. En primer lugar, examinaremos qué significa el aprendizaje en general, cuál es la distinción entre procesos individuales y colectivos de aprendizaje, y cuáles son las principales perspectivas del aprendizaje organizacional que se pueden identificar. Luego aclararemos en qué medida las distintas perspectivas del aprendizaje implican modelos diferentes de la función de la gerencia en los procesos de adaptación y cambio en la organización.

## El aprendizaje y sus niveles

Tradicionalmente son los psicólogos y los pedagogos quienes con más frecuencia se han preocupado por el concepto de aprendizaje. Se han propuesto unas cuantas definiciones autorizadas de lo que debe significar el aprendizaje. Una asociación común es la establecida entre el aprendizaje y el *cambio* (Moxnes, 1981 y 1981a). Se puede definir el aprendizaje como una modificación más o menos continua del comportamiento que

---

\* Profesor de la Universidad de Bergen en Noruega. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

no es producto del proceso natural de maduración (Hildgard y Bower, 1975). Otras definiciones subrayan que el aprendizaje es “un cambio relativamente permanente del comportamiento potencial como resultado del refuerzo” (Kimble, 1961; Hergenhahn, 1982). No obstante, también se ha intentado definir el aprendizaje como “un proceso donde se adquieren conocimientos mediante la experiencia” (Kolb, 1971), señalando que “por medio del aprendizaje se llega a saber algo que no se sabía anteriormente” (Honey y Mumford, 1986).

La debilidad de muchas definiciones reside en que son tan amplias que transmiten muy poca información concreta o práctica. Algunos autores han destacado en especial que el aprendizaje es un cambio en el comportamiento como producto de la interacción entre un individuo y su entorno (por ejemplo, King, 1965; Nord, 1972; Bjørvik, 1972). Señalan que el aprendizaje capacita al individuo para adaptarse a las dinámicas exigencias de su entorno. Esto apunta a una perspectiva del aprendizaje orientado hacia el usuario, que encontramos cuando Dalin (1974) define el aprendizaje como un “proceso caracterizado como la experiencia individual de un mayor conocimiento de las relaciones y la resultante capacidad de realizar ciertas tareas”.

El aprendizaje puede ser más o menos fundamental. Carl Rogers (1969) habla de un aprendizaje significativo y por él entiende el tipo de aprendizaje que abarca algo más que una simple acumulación de conocimientos. El aprendizaje significativo implica que el individuo cambia sus escalas básicas de valores y la orientación de su desarrollo en la medida en que cambia su personalidad.

También es interesante distinguir entre niveles de aprendizaje. Bateson (1973) se refiere a ellos: el “aprendizaje de nivel cero” es el más primitivo. El término implica que no se produce ningún cambio, pues describe una situación donde hay una estrecha relación entre el estímulo y la respuesta: el mismo estímulo produce siempre la misma respuesta, como cuando el perro siempre viene cuando su amo hace sonar el silbato. En principio, no se produce ningún aprendizaje una vez que se ha establecido por primera vez la conexión. Sin embargo, el establecimiento de la conexión puede ser considerado un proceso tradicional de aprendizaje, donde la corrección de errores es la estrategia principal. Éste es el nivel I de aprendizaje según Bateson. Una manera más avanzada es el nivel II, que implica un cambio de las estrategias de aprendizaje y a menudo es llamado metaaprendizaje. El perro está aprendiendo a conocer las señales de su amo cuando se da cuenta que se encuentra en una situación de aprendizaje.

## El aprendizaje organizacional

En la teoría moderna de la organización se ha difundido la idea de que las organizaciones aprenden gradualmente. Este concepto se basa en que las organizaciones modifican sus metas y procedimientos ordinarios sobre la base de las experiencias que tienen (Cyert y March, 1963). Una pregunta importante es si el sujeto del aprendizaje es la organización misma o son los miembros de la organización quienes adquieren nuevas maneras de pensar y actuar. Cyert y March afirman que es ingenuo pensar que las organizaciones aprenden del mismo modo que los individuos. Encuentran útil investigar los procesos de aprendizaje en la organización, independientemente de las características individuales de sus miembros.

Hedberg (1981) adopta una perspectiva de sistemas acerca del aprendizaje organizacional. Aprendizaje es un término común para designar todos los tipos de procesos mediante los cuales un sistema adquiere características de sus entornos. Hedberg subraya que las organizaciones aprenden a través de sus miembros. Sin embargo, el aprendizaje organizacional implica algo más que el individual. Una organización no tiene cerebro, pero incluye sistemas cognoscitivos y rutinas que continuamente evolucionan. Aunque se anexen o se vayan algunos o varios miembros, sus sistemas colectivos permanecerán estables, en gran medida independientes de esos flujos de personal.

Aun cuando los individuos desempeñan una función importante en los procesos de aprendizaje organizacional, están condicionados e influidos por los límites que establecen los sistemas de la organización. Un supuesto básico en la teoría moderna de la organización es que los individuos son formados por los procedimientos ordinarios de operación y aprenden de ellos (March y Simon, 1958; Cyert y March, 1963). Por otra parte, con frecuencia también se observa que existe una diferencia entre lo que ellos piensan y hacen y la manera en que actúan las organizaciones (March y Olsen, 1976). Ambos aspectos son realidades de la vida organizacional que justifican un enfoque diferente de las organizaciones como unidades independientes de aprendizaje.

## Comprensión y acción

En la teoría de la organización ha existido una tendencia a formular distintas definiciones del aprendizaje haciendo referencia a conceptos

como comprensión, estructuras, sistemas, rutinas y comportamientos (Fiol y Lyles, 1985). Algunos autores, como Hedberg (1981), han hecho hincapié en la obtención de nuevos conocimientos y en la comprensión como un criterio para determinar que se está produciendo un proceso de aprendizaje activo. Otros se han preocupado por la manera en que el aprendizaje se materializa en estructuras y comportamientos. Sin embargo, muchos teóricos de la organización no establecen una distinción explícita entre los aspectos cognoscitivos y del comportamiento del aprendizaje.

Simon (1965) definió en cierta ocasión el aprendizaje organizacional como un mayor conocimiento y la reestructuración eficaz de los problemas de la organización —a través de los individuos— que se reflejan en los elementos estructurales y en los resultados de la organización. Levitt y March (1988) consideran que las rutinas constituyen un instrumento para el aprendizaje, y que son transformadas y adaptadas según el tipo de experiencias que tienen las organizaciones. Las rutinas, según Levitt y March, tienen una connotación amplia. Comprenden fenómenos sociales tan diferentes como las normas, los procedimientos, las convenciones, las estrategias y las tecnologías que forman parte de toda organización. En un sentido más amplio, también abarcan el conjunto predominante de supuestos y valores, las maneras de pensar y los tipos de conocimiento que apoyan las normas oficiales de una organización o se oponen a ellas.

Sin embargo, puede ser útil establecer una distinción entre comprensión y acción para aclarar el concepto de aprendizaje organizacional. Las ideas convencionales de racionalidad tienden a suponer que la acción sucede a la comprensión y que todos los conocimientos nuevos dan como resultado acciones nuevas. Éste es un mensaje importante en la literatura sobre las estrategias (Chandler, 1962; Williamson, 1975). Del mismo modo, las perspectivas de inspiración fenomenológica subrayan la contribución de la cognición humana y organizacional en relación con los entornos del hombre (Weick, 1979). En esas perspectivas el aprendizaje organizacional es concebido básicamente como una nueva comprensión y nuevos conocimientos. Los cambios en las estructuras y el comportamiento son consecuencias naturales del aprendizaje cognoscitivo que se produce.

Por otra parte, también hay teorías que afirman que la acción es más importante. En definitiva, es en la práctica donde se pone a prueba la capacidad para realizar una tarea (Luthans y Kreitner, 1985). Además, los conocimientos y la racionalidad por sí mismos no consti-

tuyen una garantía de mejores acciones. March (1981) usa el término “tecnología de la insensatez” para expresar que las organizaciones a menudo cambian sin ningún propósito o intención específicos. Las organizaciones también tienen funciones simbólicas que cumplir: se preocupan por proyectar una imagen positiva de sí mismas hacia sus entornos. Esa preocupación puede contribuir a una concentración excesiva en los aspectos positivos de sus actividades y a un menor interés en los aspectos negativos.

En lugar de usar uno u otro criterio, supondremos que el aprendizaje organizacional tiene que ser considerado a la luz de ambas dimensiones. El aprendizaje organizacional implica que las organizaciones, sobre la base de nuevos conocimientos y comprensión, cambian sus estructuras y sus programas de acción. En esta perspectiva, los episodios donde no se producen cambios prácticos derivados de conocimientos nuevos pueden ser considerados como ejemplos de procesos incompletos de aprendizaje, pero no como un aprendizaje si los cambios en las estructuras y los programas de acción de la organización se producen sin que los preceda una nueva comprensión.

### Niveles de aprendizaje

Como se mencionó antes, el aprendizaje individual puede ser más o menos fundamental; esto se aplica también a las organizaciones. Hedberg (1981) establece una distinción entre tres tipos de aprendizaje:

- El aprendizaje de ajuste implica cambios que no son demasiado profundos. La comprensión que tiene la organización de su tarea es relativamente estable. Se ponen en práctica modificaciones dentro del marco del conjunto establecido de programas de acción que la organización ya conoce.
- El aprendizaje de renovación implica cambios más importantes. La nueva comprensión e interpretación de los entornos lleva a las organizaciones a aplicar nuevas combinaciones de acciones como respuesta.
- El aprendizaje de cambio completo incluye cambios radicales en la estructura de las definiciones de la organización acerca de su situación y en el conjunto de acciones de que dispone la organización como respuesta.

Por consiguiente, el aprendizaje de ajuste produce modificaciones menores en los conocimientos y en los programas de acción de la organización. Son ejemplos de esto los tipos de ajuste que Cyert y March (1963) describen en su teoría del comportamiento de la empresa: ajustes en las normas de búsqueda, las normas de atención, los objetivos y los procedimientos para la toma de decisiones, sobre la base de las experiencias que tienen las organizaciones.

Por el contrario, el aprendizaje de renovación y el aprendizaje de cambio completo implican modificaciones cada vez más cualitativas en los conocimientos y el comportamiento. Entrañan variaciones fundamentales de las estrategias organizacionales, como sucede cuando las organizaciones se dan cuenta de su necesidad de nuevos productos y nuevos mercados (Tronsmo, 1987; Greve, 1985). También pueden incluir cambios revolucionarios de un tipo a otro de maneras de organización (Miller y Friesen, 1984). En el caso del aprendizaje de cambio completo, el proceso implicará una ruptura total con los modos anteriores de pensar y actuar. Esto no ocurre con mucha frecuencia porque existen fuerzas poderosas que actúan para mantener la idea tradicional de lo que deben ser y hacer las organizaciones (Weick, 1979; Pfeffer y Salancik, 1978).

Supondremos que la mayoría de las organizaciones tienen cierta capacidad para el aprendizaje de ajuste, el cual se produce en el marco de una estructura organizacional establecida y un determinado conjunto de rutinas. Argyris y Schön (1978) hablan de un "aprendizaje de ciclo único" cuando describen esos procesos. El aprendizaje de ciclo único es característico de situaciones en que la organización trata de corregir errores en el marco de un conjunto establecido de objetivos, valores y supuestos básicos. Sin embargo, también existen muchas organizaciones que son tan rígidas que no pueden efectuar ni siquiera ajustes menores. Los estudios de los tipos burocráticos y mecánicos de organizaciones ofrecen ejemplos de esa incapacidad (Crozier, 1964; Burns y Stalker, 1961).

El aprendizaje de renovación y el de cambio completo suponen que las organizaciones pueden llevar a cabo cambios muy amplios relacionados con modificaciones fundamentales de los patrones de valores, con los marcos predominantes de interpretación y con los programas de acción. Argyris y Schön (1978) llaman a esto aprendizaje de ciclo doble. Si el aprendizaje significa la corrección de errores, el de ciclo doble implica la transformación del marco de referencia de lo que se consideran errores y corresponde a lo que Bateson (1973) llamó aprendizaje

de nivel II. Este tipo de aprendizaje presupone que la organización está abierta a la información y a las señales que se pueden experimentar como amenazadoras y contradictorias en relación con las verdades y valores establecidos.

Existen distintas maneras de clasificar el tipo de relaciones que influyen en los procesos de aprendizaje organizacional, tanto de bajo como de alto nivel. En las secciones siguientes presentaremos algunas perspectivas importantes.

### El estilo de aprendizaje

El enfoque se basa en la manera en que los miembros de las organizaciones se relacionan con sus propias experiencias y con sus entornos. Kolb (1971) desarrolló un modo de interpretar las diferencias entre los estilos individuales de aprendizaje de los gerentes. Otros autores han generalizado su sistema de clasificación y lo han usado para analizar procesos de aprendizaje organizacional (Carlsson, Keane y Martin, 1979). El sistema se basa en una distinción entre cuatro aspectos diferentes de los procesos de aprendizaje.

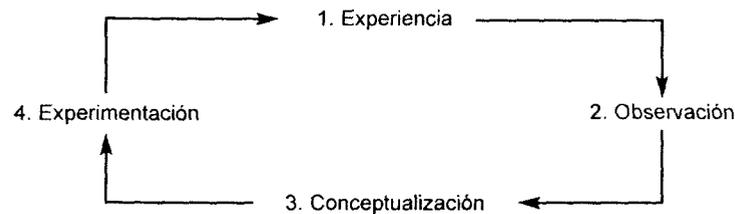
Las fases individuales de todo proceso de aprendizaje pueden ser descritas de la siguiente manera:

1. Comience con una experiencia aquí y ahora.
2. Siga con la recopilación de datos y la sistematización de las observaciones.
3. Continúe con la formulación de conceptos y la elaboración de teorías.
4. Ensaye el nuevo comportamiento.

Juntas, estas cuatro fases constituyen un ciclo de aprendizaje como el que se muestra en la figura 1.

En su modelo original, Kolb y colaboradores subrayan que los individuos son propensos a adoptar uno u otro tipo de comportamiento. Una persona puede estar más interesada en desarrollar y formular teorías acerca de lo que observa y experimenta; otra puede preocuparse más por el proceso de sentir y experimentar como un fin en sí mismo. De manera similar, podemos pensar que las organizaciones están básicamente orientadas hacia uno u otro tipo de actividades; en una organización el propósito esencial es el aprendizaje mediante la

Figura 1. Ciclo de aprendizaje de Kolb



elaboración de teorías; en otra, se hace hincapié en la acción mediante la producción o venta de cierto tipo de producto.

Honey y Mumford (1986) han aplicado el modelo de manera algo distinta de la de Kolb. Mediante sus tipos de aprendizaje ilustran cómo el modelo puede ser útil para analizar estilos diferentes de aprendizaje en las organizaciones. En principio, se pueden concebir tres estilos principales:

1. En la organización “activista” los miembros están orientados hacia la acción y la actividad. Buscan oportunidades de explorar nuevos tipos de experiencias, pero carecen de la paciencia y la perseverancia para contraer compromisos de largo plazo.

2. En la organización “observadora” se hace hincapié en elaborar conceptos y modelos para explicar ciertas condiciones dentro de la organización y en su entorno. Se da gran valor a la lógica y a la racionalidad. Por el contrario, es difícil tolerar las experiencias subjetivas y ambiguas y relacionarse con ellas.

3. En la organización “experimentadora”, los miembros continuamente buscan ideas nuevas para hacer las cosas de manera diferente. La exigencia más importante es comprobar esas ideas en la práctica. Cuando se plantean cuestiones teóricas, crece la impaciencia y rara vez hay tiempo para evaluar y resumir los experimentos.

La teoría de las diferencias en los estilos de aprendizaje no está tan bien documentada de manera empírica (Hunsaker, 1981), a pesar de los instrumentos para establecer las diferencias entre los estilos de aprendizaje, creados primero por Kolb (1971) y, más recientemente, por Honey y Mumford (1986). Sin embargo, la perspectiva teórica proporciona una tipología sencilla y precisa para

identificar las diferencias en el comportamiento de aprendizaje individual y organizacional.

### El aprendizaje de rutinas

Ya nos hemos referido a la obra clásica de Cyert y March (1963), donde presentan su teoría del comportamiento de la empresa. Desde el inicio, ésta se formula como una teoría de la toma de decisiones en las organizaciones empresariales. Está inspirada en trabajos anteriores de Simon (1965), y March y Simon (1958).

En su análisis del comportamiento de la empresa, Cyert y March crean conceptos tales como “búsqueda problemística” y “aprendizaje organizacional” para describir los ajustes en el proceso de toma de decisiones. Ambos conceptos ilustran componentes importantes de una perspectiva de las rutinas en el aprendizaje organizacional. La búsqueda problemística supone, como norma, que la empresa básicamente busca soluciones nuevas cuando se considera que las condiciones actuales son problemáticas. Además, se caracteriza la búsqueda como sencilla, lo que implica que las organizaciones buscan soluciones con las cuales se sienten hasta cierto punto cómodas y que saben cómo manejar. El proceso de búsqueda es selectivo en tanto que es influido por las características del personal de la organización. También influye en la búsqueda el conjunto establecido de valores. Olsen y Wagtskjold (1979) han mostrado en un estudio posterior cómo esas condiciones afectan a los servidores de la administración pública noruega cuando desean reunir información concerniente a las repercusiones de las políticas públicas.

Para Cyert y March el aprendizaje organizacional significa que continuamente se ajustan los objetivos y las rutinas conforme al tipo de experiencias que tienen las organizaciones. Se baja o eleva el nivel de las ambiciones según lo que se considere realista en un determinado momento. Las organizaciones aprenden a subrayar ciertas señales, según sean positivas o negativas, en una evaluación global del programa de acción. Las normas de búsqueda son modificadas en la medida en que proporcionen o no soluciones positivas para el tipo de problemas que inician el proceso de búsqueda.

Esta perspectiva presupone de muchas maneras que el aprendizaje de rutinas implica un proceso de mejoramiento continuo. Las rutinas cambian conforme al tipo de experiencias que se tienen; se aban-

donan las poco eficientes y se sustituyen por programas de acción más eficientes cuando así lo requiere la situación. Sin embargo, no existen garantías de que el aprendizaje tenga siempre esas consecuencias positivas. Por el contrario, hay bastantes causas posibles de fracaso.

March y Olsen (1978) señalan la posibilidad de que puedan producirse las llamadas “interrupciones” en el ciclo de aprendizaje.

- En primer lugar, pueden presentarse situaciones donde los miembros individuales de la organización adquieran conocimientos que no puedan traducir en acciones a causa de las restricciones en sus funciones.
- En segundo lugar, los individuos con una comprensión correcta de la situación tal vez carezcan de la influencia necesaria para transformar su propia comprensión en acciones de la organización.
- En tercer lugar, las consecuencias de las acciones de la organización pueden ser interpretadas de manera equivocada. Pueden presentarse situaciones donde se atribuya a la organización un cierto tipo de efecto que tenga su origen en los entornos de la organización.
- En cuarto lugar, tal vez los individuos hagan interpretaciones erróneas porque actúan a partir de sus propios prejuicios. Esto se aplica en particular a las situaciones caracterizadas por la ambigüedad, pero también abarca situaciones donde existen datos relativamente objetivos.

Según March (1976 y 1981), no se debe sobreestimar el componente racional en el proceso de aprendizaje. En todos los tipos de aprendizaje y desarrollo hay elementos irracionales importantes que es preciso tener en cuenta. March (1976) recurre a la metáfora del niño que descubre valores y objetivos mediante el juego y la experimentación. De manera similar, afirma March, en el desarrollo de las organizaciones existen situaciones en las cuales es racional ser irracional. Se dejan de lado las normas establecidas para ensayar otras nuevas, aun cuando al principio éstas no parezcan muy razonables.

Una cuestión interesante es en qué medida algunas rutinas gobiernan el aprendizaje de las rutinas organizacionales. Levitt y March (1988) suponen que esas “rutinas de aprendizaje” se establecen sobre la base de las experiencias positivas o negativas, en la misma manera que otras rutinas. El aprendizaje eficaz da como resultado la acep-

tación de las rutinas del aprendizaje, mientras que los resultados infructuosos producen su rechazo. Los autores también señalan que el uso frecuente de ciertas rutinas de aprendizaje conduce a un aprendizaje más eficiente conforme aumenta la competencia organizacional para el aprendizaje. Por otra parte, también existe el peligro de caer en la obcecación. Por ejemplo, una organización pequeña puede aprender que es eficaz imitar a otra más grande, pero tal vez se vuelva tan hábil para imitar que ya no vea otras posibilidades.

### Los modelos de aprendizaje

Una tercera perspectiva del aprendizaje organizacional tiene como punto de partida las teorías comunes de acción que los miembros de toda organización aplican en su vida cotidiana. Argyris y Schön (1974 y 1978) han desarrollado una perspectiva de la teoría de la acción. Afirman que en las organizaciones el comportamiento es gobernado por las “teorías en uso” que siguen los miembros en relación con las que se consideran estrategias eficientes de acción en distintas condiciones. Sin embargo, esas teorías en uso deben ser inferidas del comportamiento real de los individuos, no de lo que ellos dicen que hacen. El aprendizaje implica que continuamente se pongan a prueba las teorías en uso, que son corregidas mediante secuencias de ensayo y error.

Para Argyris y Schön, el aprendizaje organizacional es una metáfora para el tipo colectivo de procesos de aprendizaje que se producen cuando los miembros de la organización examinan y crean sus teorías en uso compartidas. Esto sucede cuando los individuos descubren una diferencia entre lo que en realidad experimentan y lo que esperan experimentar según las teorías en uso establecidas en la organización. El descubrimiento de esas diferencias entre la teoría y la práctica puede dar como resultado la corrección de errores. Se buscan las fuentes de los errores y se comienzan a desarrollar teorías y patrones nuevos de comprensión. Esto a su vez puede generar nuevas estrategias para la acción, basadas en supuestos nuevos que proporcionan la base para poner en práctica las teorías. Si se desea que las organizaciones sean capaces de lograr un aprendizaje real, es importante que el tipo de ciclo de aprendizaje por el que pasan los individuos se manifieste en teorías en uso y estrategias de acción colectivas que influyan en la organización. Como se mencionó, Argyris y Schön distinguen

entre el aprendizaje de ciclo único y el aprendizaje de ciclo doble. El primero se produce básicamente cuando la corrección de errores está orientada al cambio de las estrategias de acción de la organización en el marco de determinados objetivos y valores. Se establece que el origen del fracaso en esas situaciones son los medios: los fines no se modifican en esas situaciones. Por el contrario, el aprendizaje de ciclo doble implica el cuestionamiento crítico de los objetivos, los valores y las normas de la organización. En estas condiciones, el proceso de aprendizaje se orienta hacia una transformación de los supuestos básicos en las teorías en uso existentes en la organización. Se descubre que los objetivos y las normas de valores fundamentales no son válidos y deben ser sustituidos por otros.

En general, en la mayoría de las organizaciones puede aplicarse el aprendizaje de ciclo único, pero es difícil lograr el aprendizaje de ciclo doble. La razón es que los miembros de las organizaciones siguen las teorías en uso para colaborar con otras personas que siguen la lógica de lo que Argyris y Schön (1978: 61) llaman "supuestos del modelo I". La mayoría de las personas sigue estos supuestos, que se manifiestan en los siguientes valores:

- Cada uno de nosotros trata de manera unilateral de controlar el propósito de la interacción con otros.
- Para lograr el propósito, cada persona trata de aumentar al máximo los triunfos y reducir al mínimo las derrotas.
- Nos comportamos como si toda condición que genere sentimientos negativos deba ser suprimida.
- Nos comportamos como si la racionalidad, no los sentimientos, fuera el único tipo de exigencia que permitiremos que gobierne nuestras acciones.

Argyris y Schön suponen que la mayoría de las personas están socializadas para seguir los valores rectores del modelo I como consecuencia de lo que ya aprendieron en la niñez. Por consiguiente, es muy difícil liberarse de ellos, aun cuando tengan efectos negativos en muchas áreas de la interacción social.

Los supuestos del modelo I se vuelven destructivos en las situaciones en que es necesario el aprendizaje de ciclo doble. En este caso, las normas y los valores de la organización pueden ser ambiguos y contradictorios, y el miembro experimentará incertidumbre e inseguridad. Los supuestos del modelo I producen un comportamiento

defensivo y los miembros de las organizaciones suelen evitar poner a prueba sus teorías en uso. Ni éstas ni las teorías colectivas de acción se convierten en objeto de discusiones públicas. Por el contrario, muy frecuentemente se torna importante ocultar todo problema o incertidumbre. Además, también es fundamental esconder las actividades de ocultamiento, y las organizaciones establecen un conjunto de "rutinas defensivas" a fin de evitar que se planteen problemas críticos.

Las rutinas defensivas inhiben el aprendizaje organizacional. En primer término, implican normas que definen ciertas cuestiones como polémicas. En segundo lugar, implican otras normas según las cuales las cuestiones polémicas no deben discutirse en público. Por último, otras normas establecen que no es posible discutir los criterios que definen ciertos asuntos como no controvertibles. Por consiguiente, se crea un sistema cerrado donde los temas de mayor importancia para el aprendizaje organizacional no pueden tratarse en una atmósfera de franqueza entre los miembros de la organización.

Argyris y Schön también han intentado establecer un conjunto de teorías normativas de acción que no se basen en los supuestos del modelo I. Afirman que se puede crear un conjunto de teorías normativas en uso de ese tipo mediante lo que respectivamente llaman "ciencia de la acción" (Argyris, Putnam y Smith, 1985) o "investigación reflexiva" (Schön, 1983). El aprendizaje de doble ciclo requiere ámbitos sociales específicos donde los actores puedan liberarse de las teorías en uso que se basen en un modelo diferente de aprendizaje. Éste es el modelo II, cuyas orientaciones básicas son las siguientes:

- Cada actor debe contribuir a crear situaciones donde cada individuo se pueda sentir seguro de proporcionar información válida.
- Las elecciones libres y bien fundadas son esenciales en las situaciones donde la gente controla las tareas de manera conjunta.
- El compromiso interno con las elecciones se genera mediante la protección mutua y conjunta de cada persona.

La perspectiva de Argyris y Schön es práctica y normativa: se preocupan por mejorar los ciclos de aprendizaje de las organizaciones. Mediante análisis e interpretaciones de los procesos reales de aprendizaje, los autores muestran las limitaciones para producir casos de aprendizaje de ciclo doble en las organizaciones. Por último, remontan las limitaciones en la capacidad de aprendizaje de las organiza-

ciones a las características compartidas de las teorías en uso de los actores, que producen un comportamiento defensivo.

En contraste con otras teorías del aprendizaje organizacional, Argyris y Schön no se conforman con describir y analizar procesos de aprendizaje (Argyris, 1976). Intentan activamente crear teorías en uso alternativas y afirman que los miembros de las organizaciones sólo pueden adoptar nuevas teorías en uso en la práctica mediante procesos de ensayo y error.

### Los sistemas de aprendizaje

El concepto de sistema se usa con frecuencia en la teoría de la organización. En relación con el fenómeno de su aprendizaje, muchos teóricos han propuesto considerar que las organizaciones están constituidas por uno o más sistemas de aprendizaje. Shrivastava (1983) entiende por sistema de aprendizaje el conjunto de mecanismos que coadyuvan al aprendizaje organizacional. Afirma que esos sistemas proporcionan información importante para las decisiones de manera tanto formal como informal.

Los sistemas de aprendizaje de las organizaciones abarcan distintos niveles y áreas y no se limitan a partes específicas de la organización. En una dimensión, varían según su orientación hacia el plano individual o el organizacional. Los orientados a lo individual se basan esencialmente en las características personales de los individuos como sujetos del aprendizaje organizacional; los orientados hacia la organización tienen un carácter impersonal y existen de manera independiente de los miembros. En otra dimensión, los sistemas de aprendizaje varían en la medida en que sean el producto de una planificación o que hayan surgido como un resultado no buscado de ciertos procesos.

En su estudio, Shrivastava identifica seis tipos principales de sistemas de aprendizaje:

1. *La institución de un solo hombre.* Esto corresponde a una situación de aprendizaje en la cual una sola persona es el coordinador máximo o gerente general de una organización, es decir, a una organización con una estructura simple según la tipología de Mintzberg (1979). La persona principal es –sobre la base de su posición, su experiencia y sus conocimientos– aceptada como la fuente esencial de toda información

importante en la organización. En esta situación, el aprendizaje organizacional se vuelve idéntico al aprendizaje del personaje principal.

2. *Los sistemas mitológicos de aprendizaje.* Gran parte del aprendizaje en las organizaciones se logra gracias al surgimiento de mitos y al intercambio de mitos y relatos. Los mitos constituyen la base para las normas y los valores compartidos, influyen en el desarrollo de la cultura de la organización y crean héroes y villanos (Schein, 1985; Deal y Kennedy, 1982). Cuando ingresan nuevos miembros en la organización, enfrentan los mitos y, por medio de ellos, se socializan para incorporarse a la cultura de la organización.

3. *La cultura que busca información.* En virtud del tipo de actividad que realizan, algunas organizaciones estarán más orientadas que otras a la búsqueda activa de información. Son ejemplos de esas organizaciones las empresas que corren acciones, las de consultores y los periódicos. Esas organizaciones a menudo tienen una especie de red para el intercambio de información importante, de tal modo que la mayoría de los miembros pueden participar de lo que reúne cada individuo.

4. *Los sistemas participativos de aprendizaje.* Estos sistemas se refieren a formas de trabajo basadas en comités y grupos de proyectos para resolver problemas estratégicos y de gestión. Reflejan un estilo de gestión donde se ha institucionalizado la participación en la toma de decisiones. El aprendizaje organizacional y la recopilación e intercambio de información se producen dentro de distintas esferas colectivas y entre ellas. Además del intercambio de información, las reuniones de los grupos de proyectos y los comités brindan oportunidades para un contacto periódico entre los actores fundamentales, de tal modo que se pueden comparar y discutir puntos de vista y opiniones opcionales. Los sistemas participativos estimulan la franqueza y el espíritu de equipo y crean un entorno de apoyo y confianza. Sin embargo, la toma de decisiones tiende a avanzar con lentitud. La variedad de los comités también puede crear problemas de calendarización y una situación que no es fácil visualizar globalmente.

5. *Los sistemas formales de gestión.* Los métodos más comunes para perpetuar el aprendizaje y los flujos de información en las organizaciones son los sistemas formales de gestión, es decir, los procedimientos sistemáticos y los mecanismos de control para fijar los presupuestos, elaborar planes estratégicos, establecer bases de información, efectuar con regularidad la exploración de los entornos, etcétera. Esos sistemas se basan en la experiencia y la práctica administrativas y se inspiran en las técnicas de la ciencia moderna de la gestión.

6. *Los sistemas burocráticos de aprendizaje.* En las organizaciones burocráticas, en especial en el ámbito de la administración pública, existe un amplio conjunto de métodos y disposiciones para controlar el flujo de información entre los miembros. Las normas especifican con exactitud quién recibirá cuál información. También especifican el tipo y la presentación de la información que se puede reunir y almacenar en un determinado momento. Se da gran valor a una presentación objetiva y neutral y no hay mucho espacio para las opiniones personales y subjetivas. Esos sistemas a menudo son más rígidos que los sistemas formales de gestión descritos antes.

Según Shrivastava, esta presentación de sistemas opcionales de aprendizaje debe entenderse como una descripción preliminar y es preciso perfeccionar la tipología. Se requieren otras investigaciones empíricas sobre cada uno de los sistemas, la naturaleza exacta de sus resultados, sus aspectos positivos y sus debilidades, y la manera en que pueden interactuar y funcionar juntos en la misma organización.

### El clima de aprendizaje

Los tipos de aprendizaje organizacional también pueden relacionarse con las ideologías básicas de acción que caracterizan las actividades de toda organización. Teniendo especialmente en cuenta la administración pública, Røvik (1985) ha identificado cuatro modelos principales de ideologías de acción y afirma que influirán en el clima de aprendizaje de las organizaciones.

El primer modelo es la ideología de seguir normas, la cual constituye el modelo clásico de la burocracia según fue originalmente descrito en la obra de Max Weber. Se clasifican los casos y se comparan con un conjunto de normas que determinan cómo serán manejados. Entre las condiciones más importantes para que el modelo burocrático tenga éxito se incluyen las siguientes:

- Burócratas adiestrados con conocimiento del sistema de normas,
- Comunicación eficiente de las leyes a quienes usan las normas, y
- Que no haya cambios demasiado rápidos en el sistema de normas.

La ideología de seguir las normas se orienta a la estabilidad y la coherencia del sistema de normas. Tradicionalmente, se tienen muy

poco en cuenta las repercusiones de las normas y leyes (Eckoff y Dahl Jacobsen, 1960). En la ideología de seguir las normas, existen pocos incentivos que estimulan el aprendizaje mediante experiencias.

Otro modelo importante es la ideología de la planificación racional. Este modelo se basa en el desarrollo de una administración planificadora y profesiones orientadas hacia la planificación, que acompañó la evolución histórica del Estado benefactor moderno (Osterud, 1972). La característica principal de esta ideología es una racionalidad de medios y fines. Los acontecimientos futuros constituyen la preocupación predominante. Es importante predecir de la manera más exacta posible las consecuencias de los distintos cursos de acción. Con esta perspectiva, parece razonable esperar que la ideología de planificación racional se preocupe por los fenómenos del aprendizaje. Al confrontar sus ideas acerca de los acontecimientos futuros con los hechos reales que se producen, los planificadores se comportarán en concordancia con el concepto de ciclo de aprendizaje racional (Kolb *et al.*, 1971; March y Olsen, 1976). Sin embargo, también es posible que no se produzca ese proceso. Por distintas razones, se puede estar más concentrado en lo que se desea experimentar que en lo que en realidad se experimenta. También es posible que los resultados fructíferos repetidos hagan "olvidar" la observación de los cambios que se producen en los entornos de la organización.

Una tercera ideología de acción es el modelo competitivo, tal como aparece en el sistema político (Røvik, 1985). La idea es que el aprendizaje y el cambio en el sector público siguen una especie de lógica política (Lindblom, 1968), en lugar de una racionalidad deductiva hipotética. Desde la perspectiva de la lógica política, lo que cuenta es la competencia entre los partidos políticos por el apoyo de sus electorados. Siempre se evalúan las implicaciones políticas que las acciones alternativas tienen para el partido. Los criterios de éxito o fracaso dependen de las tendencias políticas existentes y del tipo de actores y símbolos que predominan en un momento dado. En el modelo competitivo político, el aprendizaje real es sustituido por los altibajos de los movimientos ideológicos. En principio, no es difícil imaginar un modelo similar que funcione en el sector privado. No obstante, aquí la competencia entre políticos es reemplazada por la competencia entre miembros de la coalición dominante dentro de la corporación empresarial (Thompson, 1967; Pfeffer y Salancik, 1978).

El cuarto modelo que propone Røvik es experimental. En él es esencial el método racional de ensayo y error, en concordancia con los

ideales de la investigación científica. En el marco de un modelo experimental, las condiciones para el aprendizaje serán muy favorables. Toda acción administrativa será considerada un experimento. Un ingrediente importante es evaluar siempre los efectos y tratar de corregir los errores. Sin embargo, rara vez se utiliza el modelo experimental. Supuestamente no existe una aceptación muy amplia en cuanto a considerar las políticas públicas y las acciones administrativas como experimentos, usando el método básico de ensayo y error.

Con la posible excepción del modelo experimental, parece razonable suponer que las ideologías opcionales de acción puedan encontrarse en distintas partes de la administración pública. La hipótesis principal es que estarán conectadas con áreas administrativas particulares, según el grado de burocratización o independencia de un área en relación con las autoridades políticas centrales. Algunas de las ideologías se vinculan con ciertas profesiones. Son supuestos clásicos el que los abogados adoptarán una ideología de seguir normas, mientras que los economistas sociales seguirán una ideología de planificación racional (Eckhoff y Dahl Jacobsen, 1960). Se pueden concebir diferencias similares en el sector privado. Por ejemplo, podemos suponer que las instituciones financieras, como los bancos de ahorro, tendrán una ideología de seguir normas y que en la industria de la construcción predominará la ideología de la planificación.

### El aprendizaje y la administración

Hemos presentado cinco perspectivas principales del aprendizaje organizacional, que no son igualmente claras ni están elaboradas en su forma actual. Esto puede indicar que el aprendizaje organizacional hasta el momento no ha sido abordado con frecuencia como tema de investigación. Las cinco perspectivas varían según la manera como se defina el aprendizaje, las características de la organización que se subrayen y el tipo de concepto de administración que se transmita. A continuación examinaremos esas variaciones y las usaremos como base para identificar las hipótesis subyacentes en la literatura profesional concerniente a las relaciones entre los conceptos de administración y las perspectivas sobre el aprendizaje organizacional.

La primera perspectiva, la del estilo de aprendizaje, representa en muchas formas el modelo más sencillo de aprendizaje organizacional. El punto de partida es la concepción del proceso de aprendizaje en cua-

tro etapas: *a)* la elaboración de teorías, *b)* la formulación de estrategias, *c)* las acciones y *d)* la evaluación de las acciones. Idealmente, el aprendizaje organizacional, tal como el aprendizaje individual, implica que se pone el mismo énfasis en cada una de las cuatro etapas. No obstante, la teoría del estilo de aprendizaje nos dice que los actores frecuentemente se inclinan por una de las etapas, y también a ser más competentes en ella. En la perspectiva del estilo de aprendizaje, el concepto de organización implica básicamente una colección de individuos. La administración no tiene una función definida en esta perspectiva.

La perspectiva del aprendizaje de rutinas puede ser considerada como muy general, con diferentes subteorías, modelos e hipótesis (Levitt y March, 1988). Es difícil identificar cierto modelo de tipología como el más importante. Por ejemplo, el modelo clásico de Cyert y March (1963) definía el aprendizaje organizacional como un conjunto de tres tipos de adaptación en las situaciones de toma de decisiones: el nivel de las aspiraciones se modifica conforme al nivel de desempeño, la base de información se reorganiza según el carácter positivo o negativo del contenido, y las normas de búsqueda se ajustan según su grado de éxito. Formulaciones posteriores apuntan a distintas formas de aprendizaje de rutinas. El punto principal es que las rutinas son esenciales para comprender el comportamiento de la organización y que las organizaciones pueden ser comprendidas correctamente sólo si se tienen en cuenta las rutinas predominantes en ellas. En esta perspectiva, el grupo gerencial frecuentemente aparece como la coalición dominante. Por consiguiente, una pregunta importante dentro de esta perspectiva es cuáles son las rutinas que sigue la coalición dominante. Otra pregunta pertinente es si existe un conjunto de rutinas que determine cuáles siguen el grupo gerencial.

En la tercera perspectiva, la del modelo de aprendizaje, las características de las teorías en uso de los individuos proporcionan el punto de partida. La principal aseveración es que esas características a su vez influyen en las teorías en uso de las organizaciones, es decir, las ideas predominantes en la organización acerca de lo que es un comportamiento correcto y eficiente. En la medida en que las teorías en uso de los individuos sigan los valores rectores del modelo I, habrá ciertas repercusiones destructivas en la interacción y el aprendizaje de los miembros de la organización. En consecuencia, se crean rutinas defensivas en la organización que representan obstáculos adicionales para el aprendizaje. Aun cuando el punto de partida sea el individuo, el conjunto de individuos crea una realidad organizacional que en sí

misma se vuelve antagónica a todo aprendizaje. Por consiguiente, resulta interesante investigar las características de las rutinas defensivas de la organización. En esta perspectiva, la gerencia constituye un actor fundamental que desempeña una función importante en el establecimiento y en la abolición del sistema de rutinas defensivas (Argyris, 1982 y 1985).

La perspectiva del sistema de aprendizaje identifica componentes o mecanismos importantes de la organización que encauzan los procesos de aprendizaje e influyen en ellos. Según Shrivastava (1983), los distintos sistemas de aprendizaje contribuyen al acopio y almacenamiento de información de tal manera que tenga una existencia independiente de las experiencias subjetivas de los individuos. Sin embargo, en diversos grados el sistema está situado en el nivel individual u organizacional. El llamado sistema de una sola persona es el que más depende del individuo. Los distintos sistemas, también en diversos grados, se han desarrollado como resultado de esfuerzos y decisiones conscientes o inconscientes. Los sistemas constituyen un marco conceptual para clasificar los mecanismos de aprendizaje en diferentes contextos, donde tienen gran importancia las características de la estructura, la cultura y las técnicas gerenciales de la organización. Más concretamente, supondremos que la función de la gerencia es muy prominente en el proceso de aprendizaje del sistema de una sola persona y en aquellos sistemas que son producto de esfuerzos conscientes de diseño.

El quinto enfoque, la perspectiva del clima de aprendizaje, tiene como punto de partida una tipología clásica de la organización que hace referencia a la administración pública. Las ideologías de acción corresponden a actitudes fundamentales en los distintos tipos de organizaciones. La hipótesis fundamental es que la orientación hacia las normas lleva a una falta de interés por el aprendizaje, mientras que una ideología de planificación se orienta más hacia la experiencia, y especialmente, se supone que la orientación experimental crea interés por el aprendizaje organizacional. Dentro del modelo competitivo político, el aprendizaje depende de los procesos políticos y su contenido está determinado por lo que preocupa a los políticos. Este último modelo implica que la responsabilidad del aprendizaje se transfiere al liderazgo político. Además, en esta perspectiva no hay una concentración particular en el nivel gerencial de las organizaciones.

A partir de este panorama, parecería que las distintas perspectivas varían según el tipo de concepto que tienen acerca de la función de la

Cuadro 1. Perspectivas e ideales del aprendizaje

<i>Perspectiva y foco</i>	<i>Ideal gerencial</i>
<i>Estilo de aprendizaje:</i> Actitudes individuales hacia la experiencia	Orientación equilibrada hacia todas las etapas del ciclo de aprendizaje, poniendo énfasis en un estilo experimental
<i>Aprendizaje de rutinas:</i> Cambio en los programas normales de acción de la organización	Orientación hacia la experiencia y las situaciones, hacia lo que son alternativas de éxito/fracaso, ajustes parciales, un elemento de insensatez
<i>Modelo de aprendizaje:</i> Características básicas de las teorías en uso individuales	Valores del modelo II: información válida, elecciones libres y bien fundadas, compromiso interno, implementación de las elecciones
<i>Sistema de aprendizaje:</i> Componentes de la organización que encauzan los conocimientos	Dependencia de las situaciones, conciencia de los sistemas no diseñados, participación y descentralización
<i>Clima de aprendizaje:</i> Ideología básica de acción de la organización	Cultura experimental con una orientación hacia la experiencia y las repercusiones de las acciones

organización y la gerencia en los procesos de aprendizaje. Estamos especialmente interesados en identificar las condiciones que son favorables o nocivas para el aprendizaje. La mayoría de las perspectivas parecen tener una o más ideas comunes acerca de cómo se debe realizar el aprendizaje. En el cuadro 1 se muestra una lista sistemática en la que intentamos reconocer cuáles ideales son específicos de cada una de las cinco perspectivas principales del aprendizaje organizacional.

No todas las perspectivas son igualmente claras en cuanto a lo que consideran componentes positivos del aprendizaje y cuáles ideales gerenciales los acompañan. De hecho, las más explícitamente normativas son las perspectivas de los estilos de aprendizaje y los modelos de aprendizaje. Desde la perspectiva del estilo de aprendizaje, hay ciertas ideas normativas sobresalientes que indican que el aprendizaje debe abarcar las cuatro fases principales del ciclo de aprendizaje. Asimismo, hay preferencias explícitas en la perspectiva del modelo de

aprendizaje en cuanto a que, para contribuir al aprendizaje de ciclo doble, es necesario ayudar a los miembros de las organizaciones a liberarse de los valores del modelo I y elaborar teorías en uso del modelo II.

En la perspectiva del clima de aprendizaje, es evidente que se prefiere una ideología experimental la mayor parte del tiempo. Además, esa perspectiva implica que una ideología de seguir normas no es muy favorable para el aprendizaje organizacional porque las interpretaciones y aplicaciones de las normas reemplazan a la evaluación de los resultados.

En la perspectiva del aprendizaje de rutinas y en la del sistema de aprendizaje es más difícil identificar ideales bien definidos porque, probablemente, no se ha considerado un problema importante proporcionar ideales de aprendizaje. La preocupación fundamental ha sido identificar de manera empírica las distintas circunstancias en las que se produce el aprendizaje. Lo que es un procedimiento ideal en una situación tal vez no lo sea en otra. Aun así, también se pueden detectar algunas escalas de valores implícitas en las dos perspectivas.

En ambas perspectivas parece haber una preocupación por las circunstancias específicas de cada situación, que lleva a formular una "recomendación". Además, la perspectiva de las rutinas tiende a recomendar la experimentación parcial e incremental, acompañada de cierta insensatez, es decir, un elemento de curiosidad. La perspectiva del sistema de aprendizaje hace hincapié en la participación y la comunicación franca. Sin embargo, también señala que en las organizaciones oficiales y burocráticas es importante que la gerencia también se esfuerce por la documentación minuciosa y la precisión en los canales de información.

## Conclusiones

En este trabajo hemos revisado distintas teorías del aprendizaje organizacional, poniendo el acento en la función de la gerencia en el proceso de aprendizaje. En la introducción subrayamos tres condiciones importantes relacionadas con el aprendizaje organizacional. En primer término, destacamos que las teorías al respecto deben ir más allá de los modelos de aprendizaje de los individuos y partir de una idea de la organización como unidad independiente de aprendizaje. En segundo lugar, señalamos que el aprendizaje organizacional básicamente implica que las organizaciones, sobre la base de nuevos

conocimientos y comprensión, cambian sus estructuras y programas de acción. Por último, establecimos que el aprendizaje organizacional puede ser más o menos fundamental y que podemos hablar de distintos niveles de aprendizaje según el grado de amplitud de éste.

Luego se presentaron cinco perspectivas principales del aprendizaje organizacional. El foco de estas perspectivas es, respectivamente, el estilo de aprendizaje, el aprendizaje de rutinas, el modelo de aprendizaje, el sistema de aprendizaje y el clima de aprendizaje. Cada una de las perspectivas acentúa aspectos distintos de la manera en que aprenden las organizaciones e identifica ciertas condiciones que influyen en los actos de aprendizaje. Se concluyó que las distintas perspectivas tienen implicaciones diferentes para la gestión de los procesos de aprendizaje. En la perspectiva del *estilo* de aprendizaje, el ideal de la gerencia es encontrar cierta orientación equilibrada hacia todas las fases del proceso: experiencias concretas, observación, elaboración de teorías, experimentación. En la perspectiva del aprendizaje de *rutinas*, hay una concepción más vaga del enfoque ideal del aprendizaje. Aun así, ciertos valores se relacionan con el conocimiento de las características de la situación y las experiencias, combinado con cierta curiosidad y la experimentación parcial y cuidadosa. En la perspectiva del modelo de aprendizaje, el ideal gerencial está muy explícitamente formulado en los tres valores rectores de la acción social, que contribuyen al aprendizaje de ciclo doble: a) buscar información válida, b) hacer elecciones libres y bien fundadas y c) comprometerse con las elecciones.

Un elemento común a todas las perspectivas es el énfasis en la experiencia. Además, la mayoría de las perspectivas parecen subrayar la importancia de cierto enfoque práctico de experimentación y exploración del cambio en las organizaciones. No obstante, la mayoría de las perspectivas nos advierten del peligro de una concentración unilateral en técnicas formales y racionales de acopio de información. Otra característica compartida es que las distintas perspectivas de aprendizaje han sido muy poco exploradas y ensayadas mediante la investigación empírica.

## Referencias bibliográficas

- Argyris, Cris (1976), "Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision-Making", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, pp. 363-377.

- Argyris, Cris (1982), *Reasoning, Learning and Action: Individual and Organizational*, San Francisco, Jossey-Bass.
- (1985), *Strategy, Change and Defensive Routines*, Boston, Pitman.
- Argyris, C., R. Putnam y D. M. Smith (1985), *Action Science*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Argyris, C. y D. A. Schön (1974), *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass.
- (1978), *Organizational Learning*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Bateson, G. (1972), *Steps to an Ecology of Mind*, Nueva York, Ballantine.
- Berger, P. L. y T. Lukmann (1966), *The Social Construction of Reality*, Garden City, N.Y., Doubleday.
- Bjørvik, K. I. (1972), *Arbeids- og lederpsykologi*, Oslo, Bedriftsøkonomens Forlag.
- Burns, T. y G. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock.
- Carlsson, Barbara, P. Keane y J. B. Martin (1979), "R & D Organizations as Learning Systems", en D. Kolb, I. M. Rubin y J. M. Mcintyre (eds.), *Organizational Psychology*, Prentice-Hall.
- Chandler, A. D. (1962), *Strategy and Structure*, MIT Press.
- Crozier, M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press.
- Cyert, R. M. y J. G. March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Dalin, A. (1974), *Voksenopplæring i framtiden*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Deal, T. E. y A. E. Kennedy (1982), *Corporate Cultures*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Eckhoff, Torstein y Knut Dahl Jacobsen (1960), *Rationality and responsibility in administrative and judicial decision-making*, Copenhagen, Munksgaard.
- Fiol, C. M. y M. A. Lyles (1985), "Organizational Learning", *Academy of Management Review*, vol. 10, núm. 4, pp. 603-613.
- Greve, Arnt (1985), "Omstilling og foretakskultur I Arndt, Johan og Friman, Alfred (Red.)", *Forandringsledelse*, Tano.
- Hedberg, Bo (1981), "How Organizations Learn and Unlearn", en P. C. Nystrom y W. H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design*, vol. 1, Nueva York, Oxford University Press.
- Hergenhan, B. R. (1982), *An Introduction to Theories of Learning*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Hildgard, E. R. y G. H. Bower (1975), *Theories of Learning*, 3a. ed., Nueva York, Appleton-Century-Crofts.

- Honey, Peter y Alan Mumford (1986), *The Manual of Learning Styles*, Maidenhead, Inglaterra.
- Hunsaker, Johanna Steggart (1981), "The Experiential Learning Model and the Learning Style Inventory: An Assessment of Current Findings", *Journal of Experiential Learning and Simulation*, vol. 2, pp. 145-152.
- Kimble, G. A. (1961), *Hildgard and Marquis' Conditioning and Learning*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- King, S. D. M. (1965), *Opplæring i bedriften*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Kolb, D., I. M. Rubin y J. M. Mcintyre (1971), *Organizational Psychology: An Experiential Approach*, Prentice-Hall.
- Levitt, B. y J. G. March (1988), "Organizational Learning", *Annual Review of Sociology*, vol. 14.
- Lindblom, Charles (1968), *The Policy-Making Process*, Nueva York, Elsevier.
- Luthans, Fred y Robert Kreitner (1985), *Organizational Behavior Modification and Beyond*, Londres, Scott, Foresman.
- March, James G. (1976), "The Technology of Foolishness", en J. G. March y J. P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- (1981), "Footnotes to Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, núm. 4, pp. 563-577.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1976), "The Uncertainty of the Past", en J. G. March y J. P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.
- March, J. G. y H. A. Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, Wiley.
- Miller, D. y P. H. Friesen (1984), *Organizations: A Quantum View*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Moxnes, P. (1981), *Læring og ressursutvikling i arbeidsmiljøet*, Oslo, Institutt for Sosialvitenskap.
- (1981a), *Opplæringsmetoder i arbeidslivet: En sammenligning og evaluering*, Oslo, Institutt for Sosialvitenskap.
- Nord, W. R. (1972), "Personality and Organizations", en W. R. Nord (ed.), *Concepts and Controversy in Organizational Behavior*, Pacific Palisades, Goodyear.
- Olsen, Johan P. y Berit Wagtskjold (1979), *Organisering av læringshorisonter, Avdeling for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap*, Universitetet i Bergen.

- Østerud, Øyvind (1972), *Samfunnsplanlegging og politisk system*, Oslo, Gyldendal.
- Pfeffer, Jeffrey y Gerald R. Salancik (1978), *The External Control of Organizations*, Nueva York, Harper & Row.
- Rogers, Carl (1969), *Freedom to Learn*, Columbus, Ohio, Merrill.
- Røvik, K. A. (1985), "Meningsskaping, læring og læringsbetingelser  
Paper til møtet i (re) organiseringsgruppen og gruppen for studier  
av tilbakeføring i forvaltningen", Ustaoset, 19-29 de junio de 1985.
- Schein, E. H. (1985) *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Schön, Donald (1983), *The Reflective Practitioner*, Nueva York, Basic Books.
- Shrivastava, Paul (1983), "A Typology of Organizational Learning Systems", *Journal of Management Studies*, vol. 20, núm. 1, pp. 7-28.
- Simon, Herbert A. (1965), *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press.
- Thompson, James D. (1967), *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Tronsmo, Per (1987), *Omstilling og organisasjonskultur*, Oslo, Bedriftsøkonomens Forlag.
- Weber, M. (1971), *Makt og byråkrati, Essays i utvalg ved Egil Fivelsdal*, Oslo, Gyldendal.
- Weick, K. (1979), *The Social Psychology of Organizing*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies*, Nueva York, Free Press.

## Gestión regional y local

# Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal

Antoni Castells\*

## La importancia de los procesos de descentralización política

Los aires de los tiempos muestran hoy en todas partes la fuerza vigorosa de los procesos de descentralización política. En Europa, por ejemplo, en los últimos 20 años el panorama de la mayoría de los países ha cambiado profundamente. Los viejos estados-nación europeos han emprendido reformas políticas que suponen un cuestionamiento básico de la distribución territorial del poder político. En España, la Constitución democrática de 1978 dio paso al Estado de las autonomías; en Francia, aunque siempre más prudentemente, la presidencia de Mitterrand alumbró la regionalización; en el Reino Unido, el gobierno de Blair puso en marcha un proceso que va a dar amplios márgenes de autonomía a Escocia y Gales; en Italia está a la orden del día la reforma constitucional en un sentido federal; la República Federal de Alemania ha tenido que adaptar su sistema federal para acoger a los nuevos Länder del este; Bélgica, por fin, ha devenido un Estado constitucionalmente federal.

Estos procesos de descentralización se producen, además, a la vez que se consolida y avanza el proceso de integración política europea. Estas dos tendencias tienen lugar al mismo tiempo y se producen como consecuencia de la crisis del Estado-nación tradicional. No son contradictorias, sino que se refuerzan entre sí: el proceso de integración política europea es la garantía de que la descentralización no

---

\* Catedrático de Hacienda Pública, Universidad de Barcelona.

conduce al desmembramiento y ofrece un horizonte político aceptable; a la vez, sólo con una descentralización política efectiva, una realidad tan compleja, diversa y variada como la europea puede ser dirigida de manera democrática, con una participación efectiva de los ciudadanos en las tomas de las decisiones.<sup>1</sup> El proceso federativo se manifiesta así en esta doble dirección histórica: al tiempo que avanzamos hacia modos de integración política, tienen lugar procesos de reforma, dentro de los países, hacia modos federales. La norma, en los tiempos por venir, será quizá la existencia de realidades políticas plurinacionales con un fuerte grado de descentralización política.

Se trata también de una respuesta política a la globalización de la economía y de las relaciones productivas. A la vez que se avanza en la construcción de mecanismos de decisión y de coordinación de ámbito político supranacional, que puedan actuar de contrapeso a la globalización de la economía, se aprecia la necesidad de afirmar la identidad política de las realidades regionales y locales más inmediatas, que no quieren quedar por completo subsumidas y desaparecer en un mundo globalizado. La globalización acentúa, de hecho, la necesidad de afirmar la propia identidad.

También en América Latina se ha producido este tipo de procesos, que

han planteado de manera nueva el tema del carácter federal o unitario de los países en América Latina. Este retorno a los orígenes ha significado que en los países federales se vuelva a examinar el federalismo bajo una perspectiva contemporánea y con miras a renovar su carácter descentralizador postulado en los orígenes de las repúblicas que lo adoptaron [...] En los países unitarios, la reforma descentralizadora asume modalidades diversas [...] Aun en aquellos que poseen un territorio menor, se progresa hacia la descentralización. Una característica que muestran estos países es el surgimiento de regiones como un espacio físico más amplio que los antiguos departamentos y provincias. Sin embargo, cada país asume el proceso descentralizador de una manera específica, según la tradición histórica, su cultura política y el proyecto nacional que ha adoptado.<sup>2</sup>

Estos procesos de descentralización tienen características muy distintas entre sí. En todos ellos existe, sin embargo, como rasgo común:

<sup>1</sup> Verduga, 1996, p. 62.

<sup>2</sup> Verduga, 1996, p. 63. Para un resumen de las principales características de estos procesos, véase también Aghón, 1996b, cuadro 1, p. 144.

el destacado papel que debe corresponder, en cualquier caso, a los gobiernos municipales. No hay auténtica descentralización política sin otorgar a los municipios un papel esencial en la vida pública.<sup>3</sup> Tal vez puede ser distinto en otras tradiciones y culturas políticas. Pero en la que nosotros estamos inmersos, es así. De ahí la importancia de atribuir al principio de subsidiariedad este contenido preciso, de voluntad de acercar lo máximo posible la provisión de los servicios y los centros de toma de decisión en el nivel más próximo a los ciudadanos.

### El papel de los gobiernos locales en el conjunto del sector público

La adaptación de la hacienda pública a un sistema caracterizado por la existencia de diferentes niveles de gobierno debe dar respuesta a dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, cuáles son las funciones y competencias que deben ser atribuidas a cada uno de estos niveles y, por tanto, las necesidades de gasto que deberán afrontar; en segundo lugar, cuáles son sus líneas básicas de financiamiento y en particular, por lo que se refiere a los gobiernos subcentrales, cuál debe ser la importancia relativa de los ingresos tributarios y de las subvenciones procedentes del gobierno central.<sup>4</sup> La segunda cuestión es, en cierta medida, instrumental de la primera, pero tiene unas implicaciones de gran magnitud, puesto que su desarrollo debe permitirnos obtener algunas conclusiones útiles para el diseño de las haciendas municipales, y a ella vamos a referirnos en los apartados ulteriores.

La distribución de funciones y competencias entre distintos niveles de gobierno suele ser producto de múltiples y muy diversos factores, de entre los cuales los de tipo histórico, cultural y, sobre todo, político, desempeñan un papel relevante. También existen razones de tipo económico. La teoría del federalismo fiscal se ha encargado de demostrar que un conjunto de razones aconsejan, en el estricto terreno de la eficiencia económica, atribuir la prestación de un buen número de servicios y responsabilidades públicas a los gobiernos subcentrales y, en concreto, a los gobiernos locales. Bird (1993) señala que hay dos

<sup>3</sup> Así es, también, en América Latina, donde señala Verduga (1996) que "se asiste a la emergencia de un nuevo municipio. El fortalecimiento de la comuna es parte de la actual reforma del Estado. Dentro del proceso de descentralización, el nuevo papel del municipio es decisivo. No hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal", p. 64.

<sup>4</sup> Véase Castells, 1988, p. 10.

enfoques posibles al abordar la descentralización fiscal. Uno es el enfoque *top-down*, que trata de justificarla en función de los intereses del gobierno central o del interés general, o de la eficiencia global, según son percibidos por el gobierno central. Otro es el enfoque *bottom-up*, que la justifica por el valor genuino que se concede a algunos valores políticos que se consideran positivos y que, a su vez, contribuyen a una mejora de la eficiencia económica, como son la autonomía local, la diversidad, la posibilidad de que exista un amplio campo de opciones de políticas públicas que en cierto modo compiten entre sí, la participación y la existencia de mecanismos que faciliten la responsabilización y la rendición de cuentas (*accountability*) de los gobernantes ante los gobernados.<sup>5</sup> Es en este enfoque, cada vez más extendido, donde cabe entender tanto las razones últimas de los procesos de descentralización que se están produciendo en todo el mundo como la justificación básica del principio de subsidiariedad.

La realidad nos presenta, sin embargo, una gran variedad de situaciones cuando examinamos cuál es el grado de descentralización del sector público. El cuadro 1 muestra la participación de los distintos niveles de gobierno (central, estatal en los países federales o "cuasifederales", y local) en el gasto total consolidado del conjunto de las administraciones públicas de un grupo de países. En concreto, se trata de 24 países: 15 de ellos europeos (y todos, salvo Suiza y Noruega, miembros de la Unión Europea), 3 países federales desarrollados no europeos (Australia, Canadá y Estados Unidos) y 6 países de América Latina, cuya inclusión ha parecido útil, a pesar de ciertas limitaciones en la información estadística disponible. El cuadro nos permite apreciar situaciones claramente contrastadas tanto por lo que se refiere al grado de centralización del sector público, como al de la importancia de los gobiernos locales. En lo que toca al primero, podemos distinguir entre tres grupos de países:

- El primero es el grupo de países con un grado de descentralización elevado. Podríamos incluir aquí aquellos en los que el peso del gobierno central en el gasto público total es inferior a 65%. Está formado por países federales, como Canadá (40%), Suiza (52%), Australia (53%), Estados Unidos (55%) y la República Federal de Alemania (62%), y por los países nórdicos de Europa, como Dinamarca (46%), Noruega (64%) y Suecia (65%), que se

**Cuadro 1.** Participación de los diferentes niveles de gobierno en el gasto total del sector público (en % sobre los gastos totales consolidados)<sup>1</sup>

	1980			1995		
	C	E	L	C	E	L
Australia	49	44	7	53	41	6
Austria	68	14	18	68 <sup>6</sup>	14 <sup>6</sup>	18 <sup>6</sup>
Bélgica	84	—	16	88 <sup>6</sup>	—	12 <sup>6</sup>
Canadá	40	39	21	40 <sup>7</sup>	41 <sup>7</sup>	19 <sup>7</sup>
Dinamarca	37	—	63	46	—	54
España	90	—	10	67 <sup>6</sup>	21 <sup>6</sup>	12 <sup>6</sup>
Estados Unidos	58	18	24	55 <sup>6</sup>	21 <sup>6</sup>	24 <sup>6</sup>
Francia	83	—	17	81	—	19
Grecia	96	—	4	89 <sup>4</sup>	—	11 <sup>4</sup>
Irlanda	68	—	32	71 <sup>8</sup>	—	29 <sup>8</sup>
Italia				73 <sup>7</sup>	—	27 <sup>9</sup>
Países Bajos	69	—	31	72	—	28
Portugal	94	—	6	91 <sup>6</sup>	—	9 <sup>6</sup>
Noruega	63	—	37	64 <sup>6</sup>	—	36 <sup>6</sup>
Rep. Fed. de Alemania	57	22	19	62	20	18
Reino Unido	71	—	29	73	—	27
Suecia	55	—	45	65 <sup>6</sup>	—	35 <sup>6</sup>
Suiza	47	29	24	52 <sup>8</sup>	28	21 <sup>8</sup>
	1985					
Argentina	65	35	... <sup>2</sup>	54	46	... <sup>2</sup>
Brasil	67	24	9	64 <sup>8</sup>	26 <sup>8</sup>	10 <sup>8</sup>
Chile <sup>3</sup>	90 <sup>4</sup>	—	10 <sup>4</sup>	n.d.	n.d.	n.d.
Colombia	70 <sup>5</sup>	23 <sup>5</sup>	7 <sup>5</sup>	n.d.	n.d.	n.d.
México <sup>3</sup>	91	9	... <sup>2</sup>	82 <sup>6</sup>	18 <sup>6</sup>	... <sup>2</sup>
Perú	n.d.	n.d.	n.d.	80	12	8

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, Fondo Monetario Internacional, 1987 y 1996.

<sup>1</sup> C = gobierno central, E = gobiernos estatales, L = gobiernos locales.

<sup>2</sup> La fuente utilizada indica que "los datos sobre operaciones de gobiernos locales con gastos de menos de 5% de los gastos totales combinados en todos los niveles de gobierno no son publicados", p. 9.

<sup>3</sup> Consolidación calculada a partir de los ingresos de los gobiernos subcentrales.

<sup>4</sup> 1988.

<sup>5</sup> 1986.

<sup>6</sup> 1994.

<sup>7</sup> 1991.

<sup>8</sup> 1993.

<sup>9</sup> 1989.

<sup>5</sup> Bird, 1993, p. 208.

encuentran en la frontera. España (67%) y Austria (68%) se hallan también en la frontera. Entre los países latinoamericanos, Argentina (54%) y Brasil (64%) deberían ser incluidos dentro de este grupo.

- Un segundo grupo es el constituido por los países con un grado de centralización intermedio, que podemos situar entre 65 y 80%. Forman parte del mismo, aparte de los que hemos situado en la zona fronteriza, Irlanda (71%), Países Bajos (72%), Italia (73%) y el Reino Unido (73%). En América Latina, Colombia (70%) entraría dentro de esta categoría.
- Finalmente, un tercer grupo es el constituido por los países con un elevado grado de centralización, que son aquellos en los que el gobierno central absorbe 80% o más del total del sector público. Forman parte del mismo Francia (81%), Bélgica (88%), Grecia (89%) y Portugal (91%) en Europa, y Perú (80%), México (82%) y Chile (90%) entre los países seleccionados de América Latina.

Sin tratar de extraer conclusiones generales de estas cifras, podemos subrayar que los países más descentralizados son los federales y los nórdicos, mientras que los que muestran un más elevado grado de centralización son los latinos. Esta clasificación se corresponde bastante fielmente con la que obtenemos al tratar de examinar cuál es el peso de los gobiernos locales en los distintos países puesto que, en general, se cumple la regla de que este peso es más elevado cuanto más descentralizado es un país, aunque en algunos federales (como Australia) esta afirmación puede no verificarse. En cualquier caso, también aquí podemos distinguir entre tres grupos de países:

- Un primer grupo con fuertes gobiernos locales, en los que su peso presupuestario supera el 35% del conjunto del gasto público, integrado por los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Noruega).
- Un segundo grupo en el que los gobiernos locales tienen un peso intermedio, comprendido entre 15 y 35% del conjunto del gasto público, integrado por la mayoría de los países federales (Estados Unidos, Suiza, Canadá, República Federal de Alemania y Austria) y otros países europeos (Irlanda, Países Bajos, Reino Unido, Italia y Francia).
- Un tercer grupo con débiles gobiernos locales (menos de 15% del

sector público) integrado casi exclusivamente por los países de la Europa latina (España, Bélgica, Grecia y Portugal) y por Australia. Todos los países de América Latina de los que se dispone información<sup>6</sup> entrarían también en esta categoría.

La realidad parece mostrar, pues, que a pesar de las manifestaciones políticas en favor de la descentralización, y del papel destacado que se quiere que desempeñen en la misma los gobiernos locales, en algunos países la importancia del nivel de gobierno local es aún muy reducida dentro del ámbito total del sector público. También es cierto, sin embargo, que los países latinos, donde menor es el peso de los gobiernos locales, son los únicos en los que en los últimos 15 años se ha producido un aumento, aunque modesto, de su importancia presupuestaria y una intensificación del proceso de descentralización.

Las cifras del cuadro 1 nos indican la gran diversidad de situaciones que se presentan en cuanto al peso presupuestario de los gobiernos locales. Dentro sólo de la Unión Europea, el porcentaje muestra una relación de 6 a 1 entre el 54% de Dinamarca y el 9% de Portugal, que traducida en gasto efectivo por habitante (habida cuenta de que tanto el peso del sector público en relación con el PIB como el PIB por habitante son superiores en Dinamarca que en Portugal) se convertiría en una proporción de 14 a 1.<sup>7</sup> Es decir, los gobiernos locales daneses tienen un gasto por habitante (expresado en paridades de poder de compra) 14 veces superior al de los gobiernos locales de Portugal.

Estas diferencias reflejan, sin duda, el hecho de que hay una gran diversidad en cuanto al ámbito de responsabilidades específico de los gobiernos locales en cada país. Sin embargo, también es posible identificar en casi todos los países lo que podríamos denominar núcleo duro de servicios básicos suministrados en todos los casos por los gobiernos locales y que incluye los servicios de limpieza y recolección de basura, alumbrado, alcantarillado, parques, transporte urbano, bomberos, urbanismo básico, y en muchos casos suministro de agua,

<sup>6</sup> La fuente estadística utilizada no proporciona información desglosada que distinga entre los gobiernos estatales y los gobiernos locales de Argentina y México. De acuerdo con los datos proporcionados por Aghón (1996b), en 1991 el peso de los gobiernos locales en Argentina representaba 8.7% del total del sector público (cuadro 3, p. 151).

<sup>7</sup> El peso del gasto público sobre el PIB en Dinamarca es de 55.5% y en Portugal de 40.3%; el PIB per cápita en relación con la media europea expresado en paridades de poder de compra es 116.3 en Dinamarca y 69.0 en Portugal. Véase Eurostat, *European Economy*, núm. 64/1997 (cuadros 9 y 71).

policía local, servicios de bienestar y participación en la gestión de infraestructuras.<sup>8</sup>

Hay que señalar, finalmente, que el peso presupuestario es un buen indicador, pero no el único, del grado de centralización del sector público. Los gobiernos locales podrían tener una participación elevada en el gasto público total y, en cambio, un grado de autonomía política real solamente modesto. La cifra de gasto público no es, en realidad, un indicador perfecto, ni siquiera aproximado, de la capacidad del nivel de gobierno correspondiente para poder ejercer un poder político real en una determinada función. Este poder puede aparecer condicionado, o limitado, por decisiones legislativas, administrativas y financieras tomadas por otros niveles de gobierno. Así, por ejemplo, el hecho de que el gasto público en educación aparezca muy concentrado en el gobierno local en algunos países (y es una de las razones determinantes de su elevada importancia presupuestaria) no siempre significa que la política educativa sea ejercida por este nivel de gobierno, puesto que existen numerosos mecanismos, de tipo legislativo y administrativo, a través de los cuales los niveles de gobierno de ámbito superior pueden incidir en el gasto de los de ámbito inferior sin que ello tenga un reflejo presupuestario significativo.<sup>9</sup> De ahí la importancia de examinar, como una cuestión esencial, la autonomía real de los gobiernos locales.

### Las grandes tendencias de la hacienda local

Al examinar la situación de las haciendas locales, suelen plantearse dos tipos de cuestiones de naturaleza distinta. La primera se refiere al peso presupuestario de los gobiernos locales y, eventualmente, a la necesidad de reforzarlo; la segunda, a las características que debe revestir el financiamiento de estos gobiernos. Se trata de cuestiones distintas, que deben ser examinadas de manera independiente, aunque es obvio que se entrecruzan en numerosos aspectos y que en muchas ocasiones la debilidad financiera de los gobiernos locales halla sus raíces en las características defectuosas de las modalidades de ingresos de estas haciendas.

La hacienda local debe tratar de hacer frente a tres tipos princi-

pales de objetivos. En primer lugar, un objetivo de suficiencia, en el sentido de que los ingresos de los que se nutre deben garantizar la prestación, al nivel que se considere suficiente, de los servicios que estos gobiernos tienen encomendados. En segundo lugar, un objetivo de autonomía, en el sentido de que estos ingresos han de permitir a los gobiernos locales poder ejercer la autonomía política que les es reconocida y que les permite responsabilizarse políticamente, ante sus ciudadanos, de sus propias decisiones. En tercer lugar, un objetivo básico de igualdad, en el sentido de que las diferencias de renta y capacidad fiscal no sean un factor discriminante decisivo en cuanto a los niveles de servicios que pueden recibir los ciudadanos. Naturalmente, estos objetivos básicos llevan concatenados algunos otros, que son también relevantes, como la flexibilidad, la coordinación con otras haciendas, etcétera.

Estas haciendas se han constituido, por lo general, en torno de tres grandes tipos de ingresos no financieros (sin incluir, por tanto, el endeudamiento): los ingresos impositivos, las tasas y precios por la prestación de servicios, y las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno. De ahí que las dos grandes cuestiones a las que tradicionalmente haya habido que dar respuesta sean, por un lado, la de determinar los impuestos que es más apropiado atribuir a los gobiernos locales y el grado de capacidad de decisión que éstos deben tener sobre los mismos y, por otro lado, la de establecer los sistemas de subvenciones, de carácter general y específicas, que deben adoptarse.

La realidad indica que estas cuestiones básicas han sido resueltas en la práctica con una gran diversidad de alternativas. El cuadro 2 presenta la estructura básica de financiamiento de un amplio conjunto de países. La estructura entre ingresos impositivos, tasas y otros ingresos y transferencias, varía de modo muy apreciable. En algunos países, como Suecia, los impuestos representan casi 70% de los ingresos totales; en otros, como Holanda, el Reino Unido e Irlanda, apenas alcanzan 10%. Las tasas y precios pagados por los usuarios varían entre el 30% de la República Federal de Alemania, Australia y Suiza, y el 5% de Suecia y el Reino Unido. Y las transferencias presentan también grandes oscilaciones en su importancia relativa, entre el 70% del Reino Unido, Holanda e Irlanda, y el 20% de Australia, Suecia o Suiza. Lo mismo ocurre si examinamos sólo la estructura impositiva. Mientras que en algunos países ésta se fundamenta casi exclusivamente en el impuesto sobre la propiedad, en otros es sobre la renta y en algunos sobre alguna manera de imposición sobre la actividad económica.

<sup>8</sup> Goldsmith, 1992, p. 9.

<sup>9</sup> Castells, 1988, pp. 45 ss.

**Cuadro 2. Estructura de ingresos de los gobiernos locales**  
(en % sobre el total de ingresos)

	Australia 1995	Canadá 1993	Dinamarca 1995	España 1994	EUA 1994	Francia 1995	Holanda 1995	Irlanda 1993	Italia 1994	Portugal 1994	Reino Unido 1995	RFA 1991	Suecia 1994	Suiza 1993	Brasil 1993	Chile 1988	Colombia 1986	Perú 1995
Ingresos impositivos	43.1	38.8	46.9	33.0	41.1	43.8	10.3	6.3	30.0	29.2	10.8	34.2	69.0	47.8	13.3	32.8	42.2	14.7
• Impuestos sobre la renta	—	...	43.8	—	1.9	...	...	—	...	4.1	—	29.9	69.0	41.0	—	—	...	...
• Impuestos sobre la propiedad	43.1	33.0	3.0	15.0	31.1	...	3.9	6.3	20.0	19.5	10.7	3.9	—	6.6	4.3	18.4	16.9	...
• Impuestos sobre bienes, servicios y actividades	—	0.5	0.1	6.0	7.7	...	0.4	—	3.0	5.6	—	0.4	—	0.2	8.0	14.4	...	...
Tasas y otros ingresos	29.2	12.8	7.1	18.0	12.6	17.7	7.4	10.1	18.0	13.3	6.0	31.8	4.2	25.2	8.6	29.3	10.8	...
Ingresos patrimoniales y de capital	11.6	2.5	2.9	5.0	8.0	2.1	12.1	9.4	6.0	8.1	10.4	6.5	7.4	8.5	13.5	2.2	0.1	32.4
Total recursos propios	84.9	54.1	56.9	56.0	61.7	63.6	29.8	25.8	54.0	50.6	27.2	72.5	80.6	81.5	35.4	64.3	53.1	47.1
Transferencias	16.1	45.9	43.1	44.0	38.3	36.4	70.2	74.2	46.0	49.4	72.8	27.5	19.4	18.5	64.6	35.7	46.9	52.9
Total ingresos no financieros	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, Fondo Monetario Internacional, 1996.

No resulta fácil, a partir de esta diversidad, realizar generalizaciones. Con todo, pueden destacarse, probablemente, cuatro grandes modelos de hacienda local:

- El primero es el modelo de los países europeos nórdicos. Está caracterizado por el fuerte peso de los gobiernos locales en el conjunto del sector público (en torno de 50%), la apreciable importancia de los ingresos impositivos y, dentro de ellos, el papel predominante, y casi exclusivo, de la imposición sobre la renta, sobre la cual, además, los gobiernos locales suelen tener amplios márgenes de capacidad de decisión.
- El segundo modelo es el anglosajón. Incluye países unitarios, como el Reino Unido e Irlanda, y federales, como Australia, Canadá y Estados Unidos. Salvo Australia, se trata de países con un peso apreciable de los gobiernos locales (entre 20 y 30% del conjunto del sector público), una importancia destacada de las transferencias intergubernamentales y un predominio casi absoluto del impuesto sobre la propiedad dentro del campo de la imposición local.

- El tercero es el modelo de los países latinos. Sus características básicas son la debilidad de los gobiernos locales, que suelen no alcanzar el 15% del sector público; el peso apreciable de las transferencias intergubernamentales (en torno de 50%); y la presencia, dentro del campo de la imposición local, de dos grandes figuras impositivas dominantes: una sobre la propiedad y otra, con distintas variantes, sobre la actividad económica. Con todos los matices que sin duda habría que establecer, los gobiernos locales de los países de América Latina entrarían también en esta categoría.<sup>10</sup>
- Finalmente, cabría definir un cuarto modelo, correspondiente a los países federales europeos, todos ellos de tradición germánica (República Federal de Alemania, Austria y Suiza), caracterizado por la existencia de gobiernos locales de un peso intermedio (en torno de 20% del conjunto del sector público), importancia más bien reducida de las transferencias intergubernamentales, e

<sup>10</sup> Véase el cuadro 2, donde se muestra la estructura de ingresos de los países de los que existe información disponible. Véase también, en esta misma línea, Aghón (1996a), cuadros 2 y 3, p. 107.

ingresos tributarios procedentes de la participación en el impuesto federal sobre la renta.

La diversidad de modelos no ha impedido que la problemática de las haciendas locales tenga algunos rasgos básicos comunes a todos ellos. Desde una perspectiva histórica, cabría quizá distinguir dos grandes etapas. La primera está comprendida entre el final de la segunda Guerra Mundial y mediados de los años setenta. Durante esta etapa, la expansión del Estado de bienestar (que pasa de 20-25% a 40-45% del PIB) discurre en paralelo al aumento muy apreciable del peso de los gobiernos subcentrales, y en especial, de los gobiernos locales. Esta etapa está caracterizada por la fuerte expansión del gasto público local, a consecuencia del aumento de las necesidades de gasto de los servicios locales, tanto por el crecimiento de su demanda como de su costo real de prestación. Las dificultades que plantean los impuestos típicamente locales, por lo general rígidos e inflexibles a la variación de la renta, para atender estas necesidades crecientes de gasto, condujeron a un aumento muy importante de las subvenciones procedentes de gobiernos de ámbito superior.

Sin embargo, a partir de los años setenta la situación experimenta algunos cambios apreciables. Por una parte, se produce una desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía que hace más difícil al gobierno central atender las necesidades de financiamiento de los gobiernos subcentrales, sin incurrir él mismo, por su parte, en elevados déficit públicos. Por otra parte, se observan también los graves inconvenientes de todo tipo, político y financiero, que puede acarrear una excesiva dependencia de las haciendas locales respecto de las subvenciones procedentes de otros gobiernos. En esta etapa se aprecia una mayor preocupación por evitar la falta de transparencia del costo de los servicios y de responsabilidad fiscal (*accountability*) que genera una situación de este tipo.<sup>11</sup> El resultado es una reducción de la importancia relativa de las subvenciones en el financiamiento de los gobiernos locales, que puede constatarse de modo bastante generalizado en casi todos los países (cuadro 3) y una mayor preocupación por la contención del gasto público y el saneamiento de las haciendas locales.

Esta preocupación se traduce de diversa manera en los distintos países. Entre otras razones, ni los modelos de hacienda, como se ha

**Cuadro 3.** Subvenciones en el financiamiento de los gobiernos locales (en % de los ingresos totales)

	1972	1978	1986	1995
Australia	17.9	22.6	20.8	16.1
Canadá	47.4 <sup>1</sup>	48.7	46.8 <sup>2</sup>	45.9 <sup>3</sup>
Estados Unidos	37.9	44.2	37.1 <sup>4</sup>	38.3 <sup>5</sup>
Francia	33.9 <sup>6</sup>	43.3	34.7	36.4
Reino Unido	45.5	47.5	47.0	72.8
RFA	29.8	29.9	28.1	27.5
Suecia	28.2	25.4	22.2	19.4 <sup>5</sup>

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook*, Fondo Monetario Internacional, diversos años.

<sup>1</sup> 1971.

<sup>2</sup> 1985.

<sup>3</sup> 1993.

<sup>4</sup> 1987.

<sup>5</sup> 1994.

<sup>6</sup> 1973.

visto, son los mismos, ni la situación financiera es semejante, ni las circunstancias económicas concretas son similares. Es lógico, pues, que la manera de reaccionar ante un empeoramiento de la situación de las haciendas locales tampoco lo haya sido.<sup>12</sup> Ello conduce, como es lógico, a distintos tipos de estrategias. Walzer *et al.* (1992), por ejemplo, distingue entre las estrategias encaminadas a incrementar los ingresos y, dentro de ellas, las que se basan en las tasas aplicadas a los usuarios de los servicios y las que se dirigen a aumentar los impuestos; las de gasto, dentro de las cuales identifican 12 estrategias que no recurren a acciones de personal (eliminar programas, reducir gastos de inversión, diferir pagos, etc.) y otras 7 basadas en la reducción de los gastos de personal (congelaciones salariales, congelaciones de plantillas, etc.); las estrategias de gestión basadas en mejoras de productividad; y las que se basan en la delegación de responsabilidades a través de la contratación externa y la cooperación.<sup>13</sup>

El hecho esencial que caracteriza el periodo reciente de las haciendas locales es la constatación de que las tres vías que se han utilizado tradicionalmente para financiar la expansión del gasto local tienen unos límites evidentes: los impuestos tradicionales sobre la propiedad y la actividad económica plantean problemas de rigidez en la evolu-

<sup>11</sup> Owens y Norregaard, 1991, pp. 4-5.

<sup>12</sup> Mouritzen y Nielsen, 1992, cuadro 4.2 y pp. 43-45.

<sup>13</sup> Walzer *et al.*, 1992, cuadro 9.2, pp. 142 ss.

ción de la base gravable: las subvenciones procedentes de los gobiernos de ámbito superior se hallan limitadas por las políticas de contención del déficit de estos gobiernos; y el aumento del déficit y el endeudamiento locales tiene unos costos intrínsecos y resulta también condicionado por los compromisos generales del sector público en este terreno.

Por ello, las grandes líneas actuales de reforma de las haciendas locales han de tender, bien a explorar nuevas formas de ingresos, bien a racionalizar y mejorar las actuales, bien a revisar las formas de intervención tradicionales en el campo del gasto público. En este contexto, las grandes cuestiones que las haciendas locales deben plantearse en la actualidad son las siguientes:<sup>14</sup>

1. Existe una preocupación prioritaria por las políticas de consolidación presupuestaria y racionalización del gasto público local. En todas partes se han aplicado sistemáticamente políticas de racionalización de la gestión y de saneamiento que han permitido reducir de manera muy apreciable los déficit públicos locales.

2. Se produce un estancamiento, y en muchos países una disminución, de las subvenciones procedentes del gobierno central o de los gobiernos intermedios. Ello obliga a mejorar y racionalizar los actuales sistemas de subvenciones, en la línea, muy especialmente, de garantizar una igualdad básica de recursos potenciales entre las distintas unidades de gobierno.

3. Las limitaciones de la imposición local tradicional sobre la propiedad y la actividad económica hacen imprescindible la irrupción de la imposición local en los rendimientos de las grandes figuras del sistema impositivo (impuesto general sobre las ventas y, ante todo, sobre la renta). La línea fundamental debe ser la de distribuir los rendimientos del sistema fiscal, que debe ser común, entre los distintos niveles de gobierno, habilitando, a la vez, determinados espacios de autonomía tributaria.

4. Cada vez más, existe la tendencia a trasladar el costo de los servicios a los usuarios de los mismos. Esta tendencia es razonable siempre que se den dos requisitos: que los servicios sean claramente individualizables y que no planteen problemas redistributivos graves. Su materialización puede concretarse de distintas maneras: aplicando, a través de precios o tasas, el costo de los servicios locales a sus usua-

rios; privatizando, en algunos casos, su gestión; o bien revisando la política de subvenciones a determinadas actividades privadas que no deberían recibir subsidio.

5. Se aprecia el surgimiento de formas múltiples de colaboración o "partenariado", entre la actividad pública local y los intereses privados. Estas iniciativas pueden adquirir modalidades muy diversas y están justificadas por la existencia de proyectos de interés público, que ofrecen oportunidades de rentabilidad y que, sin embargo, no podrían materializarse sin la aportación financiera y el respaldo político de los poderes públicos.

6. Por último, existe hoy día la conciencia generalizada de que es necesario reforzar los mecanismos que permiten una mejor responsabilización (*accountability*) de los gobiernos locales ante sus electores.

Esta lista incluye, como puede comprobarse, los dos grandes temas (la ampliación del campo impositivo local y el desarrollo de sistemas de subvenciones de igualación) que durante mucho tiempo han marcado el orden del día de la problemática de las haciendas locales. Pero, a su lado, han surgido otros temas, otras nuevas preocupaciones, que se han añadido a las primeras. Los tradicionales aún están ahí, pero no son los únicos que debemos tener en el horizonte que marca la problemática de los grandes temas de las haciendas locales.

### Autonomía local y responsabilidad política

Uno de los desafíos a los que debe hacer frente el futuro de la hacienda local es el de la autonomía y la responsabilidad fiscal. La dependencia financiera excesiva respecto a los niveles superiores de gobierno supone una limitación para la autonomía de los gobiernos locales que la padecen, e impide la responsabilidad fiscal, al enmascarse las relaciones fiscales entre los ciudadanos y sus gobiernos. Esta falta de responsabilidad fiscal termina convirtiéndose, además, en un grave obstáculo, no ya para la autonomía financiera, sino para la propia autonomía política, porque imperceptiblemente el contrato democrático entre los ciudadanos y sus gobernantes tiende a ser sustituido por la reivindicación frente al gobierno central. La falta de autonomía, es decir la dependencia, conduce a la irresponsabilidad, a la traslación de responsabilidades hacia aquellos de quien se depende. Por esto, asegurar la democracia y la autonomía local va de la mano con la

<sup>14</sup> Véase, a este propósito, Pola (1996).

necesidad de contribuir a hacer a los gobiernos locales efectivamente responsables de sus acciones (*accountable*) ante sus ciudadanos.<sup>15</sup>

La autonomía local se basa en la idea de que son los ciudadanos, y no otros niveles de gobierno, los que están más bien emplazados para juzgar la acción de su gobierno, y en la idea de que deben potenciarse los mecanismos que permiten a los gobiernos locales decidir efectivamente sobre los aspectos de la vida pública de los que son responsables y, al mismo tiempo, potenciar también los mecanismos para responsabilizarlos de estas decisiones ante sus ciudadanos. Desde este punto de vista puede afirmarse que “la libertad para cometer errores y soportar las consecuencias de estos errores es un importante componente de la autonomía local”.<sup>16</sup>

La autonomía financiera debe proyectarse en dos direcciones: sobre los ingresos y sobre el gasto. Esta última es imprescindible. Implica que los gobiernos locales deben tener capacidad para decidir, dentro de su ámbito de competencias, la manera en que desean distribuir el gasto local entre los distintos servicios de cuya provisión son responsables. Pero la autonomía local no está garantizada, como a veces se pretende, sólo con la de gasto. Resulta necesario disponer también de un cierto grado de autonomía de ingresos, que implica la capacidad para decidir el nivel y la composición de sus recursos. Esta autonomía difícilmente puede ser absoluta, pero sin disponer de un cierto grado de libertad y capacidad de decisión sobre los ingresos locales, no podrá conseguirse desarrollar gobiernos locales responsables ante sus ciudadanos.<sup>17</sup>

Esto implica que una parte apreciable de los ingresos de los gobiernos locales deben proceder de impuestos y de tasas o precios por la prestación de los servicios, sobre los cuales, además, los gobiernos locales deben tener un grado relevante de responsabilidad, tanto para determinar los elementos esenciales del tributo, y muy especialmente el tipo impositivo, como para llevar a cabo su gestión.

La autonomía tiene unos límites. Debe ser compatible con otros objetivos igualmente deseables. En primer lugar, con un objetivo de

<sup>15</sup> Owens y Norregaard (1991) subrayan la estrecha vinculación entre autonomía y *accountability*, y distinguen entre responsabilidad local, responsabilidad legal y responsabilidad de gestión, pp. 9-10.

<sup>16</sup> Bird, 1993, p. 212.

<sup>17</sup> Bird (1993) subraya que “a menos que los gobiernos locales dispongan de algún grado de libertad con respecto a los ingresos locales, incluyendo la libertad para cometer errores (por los cuales deberán rendir cuentas a sus ciudadanos), el desarrollo de gobiernos locales responsables y sensibles [a las demandas ciudadanas] permanecerá como un espejismo inalcanzable”, p. 211.

igualdad según el cual no sería aceptable que los gobiernos locales que disponen de una menor capacidad fiscal deban verse confrontados a la alternativa de prestar a sus ciudadanos un menor nivel de servicios, de exigirles un mayor esfuerzo fiscal, como sucedería si todos los ingresos de los gobiernos locales procedieran sólo de fuentes tributarias. Por esto, resulta imprescindible complementar estos ingresos con otros en forma de subvenciones procedentes de otros niveles de gobierno, que deben tener el propósito básico de garantizar esta igualdad. A igualdad de esfuerzo fiscal deben poder atender los mismos servicios, con independencia de cuál pueda ser su capacidad fiscal.

En segundo lugar, la autonomía tiene que ser compatible con la tendencia a una mayor integración del sistema tributario. Los impuestos exclusivamente locales tienen, y deben seguir teniendo, un papel dentro de la hacienda local. Pero se trata, por lo general, de impuestos que presentan grandes limitaciones por la rigidez de su base gravable. Por ello, la única manera de garantizar una presencia estable y sostenida de los ingresos impositivos dentro de la hacienda local es acudiendo a formas de participación en los rendimientos de las grandes figuras del sistema impositivo. Se trata, en tal caso, de distribuir los rendimientos de estos impuestos entre los distintos niveles de gobierno y de habilitar, a la vez, espacios reales de autonomía tributaria, especialmente en la determinación del tipo impositivo. Un tronco impositivo común, con participación en los rendimientos y espacios de autonomía tributaria, es tal vez la línea de futuro hacia la que se deberá avanzar.

### Algunas consideraciones finales

Una o dos décadas atrás, el tema central, cuando se hablaba de las haciendas locales, era la crisis fiscal de las ciudades. Hoy día, este tema ha dejado de ser la cuestión dominante. ¿Se debe ello a que durante este periodo se han abordado las reformas precisas para resolver los problemas estructurales que aquejaban a las haciendas locales? ¿Se debe a que una acertada política de austeridad presupuestaria y de mejora de la gestión financiera por parte de los gestores locales ha contribuido a resolverlos? Estas preguntas no admiten una respuesta simplista. Quizás hay algo de los dos factores. Pero existe el riesgo de que una eficaz política de gestión financiera, de saneamiento y de reducción del déficit, haya tenido el efecto de ocultar la persistencia de algunos de los problemas estructurales que

padecen las haciendas locales, y que en buena medida siguen estando presentes. Constituye un error abordar sólo estos problemas cuando los síntomas son tan alarmantes que no hay más remedio que reconocer su existencia, porque en estos momentos los tratamientos sólo pueden ser paliativos y difícilmente se pueden abordar los problemas de fondo. Es, en cambio, en momentos de mayor holgura cuando es posible hacer un **buen diagnóstico** de la situación y plantear reformas a mediano plazo que puedan resultar eficaces.

De acuerdo con todo ello, cabría destacar algunos de los rasgos que permiten situar las principales tendencias de las haciendas locales en el conjunto de la actividad económica:

1. Los últimos años han servido para demostrar no sólo la importancia de los municipios desde el punto de vista de la prestación de un conjunto de servicios, sino también del desarrollo económico. Hoy, pocas personas discuten que el hecho diferencial que en muchos casos determina el éxito de un determinado territorio es el acierto de la política municipal y su implicación en la actividad económica global. Los municipios, en contra de una vieja creencia según la cual su papel debía quedar reducido a ámbitos típicamente "asignativos", son esenciales desde este punto de vista.

2. Este tipo de tareas son llevadas a cabo, cada vez más, en estrecha colaboración con el sector privado. Se han desarrollado numerosas formas imaginativas de cofinanciamiento, de "partenariado", de corresponsabilización en la gestión, que permiten aunar el interés público global y la oportunidad de rentabilidad. Los ayuntamientos, por otro lado, se han manifestado como una pieza clave para asegurar el impulso de iniciativas de distinto tipo, sobre todo de grandes infraestructuras y equipamientos culturales, cuyo ámbito de incidencia territorial es necesariamente más amplio que el municipal.

3. Los municipios desempeñan un papel clave en el conjunto de la inversión pública. En todos los países, su participación en el total de los gastos de capital es ampliamente superior a su participación en el conjunto del gasto público (cuadro 4). Así, es fácil encontrar que más de 60% de la inversión pública es realizada por los gobiernos locales. Ello es indicativo del carácter de los servicios municipales, y sirve para subrayar la importancia de la actividad municipal en términos macroeconómicos y de estabilización.

4. La acentuación del papel de los municipios en el campo de la promoción económica y de implicación en el impulso de la actividad

Cuadro 4. Gobiernos locales e inversión pública (1995)

	% correspondiente a los gobiernos locales	
	en el gasto público total	en la inversión pública <sup>1</sup> total
Australia <sup>2</sup>	47	88
Austria	18 <sup>3</sup>	65
Bélgica <sup>2</sup>	12 <sup>3</sup>	47
Canadá	19 <sup>4</sup>	59
Dinamarca	54	71
España <sup>2,3</sup>	33	60
Estados Unidos <sup>2,3</sup>	45	87
Francia	19	56
Italia	27	48
Países Bajos	28	85
Portugal	9 <sup>3</sup>	29 <sup>5</sup>
RFA	18	16(45) <sup>6</sup>
Reino Unido	27	39 <sup>3</sup>
Suecia	35 <sup>3</sup>	44

Fuente: Cuadro 1 y *National Accounts 1983-1995*, OCDE, 1997.

<sup>1</sup> Comprende todo el gasto de capital: formación bruta de capital fijo, adquisición de terreno y transferencias de capital.

<sup>2</sup> Incluye gobiernos intermedios (estatales o autonómicos) y gobiernos locales.

<sup>3</sup> 1994.

<sup>4</sup> 1991.

<sup>5</sup> 1993.

<sup>6</sup> Entre paréntesis, porcentaje correspondiente al año 1990, antes de la unificación de los Länder del este.

productiva no debe ir en contra de la atención básica que deben prestar a los problemas de reequilibrio y, más ampliamente, de redistribución. Reequilibrio y desarrollo municipal van unidos. Sólo una política que impulse una base económica sólida y sana puede permitir abordar con seriedad políticas de reequilibrio; y a su vez, sin un territorio cohesionado en lo social es muy difícil garantizar un crecimiento estable.

5. A pesar de las reformas que se han realizado, y de la solución de los problemas más acuciantes de saneamiento financiero, sigue pendiente un problema estructural de reforma de la hacienda local, en especial en lo podríamos denominar "mundo latino". Esta reforma debe realizarse sobre la base de cinco líneas principales: ampliación del campo tributario local con participación en el rendimiento de los grandes impuestos; potenciación de la autonomía y responsabilidad local; perfeccionamiento de los mecanismos de subvenciones de igua-

lación; desarrollo del uso de tasas y precios en los servicios con usuarios claramente identificables y en los que no se plantean problemas graves de redistribución; desarrollo de formas de "partenariado" entre el sector privado y la administración local.

No podemos terminar esta nota sin subrayar la dimensión política de toda esta problemática. La democracia requiere la existencia de la democracia local y de gobiernos locales fuertes. Y, de hecho, deberíamos interrogarnos si la debilidad de los gobiernos locales, característica del mundo latino —europeo y americano—, no está ligada en buena medida a la debilidad histórica del sistema democrático en estos países. Sin caer en simplificaciones de ningún tipo, deberíamos preguntarnos, en consecuencia, si una buena manera de hacer arraigar, reforzar y consolidar la democracia no es, precisamente, reforzando los gobiernos y la vida democrática local.

La existencia de gobiernos locales fuertes requiere que existan gobiernos locales con competencias y responsabilidades, con un peso apreciable dentro de la vida pública y, en primer lugar, con autoridades locales elegidas directamente por los ciudadanos. La autonomía de los gobiernos locales y regionales se basa en la idea fundamental de que son los ciudadanos, y no otros gobiernos, los mejor preparados para juzgar la acción de su gobierno. Todo lo que sea ir en la dirección de fortalecer y potenciar la responsabilización de los gobiernos ante sus ciudadanos contribuye a las causas del fortalecimiento de la democracia, del autogobierno y de la eficacia de los gobiernos locales y regionales. Por ello, se debe aceptar que los gobiernos locales y regionales puedan decidir por ellos mismos, dentro de un amplio margen de autonomía, sobre las cuestiones que les competen, con el riesgo lógico de equivocarse y de tener que responder de estas equivocaciones ante su electorado. Forma parte del juego de la democracia el derecho a equivocarse, así como la convicción de que ningún gobierno está exento de este riesgo (y de que, por tanto, no tenemos ninguna seguridad de que el riesgo de equivocación de un gobierno central que impone condiciones a otro sea menor que el del gobierno local o regional) y la de que son los ciudadanos los únicos que están a la vez legitimados y capacitados para decidir si esta equivocación se produce.

El fortalecimiento de los gobiernos locales no puede seguir las mismas pautas en todas partes. En los países latinos europeos la situación no es la misma que en los latinoamericanos. En los primeros debe ir acompañado antes de un proceso de redistribución de funciones y

competencias dentro del sector público, que no de la expansión del sector público en su conjunto. En los segundos, en cambio, el reforzamiento de los gobiernos locales no podrá tener lugar, tal vez, si no se produce, al mismo tiempo, una potenciación del conjunto del sector público. De poco serviría aumentar la parte de los gobiernos locales en el conjunto (de 10 a 20%, por ejemplo) si el sector público total continúa moviéndose en porcentajes de 15-20% del PIB, muy alejados de los que presentan los países europeos (que están en torno de 50% del PIB).

En los países de América Latina, en consecuencia, la expansión de los gobiernos locales y regionales está unida a la expansión del Estado de bienestar, como sucedió en Europa durante el periodo 1945-1975, y en España entre 1980 y 1995. No podemos, pues, ofrecer recetas universales, porque las situaciones son distintas. Los países de América Latina deben aprender, sin duda, de la experiencia y propuestas de reforma del Estado de bienestar de los países europeos, pero sin renunciar, ellos mismos, a desarrollar su propio Estado de bienestar y a recorrer su propio camino, fruto de sus particularidades, historia y preferencias políticas. Y este proceso, probablemente, tal y como sucedió en su momento en los países de Europa occidental, llevará aparejados el desarrollo del Estado de bienestar y el de la democracia local.

### Referencias bibliográficas

- Aghón, Gabriel (1996a), "Asociación de competencias de ingresos y gasto municipal en América Latina", *Trimestre Fiscal*, enero-marzo, pp. 87-109.
- (1996b), "Descentralización fiscal en América Latina: Alternativas y experiencias", *Trimestre Fiscal*, octubre-diciembre, pp. 135-189.
- Bird, Richard M. (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralisation", *National Tax Journal*, junio, pp. 207-227.
- Castells, Antoni (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona, Ariel.
- Goldsmith, Michael (1992), "The Structure of Local Government", en Mouritzen, pp. 6-19.
- Mouritzen, Poul Erik (ed.) (1992), *Managing Cities in Austerity*, Londres, Sage.

- Mouritzen, Poul Erik y Kurt Houlberg Nielsen (1992), "Was There a Fiscal Crisis?", en Mouritzen, 1992, pp. 39-57.
- Owens, Jeffrey y Giorgio Panella (eds.) (1991), *Local Government: An International Perspective*, Amsterdam, North-Holland.
- Owens, Jeffrey y John Norregaard (1991), "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries", en Owens y Panella (eds.), pp. 3-54.
- Pola, Giancarlo (ed.) (1996), *Local Public Finance in Europe*, European Commission.
- Verduga Vélez, César (1996), "Reinventar el gobierno. Descentralización y poder local", *Trimestre Fiscal*, octubre-diciembre, pp. 62-68.
- Walzer, Norman, Warren Jones, Cecilia Bokenstrand y Haakon Magnusson (1992), "Choosing Fiscal Austerity Strategies", en Mouritzen, pp. 138-168.

**Experiencias  
relevantes**

# La política ambiental ante los diversos retos de la sustentabilidad

Patricia Romero Lankao\*

## Introducción

Mucha tinta ha corrido desde que la noción de desarrollo sustentable fue lanzada a la palestra pública.<sup>1</sup> No es objetivo de este trabajo hacer un recuento detallado de las variadas interpretaciones, perspectivas y posiciones frente a la noción. Tampoco lo es abordar el proceso mediante el cual el desarrollo sustentable pasó a formar parte de la filosofía y los objetivos de política de distintos gobiernos, instituciones y organizaciones sociales y privadas, internacionales y nacionales.

En el contexto del nuevo impulso dado a la noción de sustentabilidad por las discusiones en torno al cambio ambiental global,<sup>2</sup> pretendo reflexionar acerca de dos conjuntos de retos y dificultades implicados en el diseño de instrumentos y programas de política, que realmente aspiren a “promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de” los distintos sectores sociales de países como México.<sup>3</sup>

El primer conjunto de retos y dificultades, que abordaré en el segundo apartado, se relaciona con la misma noción de desarrollo sustentable, con sus debilidades, es decir su vaguedad, y diversas inter-

---

\* Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> *Desarrollo sustentable y sustentabilidad* se usarán indistintamente en este ensayo.

<sup>2</sup> Los protocolos de Tokio y de Montreal son materialización política del peso que está adquiriendo la discusión sobre el cambio ambiental global.

<sup>3</sup> Poder Ejecutivo Federal (1995).

pretaciones; con su gran fortaleza: su capacidad de aglutinar a su alrededor a sectores e instituciones de las más variadas posiciones teóricas y políticas. Al discutir el concepto no veré en qué grado los esquemas de desarrollo reconocen o no el valor y el peso del ambiente. (Optar por la sustentabilidad es reconocer el valor intrínseco de la naturaleza.)<sup>4</sup> Destacaré más bien las respuestas de mayor influencia en los esquemas de política ambiental, en torno a cómo alcanzar socialmente la sustentabilidad.

El segundo conjunto se relaciona con la compleja combinación de factores característica del cambio ambiental, los cuales operan a distintas escalas (global, nacional y regional). Esto plantea a los diseñadores de la política ambiental, si realmente buscan reestructurar el actual modelo de desarrollo, el reto plasmado en el eslogan "Pensar globalmente, actuar localmente", de identificar las principales fuerzas impulsoras del cambio ambiental, las escalas en que operan, las estrategias y los instrumentos de política que demandan. Me basaré en una sucinta presentación del diagnóstico que hacen las autoridades mexicanas de uno de sus seis temas prioritarios de gestión —del "desarrollo rural, recursos naturales y biodiversidad"—<sup>5</sup> para reflexionar, en el inciso 3 de este trabajo, en torno a los alcances, límites y retos que enfrentan quienes en realidad aspiren a reestructurar ambientalmente los patrones de producción y de vida de los agricultores y campesinos mexicanos.

### Sustentabilidad: un vocablo, varias interpretaciones

La noción de desarrollo sustentable surgió de la reunión de Estocolmo (1972), donde se plasmaron los intentos por conciliar dos opciones opuestas, cuando menos desde la aparición de *Los límites del crecimiento*,<sup>6</sup> y en nociones como la del antropocentrismo y el desarrollo económico, por un lado, y la del ecocentrismo y la protección del ambiente, por el otro. Al hacerlo, los partidarios de la noción reconocen que la naturaleza tiene un valor intrínseco, pero también que no es

<sup>4</sup> Para una panorámica, véase M. Colby (1991) y P. Romero (1997, capítulo I).

<sup>5</sup> En el *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, las autoridades mexicanas definen seis temas ambientales prioritarios, a saber: 1) desarrollo rural, recursos naturales y biodiversidad; 2) recursos marinos y ecosistemas costeros; 3) desarrollo urbano; 4) crecimiento industrial; 5) desarrollo regulatorio e institucional; 6) contexto internacional. Semarnap (1996a, pp. 17-76).

<sup>6</sup> Véase D. H. Meadows *et al.* (1975).

social ni políticamente posible proteger al ambiente sin desarrollar la sociedad. La Comisión Brundtland definió al desarrollo sustentable como aquel que atiende las necesidades de las actuales generaciones sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.<sup>7</sup>

Además de haberse convertido en especie de clave para encontrar la cuadratura del círculo (la conciliación entre desarrollo y ambiente), el desarrollo sustentable ha pasado a cristalizar las más caras aspiraciones ambientalistas. La noción vive inmersa, sin embargo, en ventajas, ambigüedades y contradicciones que imprimen su impronta a los instrumentos y programas de política ambiental de organismos internacionales y gobiernos nacionales.

El concepto de desarrollo sustentable se ha sometido a distintas interpretaciones, lo cual se puede deber a que funciona como una especie de "ómnibus", con el que se busca:

maximizar consenso más que claridad. Como ocurre con cualquier compromiso, éste no es un logro menor, ya que la definición funciona como un vínculo de múltiples usos que une a todas las partes, amigos y enemigos por igual [...] El precio de este consenso ha sido, sin embargo, considerable. Expertos y políticos manejan docenas de definiciones, precisamente porque detrás de la idea clave común se esconden diversos intereses y visiones.<sup>8</sup>

*Uso sustentable de la naturaleza* puede interpretarse, por ejemplo, en el esquema neoclásico, como un problema de asignación intertemporal. La sustentabilidad se operacionalizaría como una regla de eficiencia para la explotación de recursos naturales escasos renovables, con lo que podría interpretarse en el tradicional marco teórico de la teoría ortodoxa [neoclásica] de la asignación y la distribución, y dejaría de ser innovadora.<sup>9</sup>

*Sustentabilidad* puede entenderse, por otra parte, en la perspectiva de las corrientes ambientalistas radicales,<sup>10</sup> como el manteni-

<sup>7</sup> "Sustainable development is that [which] meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs", WCED, 1987, p. 8.

<sup>8</sup> W. Sachs, 1995, p. 8 (traducción de la autora). De acuerdo con el original, se busca con la sustentabilidad "maximise consensus rather than clarity. As with any compromise, that is no small achievement, because the definition works like an all-purpose cement which glues all parts together, friends and foes alike [...] Nevertheless, the price for this consensus was considerable. Dozens of definitions are being passed around among experts and politicians, because many and diverse interests and visions hide behind the common key-idea".

<sup>9</sup> M. Pasche, 1994, p. 102. Para un análisis crítico del abordaje neoclásico de lo ambiental, véase P. Romero, 1998, incisos 2.2.1 y 2.2.2.

<sup>10</sup> Tales como los partidarios de la ecología profunda, o los denominados por Markus Pasche "conservaduristas ecológicos", M. Pasche, 1994, p. 103.

miento de un ilusorio estado de estática armonía con la naturaleza, un estado de no uso de recursos naturales ni emisión de desechos, un estado inconcebible incluso para el todo natural caracterizado, sí, por la estabilidad o “resiliencia” frente a perturbaciones, pero también por la creación de nuevas estructuras, es decir, por la evolución. *Desarrollo sustentable* puede concebirse como “concepto y como objetivo político [que tiñe] la totalidad de las variables que integran la idea de desarrollo”.<sup>11</sup>

La existencia de diversas definiciones de la noción de sustentabilidad provoca diversos problemas. Por una parte, aunque los distintos sectores participantes en el diseño de instrumentos de política pretendan pensar en la misma realidad u objetivos, están concibiendo, de hecho, varios mundos, aspirando a fines esencialmente distintos. Por otra, existen malentendidos y dificultades de comunicación entre sectores. Además, las definiciones sustentadoras de los instrumentos presentan ambigüedades, contradicciones y vacíos conceptuales que, en no contadas ocasiones, pueden abrir espacios para la promoción de acciones contrarias a los fines ambientales que en teoría se quieren promover. Ilustrativo al respecto es que tan sólo en el capítulo II del *Programa de Medio Ambiente 1995-2000* se pueden encontrar cinco definiciones del concepto.<sup>12</sup>

A pesar de ser esencialmente diferentes, las perspectivas que sustentan las interpretaciones en torno al desarrollo sustentable parecen estar de acuerdo en tres puntos: el reconocimiento del valor intrínseco de lo natural, los límites que el ambiente impone al desarrollo de la sociedad y la urgencia de pensar en las necesidades de las generaciones futuras. Del relativo acuerdo surgen, sin embargo, otras dos dificultades. ¿En qué necesidades piensan los promotores del desarrollo sustentable: en las básicas necesidades de alimento, techo y abrigo, o en las no tan básicas de cambio constante de vestuario o transporte individual y aéreo? ¿A qué sectores económicos y sociales, regiones o países corresponden esas necesidades?<sup>13</sup>

De entre la variedad de intentos y proyectos que pretenden responder a estas interrogantes —no siempre de manera explícita y contundente, por cierto—, destacan dos por su peso dentro del discurso ambiental de organizaciones internacionales y de los gobiernos de

México y América Latina, a saber: la visión o perspectiva del “muro” o la “fortaleza”, y la del “astronauta”.<sup>14</sup>

La visión del muro asume silenciosa e implícitamente que debe continuar el actual modelo de desarrollo capitalista, los tradicionales patrones de generación y satisfacción de necesidades. Privilegia, en consecuencia, el mantenimiento de los actuales patrones de desarrollo. El Banco Mundial cristaliza esta visión cuando se pregunta “¿qué es *sustentable*? Desarrollo sustentable es un desarrollo que dura”, que se mantiene.<sup>15</sup>

La perspectiva del muro sólo introduce un pequeño, aunque sustancial, cambio respecto a los partidarios del antropocentrismo, a la perspectiva de la “economía de frontera” y a otras visiones similares que la antecedieron.<sup>16</sup> Reconoce que los fenómenos de escasez y deterioro de recursos naturales, de cambio ambiental global, tornan ilusorio el ideal de incorporar al Sur a las pautas de producción y consumo de los países desarrollados, ideal predominante hasta los años setenta de este siglo. Para alcanzarlo —sostienen— se necesitarían 30 planetas más. El ambiente impone límites a este sueño, que sólo ha podido realizar el Norte, constituido por algunos países desarrollados y sectores privilegiados de los países en desarrollo.

Para los partidarios de este proyecto, los desafíos del desarrollo sustentable consisten en asegurar el bienestar del Norte, en protegerlo —y, de ser posible, aislarlo— de las consecuencias ambientales y sociales del actual modelo de desarrollo. El reconocimiento de estos desafíos cristaliza en dos metáforas. La primera es la del “bote salvavidas”, que al no tener espacio para todos, solamente podrá salvar a algunos: los países desarrollados y las minorías privilegiadas del Tercer Mundo, es decir, el Norte.<sup>17</sup> La segunda metáfora es la del muro de defensa. Así como los romanos construyeron muros (*limes*) contra los bárbaros, los centros mundiales de poder “se encuentran ocupados construyendo un muro perceptible entre las partes del mundo integradas al mercado y el resto”.<sup>18</sup> El mundo contemporáneo ya

<sup>14</sup> Para una panorámica de las otras interpretaciones tanto del desarrollo sustentable como del peso relativo del ambiente, véase M. Colby (1991) y W. Sachs (1995). Se trata de instituciones como el Banco Mundial, la OCDE y diversos programas de las Naciones Unidas.

<sup>15</sup> Citado en I. Sachs, 1995, p. 13 (traducción de la autora). El original dice: “What is sustainable? Sustainable development is development that lasts”.

<sup>16</sup> El principal imperativo de los partidarios de esta perspectiva, de carácter antropocéntrico, es alcanzar el progreso, entendido como crecimiento económico infinito, no como desarrollo. Véase M.E. Colby (1991).

<sup>17</sup> Véase G. Hardin (1980).

<sup>18</sup> W. Sachs, 1995, p. 10 (traducción de la autora). El original dice que los centros mundiales

<sup>11</sup> R. Martín, 1995, p. 235.

<sup>12</sup> Semarnap, 1996a, pp. 11-16. Véase también una caracterización más detallada de las definiciones gubernamentales del concepto, en P. Romero (1996).

<sup>13</sup> Véase W. Sachs (1995), así como P. Romero, 1998, pp. 32-35.

cuenta con cristalizaciones concretas de esta metáfora: la construcción, por parte de Estados Unidos, de un muro destinado a impedir la inmigración mexicana, así como las “amenazas” ambientales y sociales que implica; la construcción, por parte de los sectores privilegiados de países en vías de desarrollo como México, de muros que los separan y protegen de las amenazas de los sectores pobres que los rodean.

Dos temas destacan en la agenda ambiental global de la perspectiva del muro. El primero es la explosión demográfica, origen de las dos amenazas más importantes que enfrenta el Norte: la migración y la inseguridad ambiental. El segundo: los “déficit” de los países del Sur, cuyos problemas ambientales se deben a su insuficiente capital, su tecnología obsoleta, sus bajos niveles de crecimiento económico y su debilidad institucional.

La perspectiva de la fortaleza es cínica y reaccionaria, no obstante tocar aspectos que deben colocarse en su justa dimensión, como la explosión demográfica y los “déficit” de los países del Sur. Los partidarios de esta perspectiva olvidan que el Norte es el principal causante y responsable de fenómenos ambientales globales tales como el efecto invernadero y el hoyo en la capa de ozono. Durante 1990, por ejemplo, Estados Unidos fue la fuente de 36.1% de las emisiones mundiales de gases causantes del efecto invernadero. Junto con el de la Federación Rusa, Japón, Alemania y Gran Bretaña, este porcentaje suma 73.7%.<sup>19</sup> Por ello, las políticas que en realidad aspiren a reestructurar ambientalmente los actuales modelos de desarrollo, deben incluir en la agenda internacional la desigual incidencia del Norte y el Sur en los fenómenos ambientales globales, al igual que las necesidades y los comportamientos sociales y las fuerzas que los impulsan, entre las que destacan las instituciones sociales.<sup>20</sup> Olvidan los partidarios de la perspectiva del muro que la construcción de muros reales o ficticios no es efectiva para gestionar el cambio am-

biental global ni sus consecuencias ecológicas y sociales, para transitar a la sustentabilidad. Lo único que se logra con este tipo de medidas es postergar la solución de fenómenos que, como la pobreza y el deterioro ambiental, tarde o temprano nos cobrarán la cuenta.

A diferencia de la visión del muro, la perspectiva del astronauta reconoce la fragilidad del actual modelo de desarrollo, y de las pautas productivas y cotidianas de satisfacción de necesidades que lo sustentan. Esta perspectiva propone un ajuste global que permita resolver la crisis ecológica y de justicia que enfrenta el planeta, la biosfera. La Tierra se ha convertido, para los partidarios de esta perspectiva, en objeto de estudio, medición, cuidado y prescripción. La perspectiva del astronauta asume que son globales, planetarios, los efectos ambientales del actual modelo de desarrollo, y que tanto el Norte como el Sur son responsables del globo terráqueo entero.

La protección contra las amenazas ambientales se concibe de manera distinta en esta perspectiva, “que para alcanzar la seguridad frente a las amenazas globales recurre a la planeación racional de condiciones ambientales planetarias y no a la defensa de un imperio restringido. El hilo conductor de este abordaje es la fragilidad de la biosfera sometida a presión por la acción humana”.<sup>21</sup>

Precisamente porque las implicaciones ambientales y sociales de nuestro modelo de desarrollo abarcan a diversos sectores económicos y van más allá de las fronteras de una nación, las políticas para afrontarlas no se pueden reducir ni a un sector ni a una nación: deben ampliarse al ámbito internacional. La construcción de políticas efectivas de gestión del cambio ambiental sólo se logrará a través del trabajo conjunto de representantes de todos los países, tendiente a alcanzar un “uso óptimo de la biosfera”, un uso que mantenga el volumen de extracción de recursos naturales y la emisión de desechos en balance con la capacidad de regeneración y recarga del ambiente. ¿Cómo? Mediante acuerdos internacionales que limiten y delimiten el comportamiento global de las naciones y propicien una relación más equilibrada entre el Norte y el Sur.

La perspectiva del astronauta es relativamente más sensible que la del muro, en términos sociales y políticos. Tiene el acierto de reconocer el desigual peso y la responsabilidad del Sur y del Norte en

<sup>21</sup> W. Sachs, 1995, p. 20 (traducción de la autora). De acuerdo con el original, “Security against global threats is primary sought in the rational planning of planetary conditions, not in the defence of a restricted empire. The fragility of the biosphere under stress by human action, that is the story-line of this approach”.

del poder “are busy drawing a perceptual wall between the market-integrated parts of the world and the rest”.

<sup>19</sup> UNFCCC, 1997, p. 33.

<sup>20</sup> Concibo a las instituciones —siguiendo a L. Pritchard *et al.* (1998, p. 7), quienes a su vez se basan en North— como las restricciones socialmente creadas y tendientes a moldear la interacción humana y la forma en que las sociedades evolucionan a través del tiempo. Tres componentes conforman las instituciones: las restricciones formales, tales como la constitución, leyes y reglamentos; las normas de comportamiento, convenciones y códigos autoimpuestos de conducta, entre otras restricciones informales, y las características de sus mecanismos de ejecución. Las instituciones moldean, por tanto, la estructura de incentivos de las relaciones humanas, sean éstas políticas, sociales o económicas.

el cambio ambiental, de destacar la urgencia de actuar y acordar internacionalmente para reestructurar –hacia la sustentabilidad– las pautas productivas y cotidianas de satisfacción de necesidades humanas. La perspectiva deja, sin embargo, varios cabos sueltos.

Al reconocer que el ámbito global es la arena donde se diagnostica el cambio ambiental, donde se negocian y acuerdan las medidas tendientes a alcanzar un “uso óptimo de la biosfera”, la perspectiva del astronauta no esclarece el nivel ni la escala en que los negociadores deberán diagnosticar, acordar, frenar y reestructurar. ¿Será en la escala de las pequeñas localidades, las urbes o los países? ¿Se tendrán que frenar y reorientar las necesidades de sectores privilegiados de Nueva York, Tokio y la Ciudad de México con iguales medidas y ritmos que las de los campesinos de Oaxaca, Etiopía y Bolivia?

La perspectiva del astronauta tampoco considera aspectos que incidirán enormemente en el diseño y las posibilidades de una exitosa instrumentación de los acuerdos internacionales. Entre estos aspectos tenemos las desiguales relaciones de poder entre naciones, regiones y sectores sociales; su visión, valores y actitudes ante el cambio ambiental, y la estructura –fuerza, coherencia o debilidad– de sus instituciones sociales. Dos ejemplos dan cuenta del peso de las desiguales relaciones de poder en el diseño de los acuerdos y las políticas ambientales. El primero, a escala global, es el *Protocolo de Tokio* sobre el cambio climático global. A pesar de la abrumadora incidencia de Estados Unidos en el fenómeno, el documento sólo obliga a esta nación a reducir sus emisiones en al menos 5% por debajo de sus niveles de 1990. Con ello, se le trata “igual” que a las otras 33 naciones que también deben cumplir con esa cuota y emiten una menor proporción del total global de estos contaminantes.<sup>22</sup>

El segundo ejemplo, a escala nacional, tiene que ver con la benevolencia con que las autoridades ambientales mexicanas regulan las actividades de Pemex, empresa paraestatal encargada de extraer y refinar el petróleo. A pesar de que entre 1970 y 1989 la petroquímica básica incrementó de 4.3 a 14.6% su contribución sectorial a la intensidad ambiental nacional, es la relativamente menos regulada de todos los sectores industriales mexicanos.<sup>23</sup> No sólo eso: Pemex y la Comisión Federal de Electricidad son las únicas empresas que cuen-

tan con representantes en todos los subcomités encargados de diseñar la normatividad ambiental. Y el gobierno mexicano es el encargado de vigilar que Pemex cumpla con las disposiciones ambientales. Por ello, Pemex y el gobierno federal se convierten en juez y parte, tanto en la fase de diseño como en la de ejecución de las disposiciones ambientales. Y se limita la efectividad de los instrumentos destinados a regular la actividad de la paraestatal.<sup>24</sup>

### La problemática ambiental rural y sus fuerzas motoras, ejemplo del complejo carácter global/local del cambio ambiental

Como propuse en la introducción de este ensayo, me basaré en la presentación del diagnóstico del gobierno mexicano en torno al desarrollo rural, los recursos naturales y la biodiversidad (inciso 1 de este apartado), para enumerar algunos de los componentes de este diagnóstico que se deberán reestructurar e incluir, si de verdad se quiere dar cuenta de los retos planteados por la compleja combinación de factores que se mueven a diversas escalas característica del cambio ambiental y de los factores que lo impulsan (inciso 2 de este apartado).

#### 1. La visión gubernamental

El diagnóstico gubernamental de la problemática en el medio rural de México gira en torno de los siguientes componentes: la variedad de ecosistemas y recursos naturales, así como su gran diversidad biológica; las actividades y los agentes que participan en el uso y aprovechamiento de esta base natural, y las fuerzas impulsoras del cambio ambiental rural.

Lo rural –señalan las autoridades mexicanas– “incluye aspectos de biodiversidad y recursos naturales terrestres, y manejo de territorio”.<sup>25</sup> México posee una amplia y compleja variedad de ambientes que van desde los desiertos hasta las selvas tropicales, pasando por bosques templados y semitemplados, diversas zonas costeras y nieves perpetuas y glaciales. Tal complejidad ecológica coloca a México entre

<sup>22</sup> España, por ejemplo, emite 1.9% y Bélgica 0.4%. Véase UNFCCC, 1997, Art. 2 y cuadro Anexo 1.

<sup>23</sup> Véase A. Ten Kate (1993), quien estima la evolución de la intensidad ambiental de la industria mexicana a través del indicador sobre ecotoxicidad terrestre y lineal aguda en la salud humana.

<sup>24</sup> Véase P. Romero, 1997, caps. IV y V.

<sup>25</sup> Semarnap, 1996a, p. 16.

los seis países con mayor diversidad biológica del mundo en “plantas con flores”, anfibios, reptiles y mamíferos.

Los diseñadores conciben al conjunto de ecosistemas y recursos naturales del país, por un lado, como un valor en sí mismo, que “el país debe conservar y restaurar”. Coinciden en este sentido con uno de los pilares de la noción de sustentabilidad: el reconocimiento del valor intrínseco de la “naturaleza”. Ven al ambiente, por otro lado –y esta idea adquiere cada vez más peso como sustento de instrumentos y programas de política–, como capital ecológico, “como concepto dentro de la lógica de asignación de recursos para la inversión, la producción y el consumo”.<sup>26</sup> Esta visión los inscribe en la vertiente del muro. En este último sentido, ecosistemas y recursos naturales se pueden identificar como una corriente de bienes y servicios, tales como hábitat, regulación del clima, mantenimiento de la diversidad biológica, generación de biomasa y nutrientes, recreación y turismo.

La agricultura y la ganadería, fuerzas impulsoras inmediatas del cambio ambiental rural –nos dicen–, han mediado las transformaciones ambientales más importantes del campo mexicano. La extracción de árboles ha contribuido en menor medida a estas modificaciones. Acompañadas del

crecimiento urbano desorganizado, y la aplicación de modelos tecnológicos poco apropiados a la diversidad natural del país [agricultura y ganadería] explican en gran medida la transformación a gran escala de ecosistemas, sobre todo en áreas tropicales, áridas y semiáridas, y con mayor intensidad a partir de la segunda mitad del siglo XX.<sup>27</sup>

Como consecuencia de la realización de estas actividades, se ha registrado en México una de las tasas anuales de deforestación más altas del mundo, de entre 300 mil y 1 millón de hectáreas. Se han perdido más de 90% de los bosques tropicales húmedos, más de la mitad de los bosques templados, así como un porcentaje difícil de cuantificar de zonas áridas, desiertos naturales y humedales.

A dos conjuntos de factores o fuerzas muy relacionados entre sí, atribuyen los diseñadores los fenómenos de cambio ambiental provocados por las actividades agropecuarias y silvícolas principalmente: sus rasgos tecnológicos (sistemas productivos) y “la peculiar configu-

<sup>26</sup> Semarnap, 1996a, p. 20.

<sup>27</sup> Semarnap, 1996a, p. 21.

ración institucional, jurídica y política” prevaleciente en México desde los años veinte hasta los ochenta.

Los diseñadores distinguen dos sistemas agrícolas: el campesino y el tecnificado. El primero se basa en la periodicidad e intensidad de las lluvias y en la regeneración natural de la cubierta vegetal. Presenta dos problemas principales: “altos índices de erosión de suelos y alta vulnerabilidad por factores ecológicos” tales como retraso o insuficiencia de las lluvias, granizo y heladas. La agricultura tecnificada se sustenta en monocultivos, lo que torna altamente vulnerables a sus cultivos. Requiere grandes cantidades de fertilizantes, herbicidas, insecticidas y agua, entre otros insumos. Genera altos niveles de contaminación de suelos y agua, e implica un enorme gasto de energía fósil.

La ganadería mexicana, que entre 1950 y 1995 pasó de 50 millones a 130 millones de hectáreas, es predominantemente extensiva, esto es, sus hatos dependen del alimento que les proporcionan las superficies en que pastan. Esto provoca, cuando el número de cabezas sobrepasa la capacidad de carga de los ecosistemas, cambios en la composición florística de los pastizales y reducción en la permeabilidad de los suelos, que se traducen a su vez en aumentos en la escorrentía y erosión acelerada de las superficies. Aunque ya se practican sistemas intensivos en la producción de leche y huevo, así como en la ganadería porcina y avícola (que se constituyen en una opción económica viable), “estos sistemas aún no resuelven los problemas de eficiencia en el uso de energía y en el manejo de la gran cantidad de desechos orgánicos que son una fuente muy considerable de contaminación de suelos y aguas”.<sup>28</sup>

La producción forestal, que ha seguido una tendencia irregular y es insuficiente para satisfacer las necesidades nacionales de papel y otros derivados, es básicamente extractiva, no de plantación. Menos aún implica la responsabilidad de los agentes en la renovación de los recursos naturales.

Según señalé, y de acuerdo con los diseñadores, las peculiaridades de las actividades rurales y sus implicaciones ambientales encuentran una segunda fuente de explicación en la peculiar configuración jurídica e institucional del país, es decir, en el sistema de tenencia de la tierra que, hasta la reforma de 1992,<sup>29</sup> reconocía las propiedades comunal y ejidal, así como la pequeña y la gran propiedad. Esta últi-

<sup>28</sup> Semarnap, 1996a, p. 26.

<sup>29</sup> Véase Procuraduría Agraria (1993).

ma era teóricamente afectable, es decir, se podía repartir entre los campesinos que así lo solicitaran.

La figura de inafectabilidad –sostienen las autoridades– permitió a las mayores extensiones que se dedicaran a la ganadería, ubicarse dentro de una “pequeña propiedad” de hasta 50 000 ha, dependiendo de los índices de agostadero. La inafectabilidad marcó el arranque del intenso proceso de ganaderización del campo mexicano, responsable “de la deforestación masiva e improductividad de las explotaciones, desequilibrios hidrológicos, erosión y desertificación, desempleo rural y abatimiento en la producción de alimentos”.<sup>30</sup> No había figura de inafectabilidad forestal. Se promovía, por el contrario, la afectabilidad de estos predios y de aquellos en proceso de recuperación o restauración. Si los titulares de derechos en los núcleos agrarios no trabajaban sus tierras durante dos años, perdían sus derechos, lo que también se traducía en desmontes forzados.

El marco jurídico –agregan las autoridades– perjudicaba la productividad y el desarrollo del sector agropecuario; orillaba a los agricultores a realizar prácticas agrícolas ambientalmente ineficientes, por diversas razones. Se centraba en la redistribución y descuidaba aspectos de seguridad jurídica. Olvidaba que la tierra es escasa, limitada, no susceptible de permanente redistribución, menos en un entorno de crecimiento demográfico.

La inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como la prohibición de celebrar contratos de renta, aparcería, asociación y demás actos que tuvieran por objeto el uso por terceros de la tierra ejidal, dificultaban la capitalización y el incremento de la productividad y el bienestar de los ejidatarios.<sup>31</sup>

No había, en consecuencia, según las autoridades, la posibilidad de que la agricultura generara excedentes, ni había incentivos para un uso sustentable de los recursos.

Al estar los productores agrícolas sujetos a restricciones jurídicas cuya aplicación poseía una alta discrecionalidad política, se contribuía a una atmósfera de incertidumbre, propicia a una alta tasa de descuento en las decisiones. Esto significa, desde una perspectiva neoclásica o neoliberal imperante entre las instituciones gubernamen-

tales mexicanas, que los agentes optaban por sobreexplotar los recursos naturales en ese momento, no por explotarlos de una manera pareto-óptima. En una situación de equilibrio, el uso pareto-óptimo de los recursos naturales se da cuando, cumpliendo con ciertas condiciones significativas,<sup>32</sup> el precio actual del recurso más la tasa de interés o de descuento es igual al precio futuro, y el dueño del recurso es indiferente entre explotarlo y ofertarlo en ese momento o en el futuro.

La debilidad de las relaciones de propiedad incidía en la ausencia de “sentido sólido de responsabilidad hacia la tierra”.<sup>33</sup> En casos como el de la agricultura de contrato o el arrendamiento de tierras en distritos de riego, “el usufructuario de la tierra invierte bajo el principio de minimizar costos y maximizar ganancias en el largo plazo, sin asumir los costos de conservación y restauración, ni realizar inversiones sobre un recurso ajeno”.<sup>34</sup> El libre acceso a los recursos comunes es, finalmente, para las autoridades, contrario a la conservación.

## 2. Elementos para una visión de lo rural que dé cuenta del carácter global/local del cambio ambiental

Distintas reflexiones surgen al pensar en los alcances y límites del diagnóstico gubernamental descrito, en términos de su capacidad de dar cuenta del complejo carácter global/regional de la problemática ambiental rural mexicana. Las plasmo en este ensayo reconociendo que todo diagnóstico difícilmente puede dar cuenta del grado de complejidad, dinamismo e incertidumbre característicos de la problemática ambiental rural. (Ni el diagnóstico gubernamental ni mis propias reflexiones serán excepción a esta regla.)

A diferencia de diagnósticos anteriores (que, a lo sumo, describen los diversos fenómenos de deterioro y contaminación ambiental de México),<sup>35</sup> los diseñadores presentan en la actualidad un abordaje relativamente más acabado de los ecosistemas y los recursos naturales;

<sup>32</sup> Son tres las condiciones significativas: 1) los agentes actúan como *price takers*; 2) es posible que todos los agentes reconozcan las características de los objetos de intercambio (información), y 3) el mercado como ordenador central permite a los individuos obtener sin costo la asignación deseada.

<sup>33</sup> Semarnap, 1996a, p. 22.

<sup>34</sup> Semarnap, 1996c, p. 38.

<sup>35</sup> Ilustrativo al respecto es el *Plan Nacional para la Protección del Ambiente 1990-1994*. Véase Sedue/Sedesol/Semarnap (1989).

<sup>30</sup> Semarnap, 1996a, p. 22.

<sup>31</sup> L. Téllez, 1994, p. 247.

intentan identificar las principales actividades relacionadas con el cambio ambiental rural y destacar las fuerzas determinantes del carácter dado a las actividades productivas.

No obstante estos logros, los diseñadores de la política ambiental mexicana aún tendrán que incluir algunos componentes en su diagnóstico y reestructurar otros más, si quieren dar plena cuenta del carácter global/regional del cambio ambiental rural. Y, lo que es más importante, basar en ese diagnóstico, estrategias e instrumentos de política que efectivamente apoyen un cambio hacia modelos de producción y de vida más sustentables.

Comencemos por el análisis gubernamental de los ecosistemas y los recursos naturales del país, el más acabado de todos los componentes del diagnóstico. Dos pequeños detalles lo enriquecerían profundamente. El primero: la inclusión del cambio climático mundial y otros factores globales dinámicos que, articulados con la agricultura, la ganadería y la actividad silvícola —entre otras actividades que operan a escala nacional y regional—, pueden incidir en la variedad de ecosistemas y recursos naturales mexicanos, así como en la posibilidad —o dificultad, en su defecto— de aprovecharlos.

Tal ocurre con el cambio climático, el cual, como nos dice el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, “podría afectar significativamente al ciclo hidrológico, y alterar la intensidad y la distribución espacial y temporal de la precipitación, el escurrimiento superficial y la recarga de aguas subterráneas. Esto tendría variados efectos en los diferentes ecosistemas naturales y actividades humanas”,<sup>36</sup> en especial en las actividades agropecuarias y forestales mexicanas, las cuales operan a escalas nacional y regional, y dependen en su mayoría de los regímenes de precipitación pluvial.

El segundo detalle se refiere a la ambigüedad gubernamental frente a lo natural, a lo cual, por un lado, las autoridades le reconocen valor intrínseco, con lo que se adscriben a uno de los pilares de la noción de sustentabilidad. Por otro, y siguiendo la perspectiva del muro, las autoridades tienden —sobre todo en los últimos años— a concebir a los ecosistemas y a los recursos naturales como un capital ecológico, como una corriente de bienes y servicios.<sup>37</sup> Ecosistemas y

<sup>36</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 1998, 13, traducción de la autora). De acuerdo con el IPCC, el cambio ambiental “could significantly affect the hydrological cycle, altering the intensity and temporal and spatial distribution of precipitation, surface runoff, and groundwater recharge, with various impacts on different natural ecosystems and human activities”.

<sup>37</sup> Para una panorámica de los cambios registrados en la visión gubernamental de lo ambiental durante los últimos años, véase P. Romero (1996).

recursos son bienes económicos pero también valores en sí mismos, precisamente porque desempeñan diversos y complejos papeles en el mantenimiento de la vida terrestre.

Al ver a los ecosistemas como sistemas sustentadores de la vida, se hace énfasis en la interfaz entre la naturaleza y la humanidad. El entendimiento del papel de los sistemas en el mantenimiento mismo de la vida tiene implicaciones para la gestión en un sentido simple: las sociedades deben mantener suficientes niveles de sistemas naturales para satisfacer sus necesidades de recursos y servicios.<sup>38</sup>

Si los diseñadores de la política ambiental conciben a los ecosistemas como bienes económicos, basarán sus instrumentos de política —como ya lo intentan las autoridades mexicanas— en modelos que vinculan funciones de producción con funciones de mercado. Los concebirán como bienes económicos escasos, con un precio, y se centrarán en el sistema de precios: el mercado. Olvidarán, de esta manera, que la incidencia del mercado en las acciones de los agentes no es directa sino contextual, es decir, mediada (estabilizada, amortiguada y hasta bloqueada) por la red institucional en que se mueven los agentes y de la que el mercado es sólo un componente.

Si las autoridades incorporan, además, tanto el papel de los recursos naturales en el mantenimiento de los ecosistemas, como la compleja incidencia de las instituciones en las pautas sociales de aprovechamiento de los recursos naturales, entonces tendrán que pensar en un abanico de instrumentos y programas de política más amplio y efectivo que los impuestos, los certificados y otros instrumentos económicos, basados en la idea de que el mercado es institución ordenadora por excelencia de las elecciones y las acciones de los agentes.

El ámbito del diagnóstico gubernamental que demanda una reestructuración más profunda es el análisis de las fuerzas impulsoras del ritmo y del carácter ambientales de las actividades productivas involucradas en el cambio ambiental rural. Al centrarse en el sistema de tenencia de la tierra, las autoridades olvidan la incidencia de otras instituciones en las pautas de producción y de vida de los sec-

<sup>38</sup> L. Pritchard *et al.*, 1998, p. 9 (traducción de la autora). De acuerdo con el original, “viewing ecosystems as life-support systems emphasises the nature-human interface. Understanding the role of ecosystems as mere life-support systems has implications for management in a simple sense: societies must maintain sufficient levels of natural systems to provide their need for resources and services”.

tores rurales mexicanos, entre las que destacan, además del mercado: los reglamentos y normas jurídicos; las convenciones y códigos regionales en torno al uso y acceso a los recursos naturales; las relaciones de poder, y el acceso al crédito, los insumos productivos y la comercialización.

Ni el sistema de tenencia de la tierra opera necesariamente de manera aislada, como el factor impulsor por excelencia, junto con el sistema de precios, de las actividades productivas del campo mexicano; ni los sistemas tecnológicos agrícolas y de tenencia de la tierra son los únicos determinantes del ritmo y del carácter de las actividades. Igualmente fundamental es la compleja articulación de fuerzas que operan en diversas escalas (internacional, nacional y regional), entre las que destacan: las agroindustrias y los consorcios productores de agroquímicos, las políticas agrícolas, así como los valores y las actitudes de los campesinos ante la problemática y la política ambiental.

A continuación caracterizaré –sin pretender, en tan corto espacio, ser exhaustiva– el peso de algunos de estos factores en la problemática ambiental del campo mexicano.<sup>39</sup> Y, lo que es más importante, reflexionaré en torno de los retos de estos factores para la ejecución de instrumentos y programas de política orientados a reestructurar ambientalmente –hacia la sustentabilidad– las actividades productivas del campo mexicano.

Las agroindustrias y los consorcios productores de insumos agrícolas son fuerzas impulsoras fundamentales del cambio ambiental en el campo mexicano. Operan a escala internacional, controlando la producción y los mercados globales de cultivos, alimentos y agroquímicos. Al hacerlo inciden en la problemática ambiental del campo mexicano y en las decisiones y acciones de sus campesinos y agricultores (quienes tienden a operar a escala local y regional), acciones no necesariamente acordes con el establecimiento de sistemas agrícolas sustentables ni orientadas a él.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Para mayor información, véase P. Romero, 1998, capítulo 6.

<sup>40</sup> Siguiendo a CDMAALC (1992, pp. 53-60) y a N. Alexandratos (1995, pp. 13-22), se pueden destacar entre los rasgos que definirían a los sistemas agrícolas sustentables, centrados en la satisfacción relativamente autosuficiente de las necesidades de los países del Tercer Mundo: a) el mejoramiento e intensificación de los cultivos, basados en un control integral de las plagas, la rotación de cultivos, el mejoramiento orgánico de los suelos y el uso más eficiente del agua y los agroquímicos; b) la ampliación de la frontera agrícola hacia las superficies con vocación natural para ello; c) la más adecuada gestión de los recursos naturales; d) el establecimiento de bancos de datos que apoyen las decisiones de los agricultores en torno de la producción, y e) el impulso a la democracia, los derechos humanos y la participación dentro del ámbito rural.

Lo paradójico de la incidencia de agroindustrias y productores de agroquímicos es que articulan a los agricultores comerciales –los relativamente más dinámicos y favorecidos del campo rural mexicano– con la satisfacción de los requerimientos de los mercados internacionales de legumbres de invierno, frutas y ganado, en un país que desde los años setenta ha dejado de ser autosuficiente y debe importar maíz y frijol, entre otros productos básicos.<sup>41</sup> Agroindustrias y productores de agroquímicos promueven la expansión de sistemas agrícolas ortodoxos e insustentables, basados en los monocultivos, la mecanización del trabajo agrícola, el uso de semillas mejoradas y la aplicación intensiva –y, muchas veces, indiscriminada– de insumos agrícolas.

La segunda fuerza motora del cambio ambiental rural, la política agrícola del gobierno mexicano, opera a escala nacional y regional. Promueve, por un lado, a través de algunos de sus programas y entre agricultores comerciales y campesinos con perspectivas prometedoras de crecimiento,<sup>42</sup> la expansión y consolidación de sistemas agrícolas ortodoxos. Tal ocurre con el Programa Nacional de Maíz de Alta Tecnología (Pronamat), que contempla el otorgamiento de crédito, seguro agrícola y asistencia técnica, condicionado al uso de paquetes tecnológicos ortodoxos que se caracterizan por la utilización intensa –y, muchas veces, indiscriminada– de agroquímicos.

Las autoridades agrícolas han desmantelado, por otro lado y a partir de los años ochenta, las instituciones gubernamentales, los programas e instrumentos de crédito, de capacitación, de apoyo al almacenamiento y comercialización de productos, así como de desarrollo social. Con esto, los campesinos se enfrentan a condiciones macronacionales y regionales cada vez más adversas, es decir, a precios de los insumos agrícolas y del crédito relativamente más altos que el ingreso total obtenido con los cultivos; a insuficientes y hasta inexistentes servicios de educación y salud. No pueden obtener del campo los ingresos suficientes para subsistir, pero tampoco de las ciudades. Por ello, tienen que trabajar en ambos y se encuentran sometidos a fenómenos de semiproletarización. Y, lo que es más importante, en términos ambientales, los campesinos carecen de incentivo alguno para prodigar a la milpa las tradicionales medidas de conservación del suelo, abono natural y rotación de cultivos, entre otras, que implicaban un uso relativamente más sustentable de la tierra.

<sup>41</sup> Véase S.E. Sanderson (1990).

<sup>42</sup> Es decir, “los campesinos ubicados en zonas consideradas de productividad alta y media (2.5 millones de hectáreas para el maíz)”, L. García y R. García, 1992, p. 277.

Articulados con los factores anteriores, algunos componentes de los valores y de las actitudes de los agricultores y campesinos mexicanos son otra fuerza impulsora de sus pautas productivas y del cambio ambiental rural que provocan. Los valores y las actitudes se constituyen de esta manera en otro componente por considerar en la aplicación de instrumentos y programas destinados a reorientar ambientalmente esas actividades.

Los resultados del trabajo de campo con 100 agricultores/campesinos mexicanos,<sup>43</sup> indican que, aunque éstos conocen y reconocen la importancia de fenómenos de deterioro ambiental rural como la erosión y la contaminación del agua, no reconocen otros, como el cambio climático. Sólo 2% de los entrevistados tiene en cuenta el peso de la agricultura en el deterioro y la contaminación de los recursos naturales de las regiones en que operan. Más de la mitad cree que sus sistemas agrícolas son ambientalmente adecuados.

Los entrevistados tampoco consideran prioritarios los instrumentos y programas ambientales del gobierno mexicano. Las áreas más importantes de política nacional son, para ellos, el combate a la pobreza (38% de los entrevistados), la salud (22%) y el crecimiento económico (21%). En el ámbito agrícola, son prioritarios los precios de garantía (36%) y el combate a la pobreza (31%).

### **A manera de recapitulación: los retos de la política ambiental en el ámbito rural**

Pensar en mecanismos para reorientar ambientalmente las actuales pautas de producción y de vida –para alcanzar la sustentabilidad– es percatarse de que más que respuestas y alternativas acabadas tenemos ante nosotros una amplia gama de cuestiones por resolver, de retos. El primero se refiere a la misma noción de sustentabilidad.

Es fundamental reconocer que en la ventaja de la noción, en su capacidad de aglutinar a partidarios de las más variadas perspectivas teórico-normativas, se encuentran atrapadas sus debilidades, su vaguedad, las distintas interpretaciones y definiciones a que se ha sometido. Es conveniente esclarecer y discutir los universos y objetivos que guían a los representantes de los distintos sectores y países participantes en el diseño de instrumentos y programas de política

ambiental. De esta manera ayudaremos a evitar ambigüedades, vacíos y contradicciones que pueden abrir el camino a proyectos contrarios a un desarrollo sustentable.

No menos importante es conocer y reconocer los proyectos de sustentabilidad que están dominando el escenario internacional, el carácter de las perspectivas que sustentan los convenios, acuerdos y políticas promovidos por el Banco Mundial, la OCDE y la ONU. Es perentorio para las sociedades pertenecientes al Sur (si no quieren verse arrastradas por programas que, más que resolver sus problemas ambientales, las aíslan y excluyen) ubicar los alcances, las fortalezas y los límites de esas perspectivas; construir, con base en ello, espacios donde puedan penetrar alternativas menos cínicas que las promovidas por la perspectiva del muro y políticamente más realistas que las elaboradas por la perspectiva del astronauta.

Dos reflexiones se pueden desprender, finalmente, de la sucinta caracterización y crítica del diagnóstico gubernamental del cambio ambiental en el campo mexicano. Resulta más prometedor sustentar la construcción de instrumentos de política en una concepción que dé cuenta de los recursos naturales como bienes no sólo económicos sino también ecológicos, que se constituyen por esta vía en apoyos fundamentales a los sistemas biológicos. Resulta fundamental reconocer la gama de normas jurídicas, convenciones y otras tantas instituciones que inciden en las pautas de acción de agricultores y campesinos, instituciones de las que el mercado es sólo una parte.

La visión del gobierno mexicano (centrado predominantemente en el ámbito nacional y regional) no es suficiente para dar cuenta de los retos planteados por la compleja articulación de factores de diversas escalas que inciden en la problemática ambiental del campo mexicano y entre los que destacan, además del sistema de tenencia de la tierra y el mercado, el cambio climático global, las agroindustrias y los consorcios productores de agroquímicos, la política agrícola del gobierno mexicano, y los valores y las actitudes de los campesinos. Sólo teniendo en cuenta las diversas fuerzas que impulsan el cambio ambiental rural y reconociendo los retos que se enfrentan en la materia, se reconocerá la necesidad de diseñar una gama más amplia y efectiva de instrumentos y programas de política ambiental.

<sup>43</sup> Para mayor información al respecto, véase P. Romero, 1998, capítulo 6.

## Referencias bibliográficas

- Alexandratos, N. (ed.) (1995), *World Agriculture: Towards 2010. An FAO Study*, Gran Bretaña.
- Colby, M. (1991), "Environmental Management and Development: The Evolution of a Paradigm", *Ecological Economics*, vol. 3, pp. 193-213.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CDMAALC) (1992), *Nuestra propia agenda*, México, BID-Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- García, L. y R. García (1992), "La modernización de la pobreza: dinámicas de cambio técnico entre los campesinos temporaleros de México", *Estudios Sociológicos*, vol. X, núm. 29, México, Colmex, pp. 263-288.
- Hardin, G. (1980), "La tragedia de los espacios colectivos", en H. Daly (ed.), *Economía, ecología y ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*, México, FCE.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (1998), *The Regional Impacts of Climate Change. An Assessment of Vulnerability*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martín, R. (1994), "La reforma de la administración pública para la gestión ambiental", en Primer Foro del Ajusco. Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina, México, Colmex, pp. 233-252.
- Meadows, D.H. et al. (1975), *Los límites del crecimiento*, México, FCE.
- Pasche, M. (1994), "Ansätze einer evolutorischen Umweltökonomie", en F. Beckenbach y H. Diefenbacher H., *Zwischen Entropie und Selbstorganization. Perspektiven einer ökologischen Ökonomie*, Marburg, Metropolis, pp. 75-118.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- Pritchard, L. (1998), *The Problem of Fit between Ecosystems and Institutions*, IHDP Working Paper núm. 2.
- Procuraduría Agraria (1993), *Ley Agraria*, México.
- Romero, P. (1996), "Visión y esquemas de gestión estatal de lo ambiental", *Política y Cultura*, núm. 7, pp. 203-218.
- (1997), *Políticas públicas y posibilidades de reorientación ambiental de la actividad industrial (El subsector textil de la CCM)*, tesis doctoral, México.
- (1998), *Probleme der Realisierung umweltpolitischer Strategien in der mexikanischen Landwirtschaft*, Bonn, M. Wehle Verlag.
- Sachs, W. (1995), *The Political Anatomy of "Sustainable Development"*, Wuppertal, Wuppertal Papers.
- Sedue/Sedesol/Semarnap (1988-1995), *Gaceta Ecológica (GE) y Diario Oficial de la Federación (DOF)*, México.
- Semarnap (1996d), *Programa de Conservación de las Especies Silvestres y de Diversificación de la Producción en el Ámbito Rural*, México.
- (1996a), *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México.
- (1996c), *Programa Forestal y de Suelo 1995-2000*, México.
- Téllez, L. (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización de México*, México, FCE.
- UNFCCC (1998), *The Kyoto Protocol to the Convention on Climate Change*, Alemania, Climate Change Secretariat.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press.

**Posiciones e ideas**

# La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo

Pan Suk Kim\*

Los efectos de las recesiones económicas y las crisis financieras, el incremento de la globalización y el creciente desempleo provocaron que el sector privado se volviera más dependiente de los programas del servicio público. El costo del gobierno nacional aumentó, mientras que, al mismo tiempo, el sector público nacional fue considerado, por aquellos a quienes servía, como menos sensible e ineficaz en la prestación de su creciente lista de servicios. En respuesta a una serie de presiones económicas y a una falta de confianza en las instituciones del gobierno para hacerles frente, muchos países de todo el mundo han comenzado a reconsiderar los asuntos y costos del gobierno. Se está prestando mucha atención a la puesta en práctica de estrategias para aumentar la rendición de cuentas y para desplazarse del enfoque tradicional en los insumos y controles hacia el enfoque en los resultados, pero el análisis detallado de todos los temas pertinentes está fuera del alcance de este trabajo. El artículo se centrará, más bien, en las reformas aplicadas a la administración de los recursos humanos del gobierno en una perspectiva comparativa.

La mayoría de los países se ha involucrado en la reforma de la administración de los recursos humanos en el sector público (Kettle *et al.*, 1996; Ban y Riccucci, 1997). En general, las razones son muy similares en los países industrializados, donde los nuevos enfoques sobre el tema han ganado terreno durante el decenio pasado. La influencia

---

\* El autor es profesor del Departamento de Administración Pública de la Universidad de Yonsei, Corea del Sur. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega.

de la nueva administración pública (Pollit, 1990, 1995; Hood, 1991; Enteman, 1993) se puede percibir en muchos países.<sup>1</sup> El estímulo principal para el cambio ha surgido del reconocimiento de que el aumento de la eficacia y la efectividad se relaciona estrechamente con los salarios, las prácticas de empleo, los métodos de trabajo, el desempeño y la actitud del personal, así como con otros aspectos de la administración de los recursos humanos (Hays y Reeves, 1989; Armstrong, 1992; Sylvia, 1994; Ban y Riccucci, 1997). Cada vez más, los empleados públicos son considerados como un recurso esencial que requiere una gestión activa. Por ello, se reconoce que los funcionarios necesitan que se les dé más autoridad para administrar su personal. La administración de recursos humanos debería adaptarse más estrechamente a las circunstancias particulares de las organizaciones, prestando más atención al desarrollo tanto de una estrategia coherente de administración de los recursos humanos como de funcionarios adecuados para esa administración.

El objetivo de este artículo es identificar las principales tendencias en la reforma de la administración de los recursos humanos del sector público y evaluar si las políticas respectivas están cambiando en congruencia con el objetivo de desarrollar servicios públicos orientados hacia la calidad del desempeño. ¿En qué medida esos cambios están siendo impulsados por las reformas de la administración pública destinadas a mejorar el desempeño y los servicios al público? Las actividades relacionadas con la reforma se dividen en una gran variedad de categorías. El equilibrio entre los controles centrales de la administración de los recursos humanos y la flexibilidad de la administración

sigue en evolución. Los puntos de vista sobre la magnitud deseable del grado de delegación de la responsabilidad administrativa varían de un país a otro. La información para este estudio se basa en fuentes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>2</sup> Este artículo se inicia con el examen de varias tendencias de la reforma de la administración de los recursos humanos, continúa con el análisis de las estrategias de reforma y termina con las conclusiones.

### Tendencias de la reforma en la administración de los recursos humanos

Según los informes de la OCDE de 1993 a 1996, los países pertenecientes al organismo se basan en una amplia variedad de iniciativas para introducir o mejorar los programas de administración de los recursos humanos. Si bien es cierto que la magnitud y el contenido de las reformas de dicha administración varían de un país a otro, existen tres puntos de convergencia importantes: 1) la delegación de la responsabilidad de los cuerpos centrales en los diferentes departamentos, agencias y administradores; 2) el desarrollo de políticas y prácticas más flexibles en áreas como: los salarios, las condiciones de empleo, la clasificación, la dotación de personal y los convenios de trabajo; y 3) un énfasis creciente en la administración del desempeño, en la capacitación y en el desarrollo (OCDE, 1995).<sup>3</sup> Los países mencionan más comúnmente, como iniciativas de reforma de la administración de los recursos humanos, los programas utilizados para reducir la magnitud de la fuerza de trabajo del sector público y para descentralizar la administración de dichos recursos. Otras iniciativas se refieren a programas de desarrollo de la nueva administración, a la

<sup>2</sup> En primer lugar, una encuesta llevada a cabo en 1993 en la agencia o agencias principales encargadas de la administración de los recursos humanos en todos los países pertenecientes a la OCDE. En segundo lugar, estudios de caso basados en los resultados de la encuesta inicial. Durante el periodo 1993-1995, el Comité de Administración Pública de la OCDE emprendió una evaluación de las reformas de la administración de los recursos humanos en los países pertenecientes al organismo.

<sup>3</sup> También existen diferencias importantes de un país a otro en cuanto al grado del cambio que se busca en la administración de los recursos humanos. En un extremo de la escala, hay países como Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña en los que se impulsan reformas fundamentales, mientras que en el otro extremo se encuentran países como Alemania y Japón donde los cambios han sido pocos; y otros países ocupan diversos puntos en la escala. En consecuencia, la naturaleza del empleo en el sector público se está transformando radicalmente en algunos países, mientras que en otros las reformas están dejando relativamente sin cambio las estructuras y principios básicos, al menos por el momento.

<sup>1</sup> Pollit (1990) identifica cinco concepciones principales sobre la nueva administración pública: 1) la ruta principal al progreso social reside ahora en el logro de aumentos continuos de la productividad definida desde el punto de vista de la economía; 2) tales aumentos de productividad provendrán principalmente de la aplicación de tecnologías cada vez más complejas; 3) la aplicación de esas tecnologías sólo puede lograrse con una fuerza de trabajo disciplinada conforme al ideal de productividad; 4) la administración es una función separada y distinta de la organización, y desempeña la función medular en la planificación, aplicación y medición del necesario mejoramiento de la productividad; y 5) para desempeñar esa función medular, debe darse a los administradores una libertad razonable para maniobrar. Estas ideas han tendido a llevar a programas más integrados de reforma de la administración de los recursos humanos y a cambios en la administración de esos recursos incluidos en las estrategias globales de reforma de la administración pública. El grado de adhesión a las nuevas ideas sobre la administración es más evidente en la magnitud, por una parte, de la delegación de la responsabilidad y, por la otra, de la flexibilidad administrativa que los países están dispuestos a poner en práctica, así como en la adopción de las técnicas de administración del sector privado. Diversos especialistas proporcionan diferentes perspectivas sobre las oportunidades y desafíos teóricos y empíricos que ofrece la nueva administración pública, pero el debate administración gubernamental *versus* administración comercial está fuera del alcance de este trabajo (véase Kaboolian, 1998).

clasificación, a la igualdad de oportunidades en el empleo y a convenios de tiempo de trabajo más flexibles (por ejemplo: trabajo parcial permanente, horarios flexibles, repartición del empleo, etcétera).

Son continuos los esfuerzos para reducir el empleo en los servicios públicos, disminuir las medidas presupuestarias (restricciones a los salarios) y las presiones sobre los departamentos y las agencias para generar el aumento de la eficacia. Esos elementos de la reforma siguen teniendo un lugar prioritario en la agenda de muchos países. Las presiones para adelgazar y aumentar la eficacia pueden ser un estímulo poderoso para poner en práctica las reformas; no obstante, a menos que las medidas para reducir los costos se vinculen con estrategias de reforma de la organización más amplias o se coordinen con prioridades de la reforma ya existente, esas medidas pueden minar las estrategias, la moral y el dinamismo del servicio público.

En las siguientes secciones se hace un análisis de las principales iniciativas de reforma de la administración de los recursos humanos, entre ellas, su delegación y la descentralización: los salarios, los sistemas de clasificación, las prácticas de dotación de personal, la reducción de la fuerza de trabajo, el empleo contractual y la administración del desempeño.

#### *La descentralización y la delegación de la administración de los recursos humanos*

Descentralizar la responsabilidad de la administración de los recursos humanos para transferirla a los departamentos y a las agencias requiere una mayor delegación de responsabilidades en los administradores. Esta medida destaca como una de las reformas clave en los periodos recientes. El aumento de la flexibilidad y la autonomía de la administración de los recursos humanos se considera por lo general como uno de los factores principales para promover una administración más eficaz y ha mejorado la calidad global de los servicios que se prestan al público. También es común analizar los beneficios de la descentralización y la delegación de la administración de dichos recursos. Ello contribuye a las reformas destinadas a mejorar la motivación y el desempeño (en especial, el relacionado con los aspectos de dirección), y a inculcar una orientación hacia un mejor desempeño de la fuerza de trabajo del servicio público.

En la mayoría de los casos, la delegación de responsabilidades ha

tenido que ver con los aspectos operativos de la administración de los recursos humanos, mientras que la responsabilidad de determinar las políticas se deja en los cuerpos administrativos centrales. En la práctica, ello depende de lo detallado del marco de la política. En la mayoría de los países, la administración del personal del servicio público ha sido, por tradición, altamente regulada (OCDE, 1995). La introducción de políticas más flexibles y la simplificación de las reglas y los procedimientos son un corolario importante de la delegación, pues se proporciona a los administradores una mayor libertad de maniobra. Las ideas sobre el equilibrio entre la flexibilidad administrativa y la regulación varían de un servicio público a otro.

El grado de flexibilidad que se otorga a los administradores es un importante medio para predecir la magnitud del cambio que se ha dado en la administración del servicio público nacional de los países pertenecientes a la OCDE. Los países que han buscado una descentralización y una delegación sustanciales (por ejemplo, Australia, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia y Gran Bretaña) consiguieron que tales reformas fueron decisivas para pasar de una cultura de la administración atada a las reglas a una basada en el desempeño. Asimismo, el énfasis se pone en pasar de los controles detallados a proporcionar directrices más flexibles que definen las normas básicas. Al mismo tiempo, se están haciendo esfuerzos por desarrollar un papel más estratégico de los cuerpos administrativos centrales. Los cambios más amplios de la administración de los recursos humanos han tenido lugar en Nueva Zelanda, donde las políticas consisten en reducir al mínimo la participación de los cuerpos administrativos centrales en las actividades de administración de los recursos humanos de los departamentos y las agencias. También en Australia ha habido una delegación sustancial, si bien se ha retenido un control central, mayor que en Nueva Zelanda, sobre los salarios y las condiciones de servicio, las estructuras de empleo, los patrones de clasificación y el reclutamiento de calidad básico, lo cual refleja una preocupación por mantener un núcleo común de principios de administración de los recursos humanos en todo el servicio público australiano. En Gran Bretaña también ha habido una delegación significativa, aunque el enfoque ha tendido a ser más cauteloso que en Australia y Nueva Zelanda. En los otros países, la descentralización y la delegación son más limitadas. Canadá y Francia han hecho algunos esfuerzos en ese sentido y consignan que, junto con Estados Unidos, están comprometidos a incrementar la flexibilidad de la adminis-

tración de los recursos humanos que se otorga a los diferentes departamentos y agencias; sin embargo, los grados de flexibilidad planeados varían marcadamente de un país a otro.

Los países que han puesto en práctica una delegación sustancial se muestran en general muy optimistas respecto a su importancia. Según los estudios de la OCDE (1993, 1994 y 1995), los cuerpos administrativos centrales consignan que la delegación: 1) ha hecho posible la puesta en marcha de los cambios orgánicos y una mayor diversidad en la práctica entre los departamentos; 2) ha permitido a los departamentos contratar y retener personal más fácilmente y administrarlo con mayor eficiencia; 3) ha aumentado la responsabilidad y la rendición de cuentas de los administradores, a quienes ha facilitado administrar sus recursos más activamente; 4) ha contribuido a enfocarse con mayor precisión en la eficiencia y la efectividad, con beneficios en la prestación de servicios y la sensibilidad; y 5) ha mejorado el vínculo entre las políticas y su ejecución.<sup>4</sup>

Con todo, una de las preocupaciones principales surgidas con respecto a la descentralización y, particularmente, a la delegación, fue la necesidad de la "administración del riesgo" y de mecanismos de rendición de cuentas en relación con la transferencia de las responsabilidades de la administración de los recursos humanos. Al revisar los programas de reforma en varios de los países mencionados, también ha surgido un buen número de inquietudes acerca de la descentralización y la delegación, entre ellas: 1) problemas de coordinación entre las agencias centrales de administración, y confusión sobre las funciones de esas agencias y el control que ejercen; 2) temor de perder la perspectiva global de los servicios, con una tendencia a que los departamentos y las agencias se enfoquen sólo en sus propios asuntos y la amenaza consecuente para la coherencia en el seno del gobierno; 3) necesidad de asegurarse de que los principios y los valores fundamentales relacionados con el empleo en los servicios públicos (por ejemplo: el mérito, la imparcialidad, la equidad) permanezcan intactos en todo el servicio público; 4) pérdida de capacidad para generar información sobre asuntos globales de la administración de los recur-

<sup>4</sup> Con todo, la mayoría de los países está ansiosa por cerciorarse de que el incremento de la delegación no dé como resultado una pérdida de la perspectiva global sobre el servicio o una dilución de los principios y valores fundamentales del servicio público. También existe una preocupación respecto a la capacidad de los cuerpos centrales para supervisar el cumplimiento de los requisitos de los servicios en su conjunto. Lograr una práctica equilibrada entre la delegación y la debida atención a los objetivos y valores en el conjunto de los servicios es difícil, y el equilibrio entre el control y la delegación sigue evolucionando en todos los países.

sos humanos en los servicios públicos en su conjunto; y 5) escasez de las habilidades requeridas por las agencias al tener más responsabilidad sobre sus propios asuntos, en particular en lo relacionado con la capacitación y el apoyo a los administradores para manejar las nuevas responsabilidades.<sup>5</sup>

### *Los sistemas de salarios y de clasificación*

La reforma de las prácticas de salarios y empleo en los servicios públicos es de capital importancia para aumentar la flexibilidad administrativa y obtener un mayor rendimiento del dinero. En muchos países ha habido esfuerzos por lograr un control más firme sobre los costos de los salarios mediante el cambio de los métodos para determinar los aumentos generales de salarios. Algunos ejemplos son: la eliminación de la indización de los salarios, la reducción del papel de las comparaciones con el mercado, la desaparición de los vínculos de los salarios entre los diferentes grupos de servidores públicos y las reglas para el aumento individual del salario (por ejemplo, dando menos peso al tiempo de servicios).

Algunos países han introducido vínculos más explícitos entre los aumentos de salarios y el incremento de la productividad a través de la negociación sobre la productividad, como el servicio público de Australia. Ello ha requerido que las agencias financien sus propios incrementos de salarios con las ganancias en eficacia, como las recientes negociaciones sobre salarios en Nueva Zelanda y Gran Bretaña. Los esfuerzos por obtener flexibilidad se reflejan en las disposiciones para: lograr una mayor variación del salario individual basada en consideraciones sobre el desempeño y las habilidades, o sobre la con-

<sup>5</sup> Además, la experiencia ha hecho resaltar la existencia de: 1) en los casos en que la delegación ha sido limitada, una exigencia de mayores libertades a los departamentos y las agencias y la idea de que la administración eficaz se ve obstaculizada por las limitadas facultades que tienen a su disposición; 2) la necesidad de una mayor delegación de los centros a los diferentes departamentos, agencias y oficinas regionales; 3) la inquietud de que los diferentes administradores no estén haciendo un uso cabal de la flexibilidad que se les ha otorgado para la administración de los recursos humanos; 4) inquietudes sobre la capacidad de los diferentes administradores y la percepción de que se necesita más capacitación, apoyo y comunicación; 5) la necesidad de adoptar medidas para hacer que los diferentes administradores tengan que rendir cuentas más precisas de sus responsabilidades; 6) la necesidad de una supervisión más efectiva de las oportunidades de empleo iguales y otros principios y normas básicos, y la percepción de que no está ocurriendo así en algunos países; y 7) inquietudes de que la delegación de la administración de los recursos humanos pueda impedir la movilidad del personal y erosionar la unidad de los servicios públicos (OCDE, 1993 y 1995).

tratación y la necesidad de retener a cierto personal; otorgar flexibilidad para que los departamentos y las agencias vuelvan a clasificar los puestos; y variar el salario de acuerdo con las condiciones del mercado de mano de obra para ciertos grupos de empleados en particular o para diferentes localidades (OCDE, 1995).

Los cambios que afectan a los sistemas de salarios también han formado parte importante de las reformas, y el énfasis se ha puesto en obtener una mayor flexibilidad para vincular más estrechamente la determinación del salario con la productividad, el desempeño, la contratación y la necesidad de retener a cierto personal. En lo general, el desafío ha consistido en reconciliar el deseo de controlar la factura de los salarios del sector público con el de aumentar la flexibilidad de los sistemas de salarios. El resultado ha consistido en dos enfoques principales, distintos de la reforma de los salarios: descentralizar la determinación del salario a la escala del departamento o la agencia (como en Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña) o mantener sistemas relativamente centralizados de determinación del salario, al mismo tiempo que se busca la flexibilidad por otros medios (por ejemplo, a través de variaciones locales de los salarios o cambios de los sistemas de clasificación del empleo).

En un reducido número de países, las reformas de la administración de los recursos humanos han comprendido extensos cambios de las estructuras de clasificación del empleo y de los sistemas de relaciones industriales. También en esos casos, las reformas han abarcado desde cambios radicales en algunos países hasta ajustes secundarios en otros. Además, el perfil de la clasificación del servicio público de muchos países parece estar cambiando. El Grupo de Trabajo sobre Administración (1992) de Australia informó que la reestructuración y la supresión de actividades dieron como resultado la reducción de las proporciones del personal técnico y del personal administrativo de menor nivel, y un aumento relativo de los trabajadores capacitados y de oficina. En respuesta, se dio un fuerte estímulo a las habilidades múltiples (trabajadores con diversas capacidades para funcionar en diferentes puestos dentro de un equipo de trabajo, departamento u oficina) y la capacitación "perenne" (capacitación continua durante toda una carrera).

### *Prácticas de dotación de personal*

Las reformas en las prácticas de dotación de personal forman a menudo parte integral de la administración e incluso pueden apuntalar reformas más amplias destinadas a mejorar la eficiencia y efectividad de los servicios gubernamentales. Con excepción de unos cuantos países, el cambio ha ido en el sentido de una creciente descentralización de las prácticas de dotación de personal, aun en países que por lo general no buscan una delegación ni una descentralización en gran escala de las funciones de administración de los recursos humanos. La amplia base de las reformas en esa área entre los países pertenecientes a la OCDE aparece vinculada al reconocimiento de que no existe un modelo para seleccionar y desarrollar cierto personal que satisfaga las necesidades de recursos de una agencia. A este respecto, la necesidad de que las agencias tengan herramientas de dotación de personal más efectivas y flexibles en áreas como la selección, asignación, planeación de la carrera, movilidad y utilización del personal, fue citada específicamente por muchos países como un estímulo para la reforma. Los beneficios de más flexibilidad en las prácticas de dotación de personal también fueron citados por cierto número de países en el contexto de los programas de reducción de la dotación de personal y de los problemas de administración de los recursos humanos que surgen de las políticas de reducción, como los desequilibrios en la mezcla de habilidades entre la fuerza de trabajo, el estancamiento de las carreras, la resistencia al cambio y la baja moral.

También ha habido una gama de cambios en las prácticas de empleo de los países pertenecientes a la OCDE. El más común ha sido la introducción de convenios de tiempo de trabajo más flexibles, medidas para aumentar la movilidad y disposiciones para una reubicación más fácil. Se han hecho más sencillos y flexibles los convenios de contratación y se ha introducido la contratación abierta en un gran número de países que antes funcionaban con sistemas de carrera cerrados. Se han generalizado los términos flexibles de empleo, incluido el empleo contractual, el eventual y el de tiempo parcial. Y varios países han simplificado las disposiciones para dar por terminados los contratos de empleo y para cesar al personal excedente. Otros países también avanzan en esa dirección (véase el apéndice).

*La reducción de personal*

La reducción de personal es un área en la que, en la mayoría de los países, el centro continúa manteniendo un papel activo en el desarrollo de estrategias de políticas detalladas y en la dirección de las actividades relacionadas con la administración de los recursos humanos. Recientemente, el desgaste, los retiros voluntarios, la reubicación, el congelamiento de las contrataciones, las opciones de retiro anticipado, los incentivos económicos para renunciar al empleo en el sector público o alguna combinación de esos factores se utilizaban ampliamente para satisfacer los objetivos de reducción del personal al mismo tiempo que se disminuían al mínimo la reducción forzada y los ceses (Tomasko, 1987; Armstrong, 1992; GAO, 1998). Es importante hacer notar que, si bien los programas de retiro voluntario pueden tener éxito desde el punto de vista del personal, pueden resultar costosos y quizá prohibitivos para algunas administraciones nacionales desde el punto de vista del presupuesto; por ejemplo: el costo de los paquetes de indemnización por cese u otras iniciativas financieras destinadas a la renuncia voluntaria, como las "compras de contrato", aumentaron la tensión sobre los fondos de pensión. Las políticas de reducción mencionadas en algunos de los casos de estudio también subrayan las tensiones que pueden existir entre las expectativas sociales acerca de las "redes de seguridad" en el trabajo (por ejemplo, los programas de búsqueda activa de empleo, los pagos de capacitación o financieros) para los empleados despedidos y las restricciones presupuestarias que pueden limitar la gama de servicios o la magnitud de la "red de seguridad" que los gobiernos deciden ofrecer a esos trabajadores.

En 1992, por ejemplo, el Departamento de Defensa fue la primera agencia federal estadounidense autorizada para ofrecer compras de contrato a sus empleados y ha estado utilizando ese método desde enero de 1993 para reducir el tamaño de su fuerza de trabajo. El 30 de marzo de 1994, la Ley Federal de Reestructuración de la Fuerza de Trabajo autorizó compras de contrato a otras dependencias del Ejecutivo y reformó la autorización otorgada al Departamento de Defensa. Tanto en el caso de este último como en el de otras dependencias del Ejecutivo, por lo general se ofreció a los empleados un pago que fuese la cantidad menor entre 25 000.00 dólares estadounidenses y la indemnización legal por despido. Según la Oficina de Administración del Personal, la cantidad promedio por compra de contrato ascendió a \$24 833.00 para los retiros voluntarios regulares durante el año fiscal

de 1996; \$24 949.00 para las jubilaciones anticipadas, y \$14 499.00 para las renunciaciones (GAO, 1998).

Los sindicatos también están desempeñando un papel importante en los acuerdos de dotación de personal para reducir la fuerza de trabajo del sector público y reestructurar las organizaciones gubernamentales en varios países pertenecientes a la OCDE. En Suecia por ejemplo, la cooperación entre los trabajadores y la administración y las fuertes expectativas sociales sobre la seguridad en el empleo dieron como resultado un nuevo sistema para la reducción de personal y marcaron un hito al permitir a la administración nacional reorganizar, reducir y aun hacer desaparecer agencias. Suecia redujo su fuerza de trabajo estatal en aproximadamente 24 000 empleados (de 370 000) en un periodo de tres años. No obstante, por lo general la reducción en los países de la OCDE puede resultar cada vez más difícil a medida que se necesiten más reducciones y menos personal esté dispuesto a dejar el empleo voluntariamente, pues esto causa más controversias con los sindicatos.

*El empleo contractual y la administración del desempeño*

Varios países han adoptado un enfoque más contractual de la administración de los recursos humanos que por lo general implica contratos de empleo de tiempo determinado para los administradores de mayor jerarquía, acuerdos anuales que abarcan al personal y las metas de desempeño de la organización, evaluaciones anuales del desempeño y recompensas y castigos adecuados. El salario relacionado con el desempeño constituye la principal recompensa del sistema. Los castigos adoptan por lo general la forma de disposiciones para dar por terminados los contratos o para no renovarlos. Cuando se dispone de un grupo muy numeroso de candidatos al puesto, en especial si éstos proceden del sector privado, hay mayor flexibilidad en la contratación.

El empleo contractual, por lo general, no es de tiempo completo, ni permanente ni objeto de pensión, aun cuando no entrañe un contrato específico. Tradicionalmente, la gran mayoría de los empleados públicos ha sido contratada en términos de permanencia y con derecho a pensión. La tendencia actual en los servicios públicos es hacia los convenios de trabajo más flexibles para al menos una minoría sustancial de los empleados. Esa tendencia surge en parte de las presiones sobre los servicios públicos para desarrollar patrones de dotación de perso-

nal que puedan modificarse rápidamente en respuesta a los cambios en las necesidades. También la impulsa la demanda cada vez mayor de los empleados para obtener convenios de trabajo que vayan más de acuerdo con estilos de vida que cambian rápidamente (Commonwealth Secretariat, 1996).<sup>6</sup>

La tendencia hacia la flexibilidad en el empleo representa una respuesta a las necesidades tanto de los empleadores como de los empleados. En el caso de los del servicio público, existe la necesidad general de reducir los costos y la fuerza de trabajo. Los convenios contractuales flexibles pueden generar ahorros, al mismo tiempo que evitan o reducen la necesidad de elegir crudamente entre el tiempo completo, el empleo permanente y los retiros voluntarios. Al mismo tiempo, pueden ser más aceptables para algunas personas que no quieren comprometerse en un empleo de tiempo completo o continuo, como las mujeres con hijos pequeños. Las principales formas de variación entre los términos de empleo de tiempo completo y permanente son las siguientes: contratos de tiempo determinado, contratos móviles, empleo de tiempo parcial, repartición del empleo y contratos de temporada, temporales, eventuales, de reserva y de asesoría.<sup>7</sup>

En Nueva Zelanda, por ejemplo, los principales funcionarios son nombrados por periodos de cinco años y están sujetos a detallados convenios anuales de desempeño. El modelo ha resultado razonable-

<sup>6</sup> En el servicio público australiano, el área de mayor flexibilidad en los convenios de trabajo durante los últimos diez años ha sido el trabajo permanente de tiempo parcial. El gobierno canadiense envió recientemente un folleto titulado *Flexibilidad en el lugar de trabajo* a todos los departamentos. En él alienta a los administradores a aprobar las solicitudes que presenten los empleados sobre convenios de empleo variados. El Departamento de Servicios Públicos de Malasia hace énfasis en la flexibilidad en los nuevos nombramientos. En Gran Bretaña, el *Informe Mueller* de finales de los años ochenta recomendaba más flexibilidad en el Servicio Civil, siguiendo el ejemplo del sector privado. Hacia 1993, más de 30 000 servidores públicos tenían empleos de tiempo parcial y los convenios flexibles variaban desde trabajo parcial durante el año hasta los nombramientos por tiempo determinado, pasando por el trabajo en el propio domicilio.

<sup>7</sup> El aumento del empleo contractual genera resistencia entre ciertos grupos de interés y las asociaciones de personal. Las inquietudes manifestadas son: 1) la "flexibilidad" es un eufemismo para reducir la seguridad en el empleo, amenaza los empleos de tiempo completo y reduce las condiciones de empleo; 2) el personal de tiempo parcial es vulnerable a las presiones de la administración para producir el mismo trabajo en menos tiempo; 3) existe la tendencia a discriminar y segregar a las mujeres en una gama limitada de empleos mal pagados y de baja capacitación; y 4) el trabajo contractual aumenta el control de la administración sobre el proceso de trabajo y los trabajadores. El fracaso en demostrar que el empleo contractual es una respuesta a la demanda de los empleados, así como una preferencia de la administración, agravará esas preocupaciones. Las organizaciones de servicios públicos requieren un perfil de dotación de personal que equilibre la continuidad en el empleo con la sangre joven. Las políticas de personal que implican una transferencia demasiado frecuente del personal con puestos de responsabilidad y de otro tipo de personal clave, pueden causar la pérdida de la memoria institucional y a la disminución de la lealtad a las instituciones.

mente sólido y efectivo, a pesar de las dificultades iniciales con la especificación y medición del desempeño, así como con la información acerca de éste (OCDE, 1991). El sistema también se extiende a los administradores con puestos de responsabilidad. En 1994, el servicio público australiano instituyó un sistema de contratos de empleo obligatorios para los jefes de departamento. Los contratos son por un tiempo determinado que no debe exceder de cinco años e incluyen un factor de compensación de 20% sobre la tasa de salario básica para compensar la pérdida de la titularidad. La persona contratada no tiene derecho a regresar al servicio público después del término del contrato, si bien los contratos son renovables y hay una compensación especial por su terminación anticipada. La posibilidad de introducir contratos de tiempo determinado para los administradores con puestos de responsabilidad está en revisión. En Gran Bretaña, los principales funcionarios de las dependencias del Ejecutivo (aunque no los jefes de departamento) son contratados por tiempo determinado sobre la base de una competencia abierta, y una parte sustancial de su salario está vinculada a las metas clave de desempeño de la agencia. Canadá y Suecia también han fortalecido los sistemas de administración del desempeño en el caso de los jefes de departamento y de agencia.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Por lo general, las técnicas como la evaluación del desempeño se han difundido en los últimos años. Hasta dos tercios de los servicios públicos de los países pertenecientes a la OCDE han introducido al menos algunos elementos de la administración del desempeño, aunque muchos sistemas aún se encuentran en pañales (OCDE, 1996). En lo que respecta a los administradores públicos, los sistemas formales de evaluación del desempeño y una revisión vinculada con los convenios de desempeño están muy desarrollados en los países de habla inglesa. Los sistemas de administración del desempeño para el personal no administrativo están menos desarrollados. La medida en que esos sistemas vinculan el establecimiento de objetivos individuales y la revisión del desempeño con las metas de la organización y los patrones de servicio varía notablemente. Aunque el uso de técnicas de administración del desempeño, en especial las revisiones y la evaluación de éste, se están difundiendo, los sistemas de servicios públicos de muchos países parecen estar subdesarrollados, con algunas excepciones. Los vínculos entre el establecimiento individual de objetivos y la revisión del desempeño, por una parte, y la planificación y las metas del desempeño de la organización, por la otra, son especialmente débiles; sin embargo, la delegación de la administración está provocando que se enfoque más de cerca esa cuestión y, de manera más general, que se hagan esfuerzos por forjar un vínculo más estrecho entre la administración de los recursos humanos y los objetivos y estrategias de la organización. Lo anterior es particularmente evidente en la creciente atención que se está prestando a la capacitación y al desarrollo del personal, y a la integración de la capacitación y las medidas de desarrollo con los procesos de planificación de la organización.

## Las estrategias y los efectos de la reforma

Muchos países se han involucrado en una reforma en gran escala de la administración de los recursos humanos. La reforma ha sido iniciada por los gobiernos e impulsada por las agencias centrales de la administración, al menos en las etapas iniciales. Los países donde ha habido más cambios subsecuentes de la administración de los recursos humanos han sido aquellos en los que ha habido un apoyo continuo a la reforma, tanto en el plano político como en los peldaños más altos de la administración, y ha ocurrido en los casos en que una agencia o unidad con influencia dentro del servicio público ha tenido la responsabilidad global de vigilar la aplicación de las reformas. La adopción de reformas clave ha sido obligatoria para los departamentos y las agencias (por ejemplo, en Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña). El hecho de confiar únicamente en que los departamentos y las agencias desarrollen sus propias iniciativas para reformar la administración de los recursos humanos sobre una base voluntaria, no parece ser una estrategia efectiva en las etapas iniciales del proceso de reforma.

Una vez que el marco básico de la reforma se encuentra en su lugar, la tarea consiste en persuadir a los diferentes departamentos y las agencias, y en alentarlos a trabajar con los nuevos sistemas de administración de los recursos humanos. Los estudios de la OCDE de 1993 a 1996 sugieren que es más probable que ello ocurra cuando se otorga a los departamentos y las agencias cierto grado de flexibilidad para diseñar las nuevas políticas de acuerdo con sus propias necesidades y la cultura de la organización. Lo anterior es cierto aun en países que no están buscando la descentralización en una gran escala. A los países que buscan promover una descentralización amplia les parece de particular importancia que, cuando el centro ha empezado a entregar el poder, sea capaz de retroceder y cambiar su papel con respecto a la vigilancia y el control. Existe consenso sobre este punto entre los países pertenecientes a la OCDE que han puesto en práctica una delegación extensa de la administración de los recursos humanos.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Con todo, existe la tendencia a que el centro se muestre reacio a renunciar a todo el control y a que intente mantener una mano en las riendas. Los países que ya han avanzado en el camino de la descentralización también recomiendan una estrategia explícita para cambiar el enfoque sobre la agencia de personal central y dirigirlo hacia aquellas áreas en las que el centro debería seguir teniendo una intervención, como, por ejemplo, la planeación de la sucesión y la administración de las carreras relacionadas con los puestos de mayor jerarquía, o la promoción de prácticas prometedoras y principios capitales en todo el servicio público.

La mayoría de los países ha introducido los cambios gradualmente a lo largo de varios años, y su puesta en práctica se ha llevado a cabo de una manera continua. Nueva Zelanda es la única excepción al patrón entre los países pertenecientes a la OCDE, pues introdujo cambios radicales en unos cuantos años. Desde el punto de vista del logro de una reforma sustancial de la administración de los recursos humanos, la rapidez de los cambios es probablemente menos importante que la habilidad para mantener el ímpetu del cambio. Además, ese ímpetu debe ser mantenido, primero, en el plano político, para conservar un alto grado de apoyo público; y segundo, en el plano del personal, para mantener la motivación y la cooperación internas. En la búsqueda de modelos que conduzcan hacia una reforma exitosa, las experiencias subrayan la idea de que el éxito se basa en el éxito. Tal es a menudo el caso cuando la reforma de la administración de los recursos humanos se diseña y se pone en práctica como parte de un marco coherente de reformas en el que los cambios clave en la administración de los recursos humanos se basan unos en otros y se refuerzan unos a otros en el tiempo.

Una estrategia global de reforma para la administración de los recursos humanos es un requisito clave en la transición del servicio público a un conjunto de valores y comportamientos orientados hacia el desempeño y el servicio; sin embargo, sólo en un puñado de países, entre ellos Australia y Nueva Zelanda, se han integrado estrechamente desde el principio los cambios de la administración de los recursos humanos con la estrategia de la reforma global de la administración pública. En otras áreas, los cambios de la administración de los recursos humanos han llegado más tarde en el proceso de la reforma global. Han sido menos obvios como parte de una estrategia de reforma integrada y a menudo han sido más parciales y específicos. Es evidente que los cambios en la administración de los recursos humanos a lo largo de un frente amplio han tendido a reforzarse unos a otros. Interactúan con la administración financiera y con los cambios estructurales para producir un alto grado de cambios en la manera como funciona el servicio público. Si bien es cierto que se ha avanzado poco en el sentido de un análisis riguroso de los costos y beneficios de la reforma de la administración de los recursos humanos, la percepción de la administración en los departamentos y las agencias y de los organismos centrales de la administración es que la reforma ha hecho una contribución significativa al mejoramiento del desempeño del personal, la eficiencia global y los patrones de servicio.

Una meta significativa de toda estrategia global de reforma consiste en asegurarse de que los administradores cuenten con las herramientas adecuadas para mantener en los puestos a la gente adecuada. Así, un elemento importante de la estrategia global de la reforma consiste en garantizar que haya una flexibilidad adecuada en los salarios, en las estructuras de clasificación y en otras prácticas de dotación de personal pertinentes. Ello permitirá que los administradores recluten, seleccionen y coloquen al personal necesario. Lo anterior es particularmente importante en un medio en el que las organizaciones de servicios públicos se han involucrado en actividades de reducción, en dotación de personal o en ambas. Los administradores que debían hacer frente a la reorganización y la reducción de los recursos humanos expresaron preocupación por la posibilidad de que sus programas fuesen abandonados, pues ello daría como resultado un desequilibrio entre los trabajadores que se quedan y las habilidades requeridas para los puestos que se conservan.<sup>10</sup>

Además, el papel de la administración superior en la definición de los valores y el establecimiento de la dirección estratégica es también un elemento crítico de la constitución de un marco coherente para la reforma de la administración de los recursos humanos. En ese contexto, una tarea principal de la administración superior es asegurarse de que cuente con la suficiente capacidad en sus filas para dar forma a los valores y para transmitirlos a través de la organización. Aquellos que tienen puestos de responsabilidad deben prestar atención a las cuestiones estratégicas, como fomentar la administración del desempeño (esto es, deben centrarse en los resultados, antes que en los insumos), desarrollar estrategias destinadas a cambiar la cultura, convencer al personal de las prioridades de la reforma y mantener el interés público en la agenda de la reforma, antes que en los detalles de la administración cotidiana del presupuesto y el personal. Esa capacidad ha tenido un buen desarrollo en Australia, Nueva Zelanda

<sup>10</sup> Existe la preocupación de que los programas de incentivos para las reducciones de personal (retiro anticipado o paquetes de indemnizaciones por cese) se destinen a las ocupaciones antes que a los individuos. Los administradores han tenido poco control sobre los empleados que se quedan, o sobre los que parten; por ejemplo: con los paquetes de indemnizaciones por cese o "compra de contratos" (proporcionando pagos en efectivo a los individuos dispuestos a renunciar voluntariamente a sus empleos), existe una preocupación particular de que sea más probable que los empleados con grandes habilidades o un alto desempeño, mejor cotizados fuera del sector público, acepten tal incentivo. También existen serias preocupaciones en el sentido de que a consecuencia de los programas de reducción de personal, cada una de las agencias pueda sufrir una escasez de empleados en algunos puestos, pérdida de experiencia y, en algunos casos, pérdida de los trabajadores más capacitados y motivados.

**Cuadro 1.** Administración tradicional de los recursos humanos y nueva administración de los recursos humanos

	<i>Administración tradicional</i>	<i>Nueva administración</i>
Funciones del personal	Administrativas	Estratégicas
Estilo de administración	Paternalista	Racionalista
Cultura de la administración	Atada a las reglas	Basada en el desempeño
Prácticas de empleo	Uniformes	Flexibles
Papel del empleador	Modelo	Nuevo modo

y Gran Bretaña, y también se le presta atención en países como Suecia, Canadá, Holanda y Estados Unidos.

Las pruebas sugieren que la administración de los recursos humanos en el servicio público está cambiando de una administración tradicional a una nueva, aunque en una medida diferente en cada servicio y en cada una de sus unidades operativas. En la práctica, los elementos de la administración tradicional y la nueva administración pueden coexistir en la misma organización o en parte de ella como tipos ideales. Lo más probable es que esas dos clases de administración de los recursos humanos posean las características distintivas que se muestran en el cuadro 1. En la transición de la administración tradicional de los recursos humanos hacia la nueva, sobresalen cinco características clave: 1) las funciones del personal se vuelven más estratégicas que administrativas; 2) el estilo de administración cambia, para volverse más racionalista que paternalista; 3) las reformas son decisivas en la transición de una cultura de la administración atada a las reglas, a una basada en el desempeño; 4) las prácticas de empleo son más flexibles y menos uniformes; y 5) el papel de los empleadores del Estado cambia de ser el de un empleador modelo al de un empleador al "nuevo modo". Lo anterior significa que los servidores públicos se apoyan marcadamente en las ideas y prácticas de la administración de personal del sector privado, en lugar de actuar como ejemplos para ese sector (Farnham y Horton, 1996).

## Discusión y conclusiones

Diversos estudios (OCDE, 1993, 1995 y 1996) indican que la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE consideran que en los años venideros se pondrá un énfasis cada vez más fuerte en la reforma de la administración de los recursos humanos. Entre las prioridades identificadas en común, se encuentran: 1) el desarrollo de departamentos y agencias estratégicos de administración de los recursos humanos; 2) la necesidad de mejorar la administración y la vigilancia de la delegación de la administración de los recursos humanos y de abordar cuestiones como la coordinación y la dirección centrales; 3) asegurarse de que haya una mayor movilidad en el seno de los servicios públicos; 4) mayor flexibilidad y ajustes a la administración de los recursos humanos de acuerdo con las necesidades de los departamentos y las agencias; 5) estructuras y clasificación de salarios más flexibles; y 6) la reducción de la fuerza de trabajo y políticas para dejar el servicio público. Esos cambios indican que el ímpetu actual de las reformas se intensificará en los próximos años.

La dimensión de las reformas y de sus resultados deseados varía de manera significativa entre los países pertenecientes a la OCDE. Independientemente de la naturaleza de la reforma de la administración (esto es, delegación o centralización), es evidente que dicha administración es sólo un elemento de la reforma global, pues debe ponerse en práctica junto con otras reformas administrativas para obtener mejores resultados. Asimismo, una de las áreas más importantes de dicha reforma en los años venideros debe ser la integración estratégica de la administración de los recursos humanos en las actividades de planificación de los asuntos prioritarios. Los centros de gobierno deben permitir que los departamentos y las agencias (a través de los empleados y sus representantes) participen en la formulación de las políticas de administración de los recursos humanos e integren esta última como una herramienta de reforma orgánica en las estructuras del establecimiento de la agenda operativa de unos y otras. Ya sea que la actividad consista en el reclutamiento, la capacitación o la reducción de personal, encontrar medios para mejorar las prácticas de administración de los recursos humanos y de dotación de personal es sólo uno de los miembros de la ecuación. El factor clave reside en integrar la administración de los recursos humanos y las reformas de dicha administración con los asuntos centrales del servicio público y con el resultado y las metas de producción de cada uno

de los departamentos y las agencias. Con ello se asegurará que la administración de los recursos humanos sea reconocida como un recurso indispensable para cumplir las tareas del gobierno.

El equilibrio entre el control y la flexibilidad sigue sin alcanzarse en muchos países que han delegado la administración de los recursos humanos. Existen áreas en las que los organismos centrales se muestran reacios a renunciar al control. Lo anterior se aplica especialmente a los salarios del sector público, área en la que la negociación de la delegación se combina por lo general con mecanismos para asegurar la observancia de los límites presupuestarios. También existen preocupaciones acerca del equilibrio entre permitir a los departamentos y las agencias la libertad para desarrollar sus propias prácticas de administración de los recursos humanos, y mantener cierto grado de unidad y una perspectiva global en el servicio público. Muy pocos países (Suecia y, quizá, Gran Bretaña) parecen dispuestos a adentrarse por el camino de la fragmentación total del servicio público. La mayoría parece comprometida a conservar un núcleo común básico de condiciones que se apliquen a todo el servicio público, aunque ello pueda resultar más difícil a medida que se hacen sentir los efectos de la delegación.

La evaluación señala hacia un gran número de cuestiones de la administración de los recursos humanos que exigirán la atención de la mayoría de los países pertenecientes a la OCDE en el futuro. Se reconoce explícitamente que no existen soluciones uniformes para la administración del personal o para las reformas de la administración de los recursos humanos, pero los hallazgos de este estudio sugieren cierto número de principios de administración de dichos recursos en los países pertenecientes a la OCDE que contribuyen a desarrollar instituciones públicas más flexibles, eficientes y sensibles.<sup>11</sup>

En primer lugar, los principios y valores clave que apuntalan la administración de personal en el servicio público deben estar claramente organizados y ser conocidos en todo el sistema. Las agencias

<sup>11</sup> Ha habido muy pocas evaluaciones sistemáticas de la administración de los recursos humanos. Australia y Nueva Zelanda han emprendido una evaluación en el contexto de las evaluaciones globales de las reformas de los servicios públicos, mientras que muchos otros países han llevado a cabo la evaluación de reformas específicas. La evaluación de la OCDE proporciona una mayor comprensión de los efectos de las reformas. Muchas de éstas son demasiado recientes como para hacer una evaluación completa y equilibrada de ellas, porque los efectos de algunas de las reformas de la administración de los recursos humanos pueden tardar un tiempo considerable para abrirse paso a través del sistema. En realidad, muchos de sus efectos pueden no hacerse patentes durante un buen número de años.

centrales de la administración, las unidades de reforma, la administración de más alta jerarquía y otros grupos con influencia, tienen una responsabilidad crítica en esa área. La validez continua de los principios tradicionales —como la equidad, la conducta ética y la imparcialidad política— debe subrayarse en el caso de valores como la eficiencia, la rendición de cuentas y la flexibilidad. En segundo lugar, debe otorgarse prioridad al desarrollo de los sistemas tendientes a asegurar que el desempeño individual sea administrado con eficacia en el contexto de los objetivos y las actividades globales de la organización. En tercer lugar, también debe otorgarse prioridad al desarrollo de estrategias y acciones encaminadas a mejorar las habilidades del personal en todo el servicio público. En cuarto lugar, finalmente, las prácticas de dotación de personal, como el reclutamiento y la selección, la promoción, la evaluación del desempeño, y la capacitación y el desarrollo, deben estar claramente vinculados con los objetivos y las prioridades de la organización. Las prácticas de la administración de los recursos humanos deben ser supervisadas y evaluadas con regularidad para asegurar que estén contribuyendo a una administración del personal eficiente y efectiva y al logro de los resultados deseados del programa.

En términos generales, existe una creciente variedad de formas de organización en el sector público, y se encuentran en desarrollo nuevos métodos de trabajo. En consecuencia, uno de los principales desafíos para las autoridades gubernamentales es conformar una fuerza de trabajo eficaz, capaz de ajustarse al cambio y de responder a los nuevos requerimientos. Parece factible que, durante los años venideros, los cuerpos gubernamentales tengan que administrar una diversidad de recursos humanos con funcionarios que trabajen junto a sus colegas del sector privado. La determinación del mejor punto para el empleo es una cuestión abierta que depende de una decisión nacional. Los empleadores públicos seguirán necesitando el acceso a las habilidades adecuadas y a los conocimientos pertinentes para sus operaciones.

## Apéndice

Avance en la administración de los recursos humanos  
consignado por los países pertenecientes a la OCDE, 1987-1992

	Estructuras orgánicas simplificadas	Reducciones de personal o límites a la magnitud de la fuerza de trabajo del sector público	Descentralización o delegación de la ARII	Reforma o reestructuración de los sistemas de salarios	Reformas de las prácticas de dotación de personal	Sistema de administración del desempeño	Convenios de tiempo de trabajo más flexibles (tiempo parcial, tiempo flexible, empleo compartido)
Alemania	No	Sí	No	No	No	*	*
Australia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Austria	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Bélgica	No	Sí	Sí	No	No	*	Sí
Canadá	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Corea	No	Sí	No	No	Sí	No	No
Dinamarca	No	No	Sí	No	No	No	Sí
España	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Estados Unidos	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Finlandia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Francia	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Gran Bretaña	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Grecia	No	Sí	No	No	Sí	No	No
Holanda	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Irlanda	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Islandia	No	Sí	No	No	*	*	*
Italia	No	Sí	No	No	No	No	No
Japón	No	Sí	No	No	No	No	No
Luxemburgo	No	Sí	No	No	*	*	Sí
Noruega	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Nueva Zelanda	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Portugal	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Suecia	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Suiza	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Turquía	No	Sí	No	No	No	No	No

Fuentes: OCDE, "Questionnaire on the Assessment of Reforms in Human Resource Management in the Public Service: Perspectives from Central Management Organizations", PUMA/III, (92)10, pregunta 36; "Assessment of Reforms in Human Resource Management", PUMA/III, (94)10, anexo 2; *Public Management Developments, Update 1994*, cuadro 1.A. "New public sector management initiatives, OECD countries, 1993".

\* No se consignó una respuesta.

El cuadro se basa en la siguiente pregunta de la encuesta: ¿Ha sido introducida o revisada en profundidad alguna de las siguientes reformas en el servicio público en los últimos cinco años?

La respuesta "No" indica que los programas o reformas en la administración de los recursos humanos no fueron aplicados durante el periodo que va de 1987 a 1992, por lo que no refleja los programas que pudieron ponerse en práctica en esas áreas después de ese periodo.

## Referencias bibliográficas

- Armstrong, Michel (1992), *Human Resource Management: Strategy and Action*, Londres, Kogan Page.
- Aucoin, Peter (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, and Pendulums", *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 115-137.
- Ban, Carolyn y Norma M. Riccucci (1997), *Public Personnel Management*, 2a. ed., Nueva York, Longman.
- Barzelay, K. (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, The University of California Press.
- Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM) (1994), *Government in Transition*, Toronto, University of Toronto Press.
- Commonwealth Secretariat (1996), *Current Good Practices and New Developments in Public Service Management*, Commonwealth Secretariat Publications.
- Enteman, Willard F. (1993), *Managerialism*, Madison, The University of Wisconsin Press.
- Farnham, David y Sylvia Horton (1996), *Managing People in the Public Services*, Londres, Macmillan.
- Hays, Steven W. y Reeves T. Zane (1989), *Personnel Management in the Public Sector*, Dubuque, Wm. C. Brown.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Ingraham, Patricia W. (1995), *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Kaboolian, Linda (1998), "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, pp. 189-193.
- Kettl, Donald F., P. W. Ingraham, R. P. Sanders y C. Horner (1996), *Civil Service Reform*, Washington, Brookings Institution.
- Klingner, Donald E. (1980), *Public Personnel Management*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- New Zealand State Services Commission (SCC) (1991), *Review of State Sector Reforms*, Wellington, New Zealand State Services Commission.
- OECD (1990), *Public Management Developments: Survey 1990*, París, OECD.

- OECD (1993a), *Pay Flexibility in the Public Sector*, París, OECD.
- (1993b), *Private Pay for Public Work*, París, OECD.
- (1994), *Trends in Public Sector Pay*, París, OECD.
- (1995), *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, París, OECD.
- (1996), *Integrating People Management into Public Service Reform*, París, OECD.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, Cambridge, Basil Blackwell.
- (1995), "Justification by Works or by Faith: Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, vol. 1, núm. 2, pp. 133-151.
- Sylvia, Ronald D. (1994), *Public Personnel Administration*, Belmont, Wadsworth.
- Tomasko, Robert (s.f.), *Downsizing*, Nueva York, American Management Association.
- Task Force on Management (1992), *Improvement the Australian Public Service Reformed*, Canberra, Task Force on Management.
- U.S. General Accounting Office (GAO) (1998), *Federal Downsizing*, Washington, U.S. General Accounting Office.
- U.S. Office of Personnel Management (1995), "New Directions: Improving Transition for Federal Employees Affected by Downsizing", en *A Report to Congress*, Washington, U.S. Office of Personnel Management.
- (1997), *The Employee's Guide to Buyouts*, Washington, U.S. Office of Personnel Management.

**Reseñas**

**Richard Rose, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, trad. Eduardo Suárez Galindo, México, Fondo de Cultura Económica, 1998**

Carlos Moreno Jaimes

**A** casi 15 años de su primera edición en inglés, *El gran gobierno*, de Richard Rose, aparece en nuestro país como parte de la selección de obras sobre administración pública del Fondo de Cultura Económica. La traducción al español de este libro surge en un momento en que el tamaño del gobierno en México continúa siendo un asunto importante dentro de los debates políticos y académicos actuales, aunque relativamente menos intenso que hace una década, cuando el redimensionamiento del sector público mexicano era considerado una cuestión estratégica por el gobierno federal.

El texto de Richard Rose es una referencia sumamente útil para analizar al gobierno contemporáneo —el Estado de bienestar occidental— en las tres dimensiones que lo constituyen: sus recursos, organizaciones y programas públicos. La preocupación del autor no consiste simplemente en cuantificar dichas dimensiones, sino también en establecer

las causas y consecuencias de su crecimiento, sobre todo después de la segunda Guerra Mundial. Rose utiliza el método comparativo para analizar cada uno de estos elementos en todos los países miembros de la OCDE, considerando un conjunto de programas públicos específicos, especialmente los de educación, salud, defensa y mantenimiento del ingreso de los ciudadanos.

Rose define al gobierno como un conjunto de organizaciones formales que movilizan tres recursos principales: leyes, dinero y empleados, los cuales combina a fin de producir programas públicos. Las estrategias de medición y análisis del autor están fundadas en este modelo simple de gobierno, el cual permite examinar cada componente de manera separada en cada uno de los capítulos del libro. El primero de ellos se ocupa de establecer este modelo y de delinear algunas de las causas y consecuencias probables del crecimiento general de los gobiernos contemporáneos.

Los capítulos posteriores examinan los tres recursos del gobierno —sus leyes, ingresos fiscales y empleados públicos—, las organizaciones gubernamentales que procesan estos insumos y, finalmente, la cristalización de todos estos elementos en programas públicos. En cada capítulo, además de presentar datos sobre el comportamiento cuantitativo de cada una de estas dimensiones, el autor analiza las principales influencias de su crecimiento (o decrecimiento en ciertos casos), así como sus posibles consecuencias.

En su explicación de las causas del crecimiento del gobierno, Rose pone especial énfasis en el papel que desempeñan los compromisos adquiridos por los gobiernos a lo largo del tiempo. Esta interpretación es contraria a aquellas visiones que centran su atención exclusivamente en la influencia del crecimiento económico y demográfico, o en los cambios en la estructura social y en el comportamiento racional de políticos y burocracias. Rose demuestra que, en muchos casos, el crecimiento de los recursos, las organizaciones y los programas del gran gobierno obedece a la inercia de los compromisos del pasado, los cuales persisten gracias a la permanencia de las instituciones. Si bien dichos compromisos pueden perder su fuerza original, sus efectos declinan gradualmente. Por tanto, los programas se van acumulando y es difícil que un gobierno los elimine por completo. Como señala el autor, “el mejor procedimiento para estimar el tamaño futuro del gobierno consiste en ver cuán grande era ayer,

cuán grande es hoy, y luego agregarle un poco” (p. 111).

Rose examina las consecuencias del gran gobierno teniendo en cuenta dos valores muy importantes en las democracias occidentales contemporáneas: la eficacia y el consenso popular. Cuatro razones pueden explicar cómo el crecimiento del gobierno puede causar una pérdida de eficacia: la imposición de límites cada vez más severos para movilizar recursos, el aumento de la complejidad organizativa (conforme crece el número de organizaciones, aumenta la probabilidad de conflicto entre éstas), la incursión en programas nuevos cuya efectividad no está probada (es decir, el uso de “tecnologías blandas”) y el aumento de contradicciones entre programas gubernamentales. Además, el crecimiento del gobierno puede reducir el consenso popular al extraer cada vez más recursos de la gente (por ejemplo, mediante más impuestos y regulaciones), al disminuir los canales de comunicación con los ciudadanos (por la creciente burocratización de los problemas ciudadanos) y al interferir cada vez más en el ámbito privado de los individuos.

El recurso fundamental del gobierno son sus leyes. Sin embargo, desde 1945 el número de leyes promulgadas anualmente ha disminuido en la mayoría de los países considerados en el estudio. A pesar de este decrecimiento, el autor advierte sobre el hecho de que las leyes son por naturaleza inerciales, lo cual implica que las que están en vigor en cualquier momento han sido heredadas. Por otra parte, Rose considera

que el decrecimiento relativo en la promulgación anual de leyes primarias se ha visto compensado por la creciente elaboración de reglamentos secundarios por parte del Poder Ejecutivo, los cuales no requieren ser aprobados por los parlamentos. Es decir, que han crecido el número y la importancia de las reglas burocráticas, cuyo diseño y aplicación queda principalmente en manos de expertos y no de políticos parlamentarios. Esta proliferación de leyes secundarias constituye un desafío potencial al consenso popular, ya que al aumentar los contactos entre ciudadanos y agencias gubernamentales, es posible también que aumenten los conflictos entre éstos (prueba de ello es el crecimiento de tribunales administrativos cuasijudiciales en Estados Unidos y Gran Bretaña).

Para un ciudadano, la prueba más tangible de los costos del gobierno son los impuestos. Éstos representan en promedio 37% del producto interno bruto de todas las naciones de la OCDE. Si bien los impuestos son muy diversos (Rose identifica 39 categorías), la mayor parte de la recaudación de los países analizados proviene de cinco fuentes principales: el impuesto sobre la renta, el de la seguridad social, el impuesto al valor agregado, los indirectos y el impuesto a las empresas. Estos cinco impuestos aportan, en promedio por país, cerca de 90% de la recaudación total. Rose muestra que la recaudación tributaria ha crecido en todo el mundo occidental, aunque no todos los impuestos han crecido en la misma proporción (de hecho, hay al-

gunos que han disminuido, como los indirectos). La tributación ha crecido debido a dos factores principales. El primero es la inercia de compromisos establecidos en el pasado (al igual que ocurre con las leyes). Rose afirma que los compromisos establecidos en 1965 representaban más de la mitad de la recaudación total de 1979. El segundo factor es la inflación y el crecimiento económico. La influencia de la política en el crecimiento tributario no resulta muy significativa, ya que los partidos y los profesionales de la política han tenido un margen muy limitado para modificar las leyes fiscales. La continua elevación de los impuestos amenaza con disminuir el ingreso neto de los individuos, aunque la economía crezca. Los ciudadanos han reaccionado al crecimiento de las cargas tributarias de dos formas: una legal (eludiendo los impuestos) y otra ilegal (evadiéndolos). Las actividades ilegales constituyen un porcentaje muy bajo de la economía total (no mayor a 5%); sin embargo, la opción de eludir impuestos representa una amenaza importante para la eficacia en la recaudación, ya que los ciudadanos han recurrido a la estrategia de “desmonetizar” el trabajo (amplían las actividades en la economía doméstica).

Merece especial atención el análisis del empleo público, ya que los trabajadores del gobierno constituyen un recurso cualitativamente diferente de las leyes y el dinero; en palabras de Rose, “son quienes aportan la carne a los desnudos huesos del gobierno” (p. 203). En todas las naciones analizadas, el empleo público ha venido

creciendo en términos absolutos y porcentuales (especialmente en los programas de salud y educación); sin embargo, dicho crecimiento no ha sido uniforme en todos los programas. Contrariamente a las leyes y al dinero público, los compromisos adquiridos en el pasado no desempeñan un papel relevante para explicar el crecimiento del empleo público. Rose demuestra, más bien, que dicho aumento ha obedecido en esencia a la variación en la productividad de bienes altamente mecanizados o computarizados frente a los servicios intensivos en mano de obra (ello explica el mayor crecimiento del empleo en los programas de asistencia social), así como a la decisión de los políticos de reducir programas como la defensa nacional (en donde el empleo público ha decrecido). Es interesante la observación del autor de que, en promedio, los empleados públicos suelen tener mayor instrucción que los del sector privado, lo cual explica en parte que sus salarios y prestaciones sean en general mayores. La tasa de sindicalización explica también este crecimiento de los beneficios que reciben los empleados públicos; sin embargo, ello ha significado para el gobierno una pérdida relativa del control sobre sus trabajadores, lo cual en una democracia puede vulnerar el consenso ciudadano.

Una vez analizados los tres recursos principales del gran gobierno, Rose examina sus organizaciones, las cuales dan estructura y continuidad a sus actividades. "La diferencia entre gobierno como conjunto de funcionarios elegidos que lo constituyen y gobierno como conjunto de organi-

zaciones persistentes, es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable" (p. 232). El autor define una tipología de organizaciones públicas, la cual le permite conocer el número y el crecimiento de organizaciones tales como los ministerios, los gobiernos locales, las empresas del Estado y los comités asesores o consultivos. Su conclusión es que el principal motor de la expansión organizacional —por cierto, limitada— ha sido la ampliación de los programas públicos, aunque más programas no siempre se traducen en más organizaciones, sino en un reclamo mayor de recursos (principalmente tributarios y empleados públicos). Los efectos que el crecimiento organizacional ejerce sobre la eficacia del gobierno son ambiguos, pues dependen del tipo de tecnología utilizada en la solución de problemas públicos, así como del grado de coordinación que distintas organizaciones requieran para actuar conjuntamente. Por otra parte, la evidencia muestra que el consenso popular no ha declinado ante el crecimiento de las organizaciones del gran gobierno, no obstante lo que pronostican las teorías democráticas convencionales sobre el control electoral.

El último elemento examinado por Rose son los programas gubernamentales. Su argumento central es que los programas que más han crecido no son los novedosos, sino los que están bien establecidos, principalmente los de asistencia social, como pensiones, educación y atención a la salud. En otras palabras, el cambio en los programas del gran gobierno

ha consistido menos en su extensión y más en su intensificación. Ello obedece a que los programas del Estado benefactor se han basado en la utilización de tecnologías previsibles y de fácil difusión, lo cual aumenta su probabilidad de eficacia. Por el contrario, los gobiernos son menos propensos a adoptar programas nuevos, puesto que éstos utilizan tecnologías que no han sido probadas y, por tanto, su eficacia es incierta. Además, la intensificación de programas ya establecidos no constituye un grave riesgo para el consenso popular, puesto que el gobierno evita traspasar la línea divisoria entre lo privado y lo público.

El lector tiene en sus manos un texto lúcido y abundante en referencias históricas e internacionales que brindan una perspectiva amplia sobre el desarrollo del gran gobierno en el mundo occidental contemporáneo.

Reiteradamente el autor muestra cómo muchas creencias generalizadas sobre el tamaño del gobierno carecen de sustento empírico; por ejemplo, que la ideología de los partidos gobernantes influye de manera definitiva en su dimensión. Si algo queda claro es que los gobiernos actuales son grandes por naturaleza y que reducir su tamaño es una tarea casi imposible, dadas las fuerzas inerciales a las que deben su existencia y crecimiento. Ello no implica que el tamaño del gobierno carezca de relevancia, pues sus costos pueden amenazar en el largo plazo su legitimidad y eficacia, como el mismo Rose reconoce. Por último, el libro puede enriquecer el debate mexicano sobre la denominada "reforma del Estado", la cual no puede concluir con la aseveración de que un gobierno con menos empresas estatales es necesariamente un gobierno más efectivo y legítimo.

**Peter de León, *Democracy and the Policy Sciences*, Nueva York, State University of New York Press, 1997, 143 p.**

Sergio Cárdenas Denham\*

El privilegio más natural del hombre, junto al derecho de actuar por sí mismo, es el que consiste en combinar sus prácticas con las de sus prójimos, y el de actuar en común con ellos. Por tanto, ello me lleva a concluir que el derecho de asociación es casi tan inalienable como el derecho de la libertad personal. No obstante, si la libertad de asociación es una fuente fructífera de ventajas y prosperidad para algunas naciones, puede pervertirse o ser llevada a excesos por otros, y el elemento vital puede convertirse en un elemento de destrucción.

Tocqueville, *La democracia en América*, vol. I, libro segundo, capítulo 5 (1840).

Con su obra *La orientación hacia las políticas*,<sup>1</sup> Harold D. Lasswell estableció una serie de principios que constituyeron un parteaguas en el estudio del desempeño gubernamental, pues destacó el proceso de elaboración y aplicación de las políticas como la unidad de análisis para el estudio de la actividad gubernamental. Al afirmar que “todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana”, Lasswell reconoce de manera explícita uno de los fines primordiales de la naciente ciencia de

las políticas, propuesta que es recuperada de manera notoria por el autor Peter de León en su libro *Democracy and the Policy Sciences*.

El autor considera que la concepción de la “ciencia de políticas de la democracia” ha sido menospreciada, por lo que propone un enfoque alternativo que rescate los objetivos y los valores originales de Lasswell incorporando el concepto de “democracia participativa” como uno de los fines que deben ser considerados en todo momento para el análisis y la implementación de las políticas públicas.

De León inicia su libro estableciendo que las actuales prácticas gubernamentales y los enfoques utilizados para el estudio, el análisis y la implementación de las políticas públicas, han llevado a una desvia-

ción que aísla toda posibilidad de incorporar el concepto de democracia que Lasswell propuso. Esta desviación es atribuida a la aplicación de un modelo positivista basado en el análisis de tipo económico, que valora en exceso la formalización de los modelos y, por lo tanto, cierra toda posibilidad de incorporar variables de tipo político. Debido a estos supuestos, De León sugiere aplicar un paradigma postpositivista que permita incorporar, al análisis de las políticas, variables no consideradas por los enfoques en uso.

De acuerdo con el análisis de este autor, el ciudadano experimenta un desencanto con el desempeño gubernamental, por un desplazamiento de objetivos en las estructuras de gobierno, materializado en la nula incorporación de intereses ciudadanos en las decisiones gubernamentales.

La aparición de una elite que determina las acciones gubernamentales, con enfoques que desdeñan la participación democrática del ciudadano en la formulación de modelos de política pública, se convierte en una constante que da forma a lo que el propio Lasswell denominaría “la ciencia de políticas tiránica”, la cual elimina *de facto* toda posibilidad de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, generando una separación entre gobierno y ciudadano.

De León establece, por lo tanto, que la propuesta crítica de su estudio se centra en que “These two apparent phenomena of the decline of democracy and the rise of the policy sciences are not independent, rather, in both

theory and practice, they feed upon and reinforce one another” (p. 8).

Para sustentar lo anterior, Peter de León presenta las posturas ideológicas que configuraron el modelo de gobierno estadounidense, para analizar posteriormente las características de las diversas orientaciones de la ciencia de políticas. Para sustentar su propuesta postpositivista, señala repetidamente la existencia de variables no consideradas por los enfoques positivistas y propone la figura de los análisis de políticas participativas (PPA, del inglés Participatory Policy Analysis), como una metodología que “operativiza” su propuesta.

A fin de comprender el actual diseño institucional del gobierno de Estados Unidos, De León nos remite a los principales actores intelectuales que participaron en la definición de la configuración política actual, y encuentra dicha labor intelectual en el trabajo presentado por los autores Madison y Tocqueville. La aportación principal del primero es la creación de un conjunto de instituciones que, una vez enmarcadas en un esquema de pesos y contrapesos, limitan el riesgo de que los individuos se apropien de las estructuras de gobierno. Contrariamente a esta propuesta, Tocqueville propone el desarrollo de un sistema basado en una democracia participativa, en la que el ciudadano sea tenido en cuenta de manera permanente y directa. De León resume estas propuestas diciendo que Madison opta por establecer controles externos a través de instituciones que garanticen la sepa-

\* Alumno de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE, generación 1998-2000.

<sup>1</sup> Lerner y Lasswell, “The Policy Orientation”, en *The Policy Sciences*, 1951.

ración de poderes, en tanto que Tocqueville opta por controles internos sobre el individuo.

Estos antecedentes nos muestran que la discusión sobre la dualidad democracia directa e indirecta permanece hasta nuestros días. De acuerdo con el autor, el diseño institucional estadounidense respondió a los postulados de Madison, gracias a lo cual el individuo es desplazado a un segundo plano, con lo que *de facto* se desplaza la democracia participativa y se refuerza la participación a través de una democracia indirecta. La consecuencia de este diseño es la separación tajante entre ciudadanos y gobierno, ya que no existen instituciones que permitan la participación del ciudadano de manera directa, lo cual, en el análisis del autor, justifica considerar que el elemento perdido en la actualidad es el capital social, entendido según la definición de Putnam.

Una vez que describe el proceso de definición del sistema de gobierno estadounidense, el autor presenta un análisis del paradigma que rige el estudio de la ciencia de las políticas, destacando que los conceptos "democracia", "dignidad" e "integración de valores resultados de las relaciones interpersonales", manejados en su momento por Lasswell, permanecen sin atenderse, a pesar del tiempo transcurrido; la causa de este abandono, según De León, se encuentra en que los acercamientos a las políticas públicas no tuvieron en cuenta esta perspectiva del trabajo de Lasswell.

Para afirmar lo anterior, el autor

analiza las principales corrientes de estudio del fenómeno de las políticas públicas, destacando la postura utilitarista y el enfoque basado en el racionalismo liberal.

El autor señala que los principales postulados del primer enfoque son comprendidos con la protección de los individuos respecto de la intervención gubernamental, cuya acción debe ser reducida al mínimo, puesto que con la idea de la "mano invisible" de Smith, la conducción ordenada de la sociedad está garantizada. Esta corriente recupera los supuestos de Madison al considerar la necesidad de una conformación de instituciones que protejan a la sociedad y garanticen que prevalezcan los intereses generales por sobre los particulares.

De León considera que, con este enfoque, aparece la visión positivista, en la que los principios de las ciencias naturales son aplicados a las ciencias sociales, en busca de una cientificidad. Ésta puede ser representada en la ciencia de las políticas por la aplicación de herramientas de análisis de tipo microeconómico y la importación del criterio de eficiencia como unidad de análisis del desempeño gubernamental. Desde la perspectiva del autor, la aplicación de este criterio desdeña la democracia participativa, pues ésta no incide en el logro de un mejor desempeño gubernamental.

La rigidez y formalidad que implica este enfoque eliminan la posibilidad de incorporar al análisis variables de tipo político, las cuales son consideradas como subjetivas desde la perspectiva positivista. Irónica-

mente, este enfoque limita la participación democrática con el argumento de que la elite a cargo del gobierno debe buscar de manera decidida el bienestar de la mayoría, relegando la participación democrática por una decisión técnica con sus criterios de evaluación. La consecuencia obligada es un desplazamiento de los fines por los medios, de lo cual resulta evidente la imposibilidad de consolidar el ideal lasswelliano de la ciencia de las políticas de la democracia.

### El racionalismo liberal

Contrario a la postura anterior, De León señala que el racionalismo liberal propone la existencia de instituciones que generen condiciones igualitarias, lo que desacredita al concepto utilitarista.

El reconocimiento expreso sobre la imposibilidad de generar una conducción social entre los ciudadanos sin la intervención de un tercer partido, genera una dependencia obligada hacia las estructuras creadas para tal efecto. Esta dependencia implica, desde la perspectiva de De León, un doble riesgo: el primero es la posibilidad de crearse un control excesivo de la voluntad ciudadana por organizaciones de carácter técnico; y el segundo consiste en la institucionalización de la separación ciudadano-gobierno, debida a la aceptación incuestionable de que la sociedad requiere instituciones que permitan la convivencia social.

Para De León, tanto el utilitarismo como el racionalismo liberal per-

miten una separación entre la estructura de gobierno y el ciudadano, como consecuencia del control ejercido por una elite sobre la elaboración y la implementación de políticas. Ninguna de las corrientes considera a la democracia ni a la consulta del ciudadano como prioritaria frente a la tecnificación requerida para atender el interés de la mayoría.

### *Una visión de los enfoques alternativos*

El autor considera que es necesario diversificar los enfoques de las políticas a fin de permitir que se incorporen los valores democráticos abandonados por la postura positivista. Para ello, define una postura que no considera perder rigidez en el método, sino generar una apertura a la consideración de variables de tipo político que deben incluirse en el análisis de las políticas públicas, y destaca la necesidad de una multidisciplinariedad que permita considerar los valores asignados según la visión original de Lasswell.

A través del enfoque postpositivista, De León intenta incorporar la posibilidad de considerar valores políticos como medio de análisis que permita romper con la visión racionalista tradicional.

Dentro de las posturas que dan forma al enfoque postpositivista, De León considera relevante la propuesta de la teoría crítica de Habermas, quien argumenta que las ciencias sociales tienen un alcance limitado en su investigación. Para Habermas,

existe una necesidad de generar lo que denomina "condición ideal del discurso", a través de lo cual es posible que la acción comunicativa facilite el consenso democrático. Como elemento principal en la propuesta de Habermas, encontramos la apertura para el diseño de instituciones que estimulen la identificación y la integración de intereses comunes y emergentes. Tenemos entonces que esta teoría sustenta la necesidad de generar una interrelación entre los actores sociales que son considerados durante el proceso de implementación y aplicación de las políticas públicas. La "comunicación de un solo lado", que estaría representada por las decisiones y la implementación de la tecnocracia como organización al frente del gobierno, debe ser eliminada, por lo que corresponde generar una apertura en los métodos de análisis de las políticas, a fin de garantizar una inclusión del fenómeno político en las variables de estudio.

Aunque la propia evaluación de De León con respecto a la propuesta de Habermas es negativa, constituye una teoría que presenta la necesidad de garantizar una mayor equidad y apertura democrática en la definición de las actividades de la sociedad.

El autor resume en tres ideas principales las discusiones sobre el enfoque de las políticas: existe una limitación del modelo racional en cuanto a la imposibilidad de considerar valores; hay una multitud de interpretaciones que pueden ser de utilidad para plantear acercamientos alternativos al análisis de las políticas; y es necesaria la recu-

peración de la propuesta de complementar el enfoque de las políticas a través de incorporar valores de democracia participativa.

### **La operativización de la democracia en las políticas**

Ante la dificultad de encontrar un punto intermedio entre la legitimidad y la eficiencia, y frente a la constante falla de los actuales enfoques para incorporar variables de tipo político en el análisis, es necesario generar una ciencia de las políticas crítica, la cual, de acuerdo con De León, deberá cumplir con las siguientes funciones:

1. Garantizar que las políticas implementadas respondan a los intereses de la población a la que va destinada.

2. Convencer a los encargados de implementar las políticas públicas de que es necesaria una mayor apertura al ciudadano, de la misma manera que el ciudadano debe ser convencido de que la representación busca respetar los intereses de la mayoría.

3. Aportar soluciones frente al riesgo de encontrar resistencias a los cambios en el comportamiento organizacional generados por las modificaciones en los objetivos de los implementadores de políticas.

4. Aportar los elementos necesarios para abandonar la postura de la tecnocracia y considerar al ciudadano en las deliberaciones de la elaboración de políticas.

5. Mejorar el proceso de comunicación entre el ciudadano y el gobierno, a partir de los supuestos de la teoría crítica.

6. Permitir una acción de planeación técnica que incorpore conocimientos prácticos y la experiencia del ciudadano.

Una parte medular del método propuesto por De León en su enfoque alternativo, la encontramos en la incorporación de los PPA. Éstos vienen a convertirse en el mecanismo institucional a través del cual se incorporan los ciudadanos al diseño de las políticas. A través de la formación de grupos de ciudadanos comunes, se intenta romper con la separación gobierno-ciudadano, que se profundizó como resultado de la aplicación de enfoques que privilegiaban la formalización y tecnificación de métodos. Estos paneles aportan información sobre las condiciones y los intereses del ciudadano, con lo que se enriquece el proceso de diseño de las políticas públicas destinadas a su comunidad.

El principal objetivo de los PPA es recuperar la figura de participación cívica del ciudadano, materializando los ideales de Tocqueville y Lasswell, al mismo tiempo que consolidan la propuesta de la racionalidad comunicativa de Habermas.

Como puede observarse, la existencia de esta figura rompe con los esquemas tradicionales del proceso de formulación de políticas, de manera que este enfoque se basaría de modo imprescindible en la participación del ciudadano, a quien se con-

sidera dispuesto a integrarse en este tipo de proyectos. Aunque el propio autor reconoce la posibilidad de una aplicación limitada de los PPA, debido a las resistencias naturales que se presentan por culturas de comportamiento organizacional en las estructuras de gobierno, no deja de ser importante la consideración de incorporar la democracia representativa, como un elemento sustancial, al análisis de las políticas públicas.

De acuerdo con algunos supuestos teóricos, este enfoque mejoraría el desempeño gubernamental, ya que los PPA generan información certera sobre las condiciones sociales en que se desenvuelve el gobierno. Esta metodología permite la incorporación de la participación ciudadana de manera institucionalizada, lo que, de acuerdo con los argumentos esgrimidos por el autor, permitirá alcanzar los valores de democracia participativa desdeñados por los enfoques tradicionales.

Como último punto, De León aborda la posibilidad de encontrarse ante dos caminos en los que las instituciones y los individuos deberán ser considerados desde el enfoque post-positivista. Para afirmar lo anterior, el autor encuentra el sustento en el desgaste de las instituciones tradicionales generadas bajo el enfoque positivista, además de considerar que los valores democráticos permiten la presencia de capital social y renuevan, también, las instituciones que propician la convivencia organizada.

La propuesta de De León es una llamada de atención respecto a las

limitaciones de los enfoques tradicionales para estudiar a una sociedad dinámica. La imposibilidad de incorporar variables como la democracia y los medios de participación ciudadana en el estudio y la implementación de las políticas públicas con base en los enfoques en uso, representa una distorsión de la realidad con un alto costo en la obtención de herramientas que permitan facilitar el estudio y la comprensión integral de los fenómenos sociales.

Sin embargo, es posible que este llamado de atención tuviera un efecto mayor si se desarrollara un traba-

jo más profundo sobre la aplicación y el uso práctico de estas propuestas.

Aunque el autor reconoce que su propuesta es sólo un inicio, la posibilidad de que esta teoría se refleje en nuevos estudios de las políticas públicas dependerá de la aplicación práctica de sus primeras observaciones. De realizarse de una manera convincente y con principios que reduzcan la ambigüedad de las variables que se incorporan a este tipo de estudios, la ciencia de las políticas habrá recuperado algunos de los principios que fueron menospreciados durante mucho tiempo.

**Johan P. Olsen y B. Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, 1996, 341 p.**

Jorge E. Culebro Moreno

Se suele calificar a las organizaciones públicas como las menos inteligentes del mundo, como aisladas de sus entornos, sin habilidades para responder ante los cambios de la sociedad e incapaces de aprender por ellas mismas. Para enfrentar los supuestos anteriores y con el propósito de encontrar el papel que ha desempeñado la experiencia dentro de dichas reformas administrativas, Johan P. Olsen y B. Guy Peters comparan los procesos de reforma administrativa realizados en ocho países desarrollados: Australia, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Noruega, Suiza y Estados Unidos.

Los autores se preguntan si las personas encargadas de llevar a cabo estos procesos cambian sus ideas y comportamientos a la luz de las experiencias, y en qué medida la reforma administrativa es el resultado de un proceso de aprendizaje. El objetivo del libro es, entonces, contribuir a un mayor entendimiento de la ma-

nera en que los procesos de aprendizaje son afectados por aspectos políticos y por los factores contextuales de la reforma.

Los supuestos que subyacen en el análisis de estos ocho casos son: que la experiencia facilita el aprendizaje, que los procesos de retroalimentación son una fuente de sabiduría y progreso y, en consecuencia, que la experiencia es un elemento que mejora la inteligencia de las organizaciones públicas. Además, se parte de la idea de que el aprendizaje por medio de la experiencia es pieza fundamental de la herencia cultural de cada país, de la confianza que tienen los ciudadanos hacia sus autoridades y de que, a través de este aprendizaje, se entienden mejor las limitaciones que lleva consigo la planeación en el gobierno.

En este sentido, los autores definen a una organización que aprende como aquella que posee mecanismos de retroalimentación bien diseñados que producen una historia

cada vez con menos errores, lo que le permite responder más rápidamente hacia el ambiente y en contextos no tan benignos. De este modo, el aprendizaje es definido por los autores como la habilidad para detectar y corregir errores, y, por lo tanto, para mejorar el funcionamiento de la organización, lo cual implica identificar, recordar y usar estructuras y procedimientos que mejoren la capacidad para resolver problemas de una organización y prepararla para el futuro.

Es decir, que el aprendizaje tiene dos vertientes: la primera se refiere a los resultados positivos y a los logros en términos de mejoramiento, y la segunda se relaciona con el proceso a través del cual la experiencia es una base para actuar. Por ello, Olsen y Peters aseguran que habrá aprendizaje organizacional cuando las observaciones y las deducciones de la experiencia establezcan cambios perdurables. Esto, porque la experiencia es creada, interpretada y aplicada en función de contextos diferentes —y con base en ellos— en los que intervienen factores políticos, marcos jurídicos, ética, mercados, familia y religión de cada país.

Los autores tienen en cuenta algunos elementos relevantes para entender las reformas administrativas, como la ambigüedad y la incertidumbre, las fuertes convicciones y rutinas organizacionales, el conflicto y el poder, y la organización política. El valor de estos elementos radica en que los efectos institucionales de dichas reformas son más bien indirectos y contingentes, que uniformes

y discretos; en que las personas tienden a ver los aspectos que esperan observar, y en que la distribución de la autoridad y el poder en el gobierno permiten establecer que el aprendizaje por medio de la experiencia trata de lo que es políticamente posible y no de lo que es técnicamente posible y eficiente.

Por otra parte, Olsen y Peters señalan cuatro elementos estructurales que ayudan a entender las diferencias encontradas en los ocho países comparados: el presidencialismo y el parlamentarismo, el federalismo y el modo de ingresar al sector público. Otros aspectos se refieren al legado histórico que imprime memoria y significado a las organizaciones públicas, y a los factores situacionales como la percepción de algún tipo de crisis en el gobierno o el control partidario de la vida política.

En el caso de Noruega, Johan P. Olsen señala dos aspectos principales de la reforma: el tamaño y la autoridad del sector público, y el papel de los intereses organizados en la elaboración de las políticas públicas. Además, el aprendizaje tomó su lugar como resultado de un proceso de reforma en el que se mejoró el conocimiento de la autoridad y el poder, de tal manera que el control de la reforma se dio a través de redes interinstitucionales y no mediante una agencia central y permanente.

El autor establece dos escenarios para la reforma administrativa en Noruega. Al primero lo denomina *triunfo de la tortuga*. En él, el país ha actuado de acuerdo con su legado político e institucional en el que,

como en la fábula de Esopo, la liebre ha quedado exhausta por haber ido tan rápido. Esto se debe a que la idea de mercado como medicina para los gobiernos no ha resultado ser la panacea, y a que imitar ciegamente al sector privado ha sido peligroso constitucionalmente, y políticamente ingenuo.

En el otro escenario, la tortuga ha caminado demasiado lento, teniendo en cuenta que el mundo ha cambiado muy rápidamente, y esto exige reorganizar aspectos normativos, comportamentales y estructurales a un ritmo muy acelerado. Además, para las organizaciones públicas de dicho país puede ser difícil desaprender ciertos factores obsoletos y disfuncionales. Es decir, que Noruega necesitaría de una reforma exhaustiva y es incapaz de hacerlo; el autor llama a esto *venganza de la liebre*.

En relación con Francia, Nicole de Montricher apunta que aprender de la experiencia ha sido complicado en el sector público, ya que las demandas son difíciles de identificar, y que una limitación de la reforma administrativa ha sido la alta movilidad que tienen los funcionarios porque poseen grandes conocimientos que no se usan. En cuanto a la evaluación de esta reforma, el autor propone llevar a cabo tres definiciones: una de carácter político, que consiste en reforzar el papel del parlamento; otra de tipo administrativo, que buscaría promover el aprendizaje permanente del servicio civil; y finalmente una social, que trate de fomentar acciones para que los ciudadanos evalúen a sus autoridades.

El autor concluye que la integración de nuevos actores, como la ciudadanía y sus demandas, implica un cambio en la cultura de los servidores públicos pero también un nuevo equilibrio en las fuerzas de la burocracia.

Respecto a Gran Bretaña, Christopher Hood señala que la experiencia en ese país permite suponer que la existencia de un partido dominante en el contexto proveerá de mayores señales de experiencia a las nuevas políticas, pero también de menores incentivos para aprender en el sentido de experimentación y cambio de comportamiento. Por otra parte, la existencia de un contexto con un partido alternante dará menores señales de experiencia pero con incentivos más fuertes hacia el cambio.

En el caso de Australia, John Halligan considera que el éxito de la implementación y la perdurabilidad de la reforma administrativa se derivó de un enfoque cauteloso, pero también de las oportunidades que ofrece un gobierno estable. Así, la lección de Australia es demostrar que sí es posible lograr el éxito en una reforma administrativa, pero que esto no trae consigo la solución a los problemas del gobierno.

En lo concerniente a Estados Unidos, B. Guy Peters asegura que la experiencia de la reforma no ha sido acumulativa, como podría y debería ser, y que muchas reformas continúan siendo vendidas<sup>1</sup> a la ciudadanía como si fueran verdaderas innovaciones. Además, una de las

<sup>1</sup> El autor utiliza el término *marketed*.

dificultades más evidentes para aprender de la reforma es la relativamente baja prioridad asignada al sector público. La tendencia es considerar que todo lo que sucede en él es ineficiente e inefectivo, por lo que la mejor fuente de información es el sector privado. Otra barrera para el aprendizaje la constituye la pérdida de memoria organizacional debido a los continuos cambios de personal.

En los casos de Alemania, Suiza y Japón, los resultados son también muy interesantes. Por ejemplo, en Japón, a diferencia de Estados Unidos, el evidente éxito de las reformas de 1980 puede atribuirse parcialmente a la ausencia de dos obstáculos: la existencia de una memoria organiza-

cional más abundante, y el consenso de la importancia que tiene el sector gubernamental para el desarrollo del país.

Finalmente, estas experiencias nos indican que las organizaciones públicas sí son capaces de aprender, aun cuando aparezcan algunas barreras para dicho aprendizaje dentro del aparato gubernamental, cuando se implementan las reformas administrativas. De esta manera, las lecciones sustraídas de estos estudios empíricos resultan de gran utilidad para analistas de política pública, consultores, estudiantes y encargados de llevar a cabo estos procesos en el gobierno, que quieran comprender cualquier otro proceso de transformación.

## Resúmenes

**Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea**

Fritz W. Scharpf

Los países que participan dentro del mercado interno europeo atraviesan por un gran problema. Por una parte, se ha reducido la capacidad de los estados miembros para configurar el destino colectivo de sus ciudadanos por medio de sus propias políticas; y por la otra, la capacidad normativa de la Unión no se ha fortalecido en la misma medida en que ha declinado esta capacidad de los estados individuales. A pesar del monopolio de la Comisión en cuanto a iniciativas políticas, las decisiones importantes de la Comunidad continúan resultando de negociaciones multilaterales entre los niveles nacionales. Es necesario, en consecuencia, mejorar la capacidad normativa de la Unión Europea a la vez que se debe recobrar la capacidad de los estados miembros para resolver problemas. A primera vista, tal situación parece contradictoria; sin embargo, este artículo muestra alternativas para lograrlo.

**Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples**

Mark Evans y Jonathan Davies

Los politólogos internacionales han afrontado las dificultades de analizar el comportamiento de los estados en condiciones de incertidumbre. Al mismo tiempo, los especialistas en política nacional intentan, algo tardíamente, estudiar la creciente complejidad y la incertidumbre que caracterizan el ejercicio del gobierno moderno. No obstante, a pesar de tener objetivos en común, los dos grupos han continuado cada uno por su lado. En este artículo se expone que el análisis de la transferencia de políticas puede proporcionarnos un contexto para integrar algunos problemas clave de ambas disciplinas. Ilustramos este argumento caracterizando aquellas dimensiones en que consideramos que la transferencia de políticas es útil desde el punto de vista heurístico; desarrollando el concepto de red de transferencia de las políticas como marco analítico; y, finalmente, formulando criterios de validación para ilustrar qué tipo de transferencia se



ha producido o se está produciendo cuando efectuamos investigaciones empíricas. En este artículo se señala que el proceso de transferencia debe ser examinado mediante un enfoque de la estructura y la agencia con tres dimensiones: los niveles global, internacional y transnacional; el nivel macro, y el interorganizacional. Este modelo tridimensional emplea la noción de red de transferencia de políticas como nivel medio de análisis que vincula una forma particular de desarrollo de políticas (su transferencia) con la toma de microdecisiones en las organizaciones, los macrosistemas y los sistemas global, transnacional e internacional. Se espera que este método propicie la elaboración de una agenda de investigaciones empíricas que esclarezcan importantes acontecimientos relacionados con las políticas en el ámbito global y nacional.

### **La gerencia y el aprendizaje organizacional**

Steinar Askvik

El artículo analiza las teorías del aprendizaje organizacional poniendo énfasis en la función que desempeña la gerencia en dichos procesos de aprendizaje. Para ello se explora qué significa el proceso de aprendizaje en general y cuáles son las principales perspectivas del aprendizaje organizacional que se pueden identificar. Luego se muestra cómo las distintas perspectivas del aprendizaje implican modelos diferentes para la función de la gerencia en los procesos de adaptación y cambio dentro de la organización.

### **Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal**

Antoni Castells

Tanto en Europa como en América, en los últimos años ha tenido lugar un proceso de descentralización política. Si bien en ambos continentes estos procesos han tenido características muy diferentes, en todos ellos existe como rasgo común el destacado papel que debe corresponder a los gobiernos municipales. En consecuencia, la adaptación de la hacienda pública a un sistema caracterizado por la existencia de diferentes niveles de gobierno debe dar respuesta a dos

cuestiones fundamentales: por una parte, cuáles son las funciones y competencias que deben atribuirse a cada uno de estos niveles y, por tanto, las necesidades de gasto que deberán afrontar; y en segundo lugar, cuáles son sus líneas de financiamiento. En particular, con respecto a los sistemas subcentrales es necesario preguntarse cuál debe ser la importancia relativa de los ingresos tributarios y de las subvenciones procedentes del gobierno central. El artículo se ocupa de estos aspectos para obtener algunas conclusiones útiles para el diseño de las haciendas municipales.

### **La política ambiental ante los diversos retos de la sustentabilidad**

Patricia Romero Lankao

El artículo reflexiona acerca de dos conjuntos de retos y dificultades presentes en el diseño de instrumentos y programas de política que realmente aspiren a un desarrollo económico sustentable. Por una parte, está la discusión sobre la noción misma de sustentabilidad y las corrientes que mayor influencia han tenido en los esquemas de política ambiental. El segundo conjunto se refiere a la compleja combinación de factores que operan a distintas escalas (global, nacional y regional), lo cual plantea a los diseñadores de política ambiental el reto de "pensar globalmente, actuar localmente". Para ello se analiza uno de los seis temas prioritarios de gestión ambiental en México: el desarrollo rural, recursos naturales y biodiversidad. El trabajo termina con una reflexión con respecto a los retos que enfrentan quienes realmente aspiren a reestructurar ambientalmente los patrones de producción y de vida de los agricultores mexicanos.

### **La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo**

Pan Suk Kim

La razón para cambiar la manera como se administraba al personal era similar en todos los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las presiones eco-

nómicas sobre el sector público habían incrementado la demanda de una mayor eficiencia y calidad en la producción de los programas y la prestación de servicios de ese sector, a menudo con el resultado de una menor fuerza de trabajo del servicio público. La creciente atención puesta en la administración de los recursos humanos como una herramienta estratégica de administración, surge de un claro reconocimiento entre los países de avanzar hacia la administración efectiva del personal en áreas como las prácticas de salarios y empleo, los métodos de trabajo y la cultura de la organización. También parece que cada vez hay un mayor reconocimiento de que el cambio institucional debe incluir la evaluación de la manera como el personal que se encarga de los asuntos del gobierno se verá afectado por los cambios y de la manera como se le puede llevar a obtener los resultados deseados. El objetivo de este artículo es identificar las principales tendencias en la reforma de la administración de recursos humanos y evaluar si las políticas de administración de esos recursos en el sector público están cambiando en sentidos que sean congruentes con el desarrollo de un servicio público orientado hacia la calidad del desempeño.

**Abstracts**

**Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making  
in the European Union**

Fritz W. Scharpf

The countries that participate within the European internal market face a great problem. There is the capability of the member states to configure the collective destiny of their citizens throughout their own policies; meanwhile, the normative capability of the Union has not been strengthened in the same measure in which this capability has declined in the individual states. The Commission exercises a monopoly on political initiatives and the important decisions in the Community continue being a result of the multilateral negotiations among the national levels. Thus, it is necessary to improve the normative capability of the European Union while simultaneously recovering the capability of the member states to solve problems. At first sight, this situation seems contradictory, nevertheless this article presents alternatives to achieve it.

**Understanding Policy Transfer: A Multi-level,  
Multi-disciplinary Perspective**

Mark Evans and Jonathan Davies

At the same time that international political scientists have been confronting the problems of analysing state behaviour under conditions of uncertainty, domestic policy scientist are attempting, somewhat belatedly, to deal with the increasing complexity and uncertainty which underpins modern governance. Yet despite complimentary agendas both literatures have continued to speak past each other. This article argues that policy transfer analysis can provide a context for integrating some key concerns of both disciplines. We illustrate this argument by characterising those dimensions in which we consider policy transfer to be heuristically useful; by developing the concept of a policy transfer network as an analytical framework; and finally, by elaborating validation criteria to illustrate what kind of policy transfer has occurred or is occurring when we undertake empirical research. The article contends that the process of policy transfer should be examined through a structure and agency approach with

three dimensions: global, international and transnational levels, the macro-level and the interorganisational level. This three dimensional model employs the notion of a policy transfer network as a middle-range level of analysis which links a particular form of policy development (policy transfer), micro-decision making in organisations, macro-systems and global, transnational and international systems. It is hoped that this approach will stimulate an empirical research agenda which will illuminate important policy developments at the domestic and world level.

### **Management and Organizational Learning**

Steinar Askvik

The article analyzes the organizational learning theories, emphasizing the role performed by the management within those learning processes. To do this, it explores the meaning of the learning process in general and which main perspectives of the organizational learning can be identified. Later it will be seen how the diverse learning perspectives imply different models for the management role within the adapting and change processes of the organization.

### **Local Treasury, Autonomy and Fiscal Responsibility**

Antoni Castells

In Europe as in America, over the last years a political decentralization process has taken place. In both continents these processes have had rather different characteristics, but in all of them there is a common feature, the outstanding role that must belong to the municipal governments. In consequence, adapting the public revenue to a system characterized by the existence of different government levels must answer two basic questions: first, which are the roles and competencies that must be attributed to each of these levels, and thus the spending needs they will have to face?; and secondly, how are they financed? With particular respect to the sub-central systems, it is necessary to ask what must be the relative importance of the tributary income and of subventions that proceed from the central government.

The article develops these aspects to obtain some useful conclusions for the design of the local treasury offices.

### **The Environmental Policy Facing the Diverse Challenges of Sustainability**

Patricia Romero Lankao

The article reflects on two sets of challenges and difficulties present in the design of tools and policy programs that actually tend to an economic sustainable development. There is the discussion about the term "sustainability" and the influential currents within the environmental policy schemes. The second set refers to the complex combination of factors that operate on different levels (global, national, and regional), which establish a goal to the environmental policy of "think globally, act locally." In order to do that, one out of the six important topics on environmental management in Mexico will be analyzed: rural development, natural resources and biodiversity. The paper finishes with a reflection about the goals faced by those who really aspire to restructure environmentally the production patterns and the Mexican peasants lives.

### **Reforming Human Resource Management in Government: A Comparative Overview**

Pan Suk Kim

The reason for changing the staff management was similar across OECD countries. Economic strain on the public sector has increased the demand for greater efficiency and better quality in delivering public sector programs and services, often with a smaller public workforce as a result. Increased attention to human resource management (HRM) as a strategic management tool stems from a clear recognition amongst countries to move into effective staff management in areas such as pay and employment practices, working methods, and organizational structure. There also appears to be a growing acknowledgement that the institutional change must include an assessment of how people who carry out the business of government will be affect-

ed by changes and how they can best be brought along to achieve the desired outcomes. The aim of this paper is to identify the main HRM reform trends and assess whether human resource management policies in the public sector are changing in ways that are consistent with building performance-oriented public services.