

### 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 Thoenig  
*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

vol. VIII, núm. 1, México, primer semestre de 1999

## Índice

### GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Charles J. Fox y Hugh T. Miller, *Normas de investigación  
en asuntos públicos* 5

Giandomenico Majone, *Confianza mutua, compromisos creíbles  
y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo* 21

### GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Francisco Fernández, *Cambios estructurales:  
una perspectiva diacrónica* 51

### GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez, *Gobiernos locales:  
innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social* 89

### EXPERIENCIAS RELEVANTES

Kevin Kessler Cullather, *Programas ambientales voluntarios:  
sus fuerzas rectoras, sus stakeholders  
y los efectos potenciales en el paradigma regulatorio* 123

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; la internacional para instituciones y bibliotecas cuesta 95 dólares y para instituciones en México, 100 pesos. Los números sueltos cuestan en México 40 pesos y en el resto del mundo, 25 dólares.

## RESEÑAS

Gabriela Vera Cortés, <i>Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido</i> , de Allan Lavell y Eduardo Franco (comps.)	153
Resúmenes	157
Abstracts	161

---

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.  
Registro en trámite  
Director de *Gestión y Política Pública*: David Arellano Gault  
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti  
Dirección de Comunicación y Difusión: Apartado postal 116-114, 01130 México, D.F.  
Tel. 727 98 00, exts. 2612 y 2417

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

*Gestión y Política Pública*, VIII, 1, se terminó de imprimir en febrero de 1999  
en los talleres de Sans Serif Editores, telfax 674 60 91.  
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

# Gestión y política pública

# Normas de investigación en asuntos públicos

Charles J. Fox y Hugh T. Miller\*

¿Cómo reconocemos un buen trabajo académico cuando lo vemos? ¿Cuál es una tesis de doctorado aceptable y cuál no? ¿Cómo llegan los eruditos de diversos campos a un acuerdo para identificar una erudición rigurosa, por un lado, y la pedantería desaliñada, por el otro? ¿Qué manantial de normas permite un consenso sustancial acerca de los dictámenes que realizan los académicos? ¿qué es una buena “plática de trabajo”? ¿cómo es que algunas conferencias son más estimadas por las audiencias eruditas que otras?

En el pasado, las respuestas a estas preguntas se basaban en los protocolos del positivismo lógico y en una adherencia estricta a la metodología experimental; encajaban en una estructura establecida por un filosofar analítico o validada por la recopilación de datos empíricos. Todas esas fundamentaciones canónicas se han vuelto hoy en día, como resultado del ataque posmoderno, problemáticas.

Queremos explorar un fenómeno: ¿cómo es que una comunidad de estudiosos —a la que también consideramos un gremio— llega a un acuerdo general respecto a las normas de investigación? (Suponemos aquí que llegan a algún tipo de acuerdo, aunque hemos sabido de casos contrarios.) Proseguir con esa pregunta tiene aspectos deconstructivos y constructivos. Como trataremos de demostrar, ya no son creíbles las respuestas tradicionales a nuestra pregunta. En cambio, nuestra

---

\* Charles J. Fox es docente de la Texas Tech University, y Hugh T. Miller de la Florida Atlantic University. Este documento fue presentado en la reunión anual de 1998 de la Sociedad Estadounidense de Administración Pública, realizada el 12 de mayo de 1998 en Seattle, Washington. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

respuesta se ha inspirado en lo que bien podríamos llamar la sociología del conocimiento, promovida por ese grupo disperso de filósofos popularmente reunidos bajo el título de posmodernos.

Del lado deconstructivo, todavía es importante mostrar cómo se imaginan los fundamentos ontológicos o epistemológicos. Afirmaremos que los realismos y los idealismos de cualquier tipo no pueden indicarnos cuál es erudición buena y cuál mala en los asuntos públicos. No existe una base fundamental que, una vez aplicada a un proyecto de investigación, un manuscrito, una tesis o una disertación revele la excelencia, o la falta de ella, para las comunidades que lo juzgan.

Del lado constructivo, diremos que la respuesta que buscamos (cuál es una erudición buena, y cuál una mala) se encuentra dentro de una sociología del conocimiento. Una búsqueda tal atravesará por varias perspectivas filosóficas y sociológicas. Agruparemos a esos diversos pensadores y perspectivas bajo el título de *perspectivismo*. Aquí se incluyen la hermenéutica, la semiótica (incluidos los juegos de lenguaje de Wittgenstein), el interpretivismo, el constructivismo y el comunitarismo.

### La verdad (con minúscula) del perspectivismo

Iniciamos concordando con Nietzsche y otros en que todo el conocimiento es perspectivo, esto es, que lo que llamamos conocimiento es relativo a las perspectivas de los que afirman el conocimiento. En estas condiciones, probablemente sea sabio multiplicar de manera incluyente dichas perspectivas, en tanto sea práctico y sin que se conviertan en una incongruencia inmanejable. La construcción del conocimiento, si acaso, es un discurso tortuoso entre participantes certificados por consenso como oradores competentes. Queremos resaltar cuatro implicaciones importantes e interrelacionadas de esta posición. En cierta medida, el perspectivismo se define por lo negativo, es decir, por las cosas a las que se opone, entre las que se encuentran: 1) la teoría acumulativa del conocimiento, 2) el lenguaje como una imagen en espejo de la realidad, 3) la dicotomía hecho-valor, y 4) la dicotomía objetivo-subjetivo.

En primer lugar, el perspectivismo rechaza la ortodoxia tradicional de que el conocimiento es acumulativo y progresivo. El conocimiento no es una cosa estática o, como diría Rorty (1979), no es una imagen en espejo de una realidad estable. Se ha desafiado la teoría angular del

conocimiento que los dictámenes de tesis y los manuscritos albergan en la frase: "¿Añade algo al conocimiento?" Si el conocimiento es un asunto de la perspectiva del conocedor dentro de una comunidad de otros conocedores, no puede existir una enciclopedia abstracta, ninguna Gran Bóveda del Conocimiento que reúna en un manojito a La Verdad. No necesitamos negar la funcionalidad lingüística del signo (que denota un hecho al servicio de la verdad con minúscula) en nuestro camino para negar a una persona, grupo o conciencia colectiva platónica o kantiana, la arrogancia de La Verdad. No negamos las verdades contingentes y sujetas a revisión que surgen de las comunidades del conocimiento. Lo que debemos negar es la posición de que cualquier ser humano puede situarse (gracias al método o a la inspiración divina) en una perspectiva omnipresente tal que conozca La Verdad indisputable acerca de cualquier cosa. Cuando más, se puede negociar una verdad con minúscula con los demás miembros de la comunidad.

De ahí que la gente que vive en la actualidad realmente no conozca más que nuestros antepasados en la Tierra; lo que sabemos es simplemente diferente. Sabemos manejar automóviles, librar las complejidades de los aeropuertos o encontrar los alimentos nutritivos en los supermercados; pero hoy en día la mayor parte de nosotros no conoce las huellas de un alce, cuándo es época de sembrar o cómo leer las estrellas para navegar en el mar. Pero tampoco quienes viven en las zonas tropicales pueden distinguir diferentes tipos de lodo y encontrar el adecuado para construir una choza, ni los diferentes tipos de nieve y los diversos problemas y oportunidades logísticas que presentan. Imaginen el terror, en este momento histórico, que provocaría eliminar la electricidad. En un nivel cultural tenemos acceso a normas, mitos, suposiciones dadas por hecho, pero ¿podemos decir que son superiores a saber cómo interpretar un canto gregoriano, a las complejidades de la liturgia o a los protocolos de los regalos en las festividades de los indígenas estadounidenses? ¿Es nuestra construcción social del tabú del incesto superior a la de las tribus brasileñas? No existe una ubicación objetiva desde donde imponer los criterios que responderían a estas preguntas.

En segundo lugar, es importante señalar que el conocimiento no puede trascender los sistemas lingüísticos o los juegos de lenguaje (Lyotard, 1984) a través de los cuales se expresa. La noción de que una palabra representa una realidad objetiva de una manera estable ha implicado, en su falsedad, una teoría de la correspondencia (en donde las palabras significan denotativamente y, por lo tanto, corresponden

a la realidad). Aún más importante, el sueño positivista de un lenguaje universal para todos los lenguajes y la ciencia o un sistema metasimbólico, o una lógica de todas las lógicas, ha resultado ser una quimera. Las palabras o los signos no son simplemente espejos de objetos situados en una realidad externa y separada de los sistemas humanos de elaboración de significado. Las palabras y los signos son naturalmente inestables. A menudo son metáforas apiladas sobre metáforas o signos que se escabullen por debajo de los signos. Las raíces y las ramas pertenecen a árboles pero también son sustitutos de diferentes estilos de elaborar políticas. Los humanos son juguetones con las expresiones. Watergate, Irangate y Tailgate han servido, uno tras otro, para expresar las querellas políticas de Washington. No se castiga ningún retruécano. Los signos no son unidades fragmentadas con una invarianza de significado incorregible. Más bien, las palabras o los signos se entienden mejor como jugadas de los comunicadores en un juego de lenguaje que se juega con otra persona. Aristóteles tenía razón: el hombre (*sic*) es un animal sociopolítico. Y el lenguaje es un instrumento de sociabilidad más que una aproximación fiel a la realidad externa.

En tercer lugar, el perspectivismo no puede evitar aceptar los privilegios ontológicos de los hechos, como si éstos pudieran aislarse de los valores. Un hecho no se convierte en tal hasta que los humanos lo valoran. En lugar de que la mente corresponda a los hechos, supóngase en cambio que los hechos tienen que corresponder a nuestras mentes. En vez de suponer que los hechos (objetos) generan conceptualizaciones de ellos, supongamos que nuestro llamado mundo objetivo tiene que ajustarse a nuestras mentes. Sólo podemos “ver” aquellas partes del mundo objetivo que pueden aprehenderse mediante las palabras y las categorías localizadas en nuestra subjetividad cultural. Si lo vemos de esta forma (que es una de las principales contribuciones de Emmanuel Kant a la filosofía), entendemos que no podemos ver los hechos si no estamos equipados de antemano con categorías o formas que les permitan estar a la vista. Desde esta perspectiva, los objetos no son objetos del conocimiento a menos que sean sujetos de los idiomas *a priori* de la mente humana. Por lo tanto, dentro de un sistema de lenguaje, “hecho”, es tan sólo una clave para lo que las comunidades que crean significado aceptan por el momento como una exactitud. Por supuesto, éste es el mensaje del tan leído libro de Thomas Kuhn (1970). Los hechos se convierten en hechos cuando se ajustan a un paradigma existente o revolucionario. De nueva cuenta, como sucede con la “verdad”, los perspectivistas no necesitan negar la factualidad o la facticidad. Pro-

ducir hechos es un logro humano valioso. Lo que queremos decir aquí es que las afirmaciones de conocimiento o verdad sólo tienen significado cuando encajan en un esquema conceptual preexistente que una comunidad de conocedores considera explicativa.

En cuarto lugar, el perspectivismo no puede aceptar la distinción objetivo-subjetivo que está tan asociada con la dicotomía hecho-valor. Esta bifurcación tradicional se remonta a la tradición ontológica que comenzó Descartes en los albores de la filosofía moderna. La frase “Pienso, luego existo” o *Cogito, ergo sum* (de donde se deriva el nombre de esta posición, *cogito*) vincula a un solo conocedor aislado con la conciencia pura. El problema con dicha conciencia y las dicotomías subjetivo-objetivo que genera (conciencia, mente, espiritualidad y subjetividad en el interior; realidad externa, entidades físicas y objetividad en el exterior) es que imagina un yo incorpóreo sin género, cultura, raza, clase ni edad.<sup>1</sup>

En cambio, el perspectivismo reconoce un sujeto corpóreo, que simultáneamente es objeto, lanzado a un mundo estructurado donde ya están los significados. Estos significados están ocultos en el lenguaje que inocentemente adoptamos y luego adaptamos. Son evidentes en las estructuras de los mitos, en los tabúes de alimentación, en la manera de vestir, en los protocolos de la conversación, y en una lista que ocuparía todo el espacio que aquí se nos permite. Según una perspicacia de Heidegger (1977), los humanos antes que nada “son ahí” en el concepto identificado en alemán como *Das ein* o ser ahí. Asimismo, este concepto está cerca de los conceptos fenomenológicos de *Lebenswelt* (mundo de vida) y del principio existencial de Sartre (1956) de que la existencia precede a la esencia. Es decir, primero somos en el mundo y luego nos dedicamos a filosofar para encontrar principios abstractos. Pero dedicarse a esto sin reconocer lo primero es un desplazamiento de medios y fines. Tratamos de que nuestro mundo de vida tenga significado, pero luego lo olvidamos cuando dirigimos la mirada a los conceptos, sus definiciones y evitamos violar la “ley” de la contradicción. El supuesto orden lógico del universo ha sido nuestra búsqueda quijotesca y hemos evitado adoptar la ineluctable existencia de dilema y paradoja, contruidos en los sistemas lingüísticos y gramaticales.

Pero ahora, en la medida en que nos acercamos al siglo XXI, pensamos que el precepto epistemológico ha sido seriamente socavado.

<sup>1</sup> Las feministas pueden leer esto como un hombre blanco burgués con habitación propia y sirvientes que complazcan sus necesidades corporales.

Por supuesto, todavía nos acompaña en los protocolos de investigación, frecuentemente aceptados de manera inconsciente, de las ciencias naturales y sociales. La inercia social, como un gran barco, no puede alterarse fácilmente (de hecho, tal es el mensaje de varias articulaciones del análisis figura-fondo que comentamos más adelante). ¿Es necesario dicho precepto para hacer afirmaciones de conocimiento y verdad? No lo creemos. De hecho, el precepto epistemológico nunca ha sido universalmente verdadero. Nunca ha habido una “posición de Dios”, ni un punto de vista de Arquímedes, ni una perspectiva llamada “realidad objetiva” que pueda representar cualquiera que tenga nombre, que alcance una parte de una Verdad esencial o universal. Consideramos que aspirar a ello es una nostalgia de la teología clásica y medieval. Esas ideologías nos enseñaron a hacer lo que debíamos hacer porque “Dios lo dice así” o porque lo real es racional y lo racional es real (como lo diría el idealista alemán Hegel). Debemos apresurarnos a añadir (algo que se explorará más adelante) que la confianza en el precepto epistemológico occidental, que es lo mismo que decir ciencia ilustrada, no invalida las afirmaciones de conocimiento que se han proferido con sus auspicios. Si se toman como jugadas en un juego de lenguaje —y los juegos tienen reglas—, dichas afirmaciones de conocimiento pueden ser verdad con minúscula.

Hasta aquí, este ensayo ha sido un intento, si bien un tanto incompleto, de poner al día a nuestros lectores en lo que consideramos el filo cortante de la filosofía en la medida en que trata de darle significado a fundamentos, universalidades y esencias, y la relación de éstos con las afirmaciones de conocimiento y verdad. Es momento de que dejemos este esfuerzo deconstructivo y nos dirijamos a uno constructivo. De nueva cuenta, si bien ya no es creíble el precepto epistemológico occidental en el que los intelectuales del pasado pensaron que podríamos basar nuestras afirmaciones de conocimiento, aún mantenemos, en este ensayo, que el conocimiento y la verdad están disponibles para nosotros en la forma de paradigmas, juegos de lenguaje y consensos. Queremos examinar cómo podría suceder eso.

### Figura y fondo

Recuérdese que el perspectivismo, al menos como lo estamos definiendo, sostiene que somos arrojados al mundo de significados ya contruidos. Somos *Das ein*, ya ahí en nuestro ser. Estamos corporizados y, como

tales, somos parte de una cultura que tiene sus concatenaciones lingüísticas llenas de significado. De nuevo, ya tenemos género, clase, raza, etcétera. Entonces, cómo se alcanza, o incluso se gana, el conocimiento y la verdad, en vista del *Das ein*, pues nos incluye y también limita el *Lebenswelt* (mundo de vida) del cual somos parte y sin el cual no tendríamos identidad como humanos situados en un mundo que acomoda nuestras historias. La tradición filosófica a la que recurrimos tiene varias respuestas, según nosotros, parecidas. De hecho, por lo que toca a las “normas de investigación en asuntos públicos”, las pequeñas diferencias de matiz entre la tradición son menos importantes que el acuerdo general.

Comencemos con el análisis de figura y fondo que surge de la psicología Gestalt según lo consignó Maurice Merleau Ponty (1964), fenomenólogo existencial posterior a la Segunda Guerra Mundial. Luego, mostraremos las semejanzas entre éste y, a su vez, Hans-Georg Gadamer, Anthony Giddens y Ludwig Wittgenstein, de acuerdo con Jean-François Lyotard.

¿Cómo perciben los humanos? La respuesta corta es que producen la figura a partir del fondo de acuerdo con su intencionalidad, la cual está asociada con el *Das ein* (ser ahí) y el *Lebenswelt* (mundo de vida). El concepto de intencionalidad presupone el concepto husserliano (1962) que dice: “ser conciencia de algo”. Esto es, que la conciencia nunca anda merodeando por el mundo o *Lebenswelt* sin encontrar para sí un objeto de la conciencia. Uno nunca puede atraparse sin un objeto de la conciencia, aun cuando el objeto sea la conciencia de la conciencia.

En cambio, la intencionalidad está muy influida por la facticidad del cuerpo-sujeto. Los humanos tienen hambre, necesitan comida y del ambiente que los rodea (figura del fondo) toman las oportunidades para satisfacer las necesidades o deseos del cuerpo-sujeto. Si no se tiene hambre, oler la comida sería fondo y no figura. Si se tiene hambre, sucede lo contrario. El poder de nuestro aparato sensorial ha aprovechado nuestras necesidades corporales. Y lo mismo se aplica para las necesidades intelectuales. Tomamos la figura a partir del fondo de acuerdo con intereses cambiantes pero un tanto estables. Si uno es administrador público, la Revisión Nacional del Desempeño del vicepresidente sería la figura, mientras que los arreglos jerárquicos para presentar informes seguirían siendo el fondo. Y, de hecho, no se puede tener figura sin fondo. No todo puede ser figura en un tiempo. Toda una vida no puede estar en el centro al mismo tiempo. La figura requiere fondo para ser figura. La implicación para la progresión del conocien-

to y la verdad en una comunidad particular de conocedores es que sólo algunos aspectos de un campo del conocimiento pueden llevarse a ser figura en cualquier momento, y sin importar lo que se lleva a figura se necesita que gran parte de ello siga siendo necesariamente fondo. No se puede cuestionar todo a la vez.

Un punto similar se asocia con la hermenéutica interpretativa de Hans Georg Gadamer, que hace hincapié en la conexión entre la interpretación y la tradición de la cual surge y a la cual debe necesariamente retornar. Para Gadamer, la hermenéutica (1996), los particulares singulares de la experiencia (figura) y la generalidad comunal-histórica (fondo) se reúnen como lo parcial y el todo, la situación parcial y el todo imparcial. (Gadamer llamaría a este todo imparcial “la verdad”, atento a que se trata de una verdad interpretada y potencialmente revisable.) Los particulares de la experiencia deben incluir los deseos individuales, las preferencias personales, los intereses privados; una base particular para interpretar los acontecimientos. Así, el intérprete parcial, centrado en la figura de acuerdo con su proyecto, encuentra algo más grande: el interés común, la añeja tradición social, la historia misma. La parte (figura) y el todo (fondo) son mutuamente constituyentes pues cada uno necesita del otro. La comunalidad, la tradición y la historia comprometen al particular. Esta especie de interacción figura-fondo permite que los hábitos particulares se conviertan en prácticas sociales e históricas en el proceso de la vida social. El mundo de vida no es un objeto (como lo es en la perspectiva científica), sino el fondo de toda la experiencia, el todo en el que vivimos como criaturas históricas. Es un mundo de personas poseídas por la subjetividad y la perspectiva, cuyas prácticas se acomodan a final de cuentas en la historia. Por lo tanto, generamos historia y tradición a través de situaciones concretas. Los antecedentes histórico-sociales no pueden erigirse solos; los humanos son cómplices de su creación. Los humanos son capaces de romper con la tradición, criticarla, disolverla y, de hecho, rehacer lo real de acuerdo con nuestros propósitos. De alguna manera, la figura y el fondo cultivan una dinámica social mutuamente constituyente. Ésta es una cosecha mejor que tan sólo criticar la tradición: es crear la tradición. Proyectamos nuestro entendimiento hacia el futuro actuando nuestros propósitos y nuestras intenciones, incluso si nuestras acciones conducen a consecuencias que no habíamos previsto.

Una teoría elaborada a partir de la de Gadamer es la del sociólogo Anthony Giddens (1984). Consideramos que su contribución principal es el concepto de las prácticas recursivas. Al igual que el entendimiento

del *Das ein*, la sociología de Giddens resalta al hábito. Somos, mayormente, criaturas de hábitos. La manera de caminar, la manera de hablar, las rutinas que dominan el flujo e influjo de nuestra vida cotidiana no son, en general, sujetos de reflexión crítica. No se llega a una conciencia dubitativa pura para responder o no al llanto de un bebé, ante la necesidad de ir a trabajar puntualmente o ante los imperativos que acarrea contestar una carta, un correo electrónico o una llamada telefónica. Nuestras vidas están llenas de reacciones a situaciones sobredeterminadas en las que nos encontramos y en las que se encuentran nuestros yos. Para los otros somos nuestros comportamientos corporales habituales. Somos —hasta un punto muy subestimado en vista de nuestro apego al *cogito*— aquello a lo que reaccionamos. Nos da forma el contexto en donde la reacción es un desempeño adecuado y competente. Como enseña tan poderosamente Foucault (*e.g.*, 1979), la sociedad estructura y delimita a sus “inquilinos”. Piénsese: ¿enviamos a nuestros hijos a la escuela para que aprendan sólo cosas sustantivas como leer y escribir? ¿Acaso no aprendemos también a hacer cola para entrar al baño, sentarnos en filas y escuchar callados a una figura de autoridad, adaptarnos al sistema industrial del tiempo para salir “rebanados y en cuadritos” de acuerdo con los imperativos de una lógica burocrática de control y limitación de impulsos (de otro modo) animales? Como señala Foucault, el aprendizaje y las limitaciones sociales nos convierten en dóciles cuerpos modernos. Nótese: cuerpos, no mentes.

Giddens llama a estos hábitos imperativos socialmente aprendidos con el nombre de prácticas recursivas. Vienen en muchas variedades, y lo que las une es que no son puramente mentales, sino que son corpóreas. Se establecen en las sinapsis del cerebro y los nervios. No se puede, como nos permitiría el *cogito*, desaprender los trucos del equilibrio que se necesitan para andar en bicicleta. Una vez que se ha aprendido a esquivar al contrincante con una pelota de basquetbol, no se puede erradicar tan sólo cambiando de opinión. Una vez que se ha aprendido una gramática (o una cultura), dicha gramática (o cultura) no puede reemplazarse de un solo golpe con otra. Ahora bien, algunas prácticas recursivas son más fundamentales que otras. Es posible, digamos, cambiar nuestra dieta con relativa facilidad; tan sólo hay que decidir que dos comidas al día son suficientes y ya está, en un par de semanas se ha ajustado un comportamiento habitual. La figura, no el fondo, puede manipularse. En cambio, los modos habituales de tratar con otros, por ejemplo el quitar la palabra al conversar, nos están tan

ocultos que sólo rara vez se traen a la conciencia para ser considerados o ajustados. (La irritación causada cuando los agentes de teléfonos hacen sus ventas puede ser una ocasión así.) Desde el punto de vista de Giddens, los tipos de prácticas recursivas que raramente son traídos a la conciencia tienen una “larga duración” y pueden, una vez agregados, pensarse como una estructura social. La mayor parte de la vida social es de este tipo, pues ha evolucionado a través del aprendizaje y la cultura. Las convenciones sociales —aquellos patrones de conducta que hacen que la interacción social sea estable— toman tiempo en desarrollarse. Las convenciones sociales se producen y reproducen gracias a su práctica repetida en una cultura. La estabilidad perceptual y emocional implícita dentro de nuestras rutinas irreflexivas nos aligera la desorientación que conlleva cambiar todo a la vez. Podemos renegociar sólo una pequeña parte de la totalidad de hábitos y normas que hemos desarrollado con el tiempo. Por supuesto, las prácticas actuales no eran empresas habituales antes; tuvieron que ser aprendidas y asimiladas en la rutina. Pero ahora, las prácticas recursivas se llevan a cabo habitualmente y sin reflexión o discurso.

El término para la teoría de Giddens es una teoría de la estructuración. Las propiedades estructuradas de las prácticas recursivas y las relaciones sociales resisten más allá del control de un agente humano individual. Están construidas sobre intangibles (códigos de significado, elementos normativos) que se basan en la experiencia colectiva. Ni el agente humano que actúa dentro de un contexto o situación (figura) ni la estructura (fondo) son preeminentes. Ambos están constituidos por medio de prácticas sociales. Por lo tanto, la estructura, en la teoría de Giddens, es llevada dentro de los individuos y expresada (y a veces alterada) en sus interacciones con otros. Es decir, las estructuras sociales son *practicadas* primero y, ante todo, discutidas —llevadas a la conciencia— sólo cuando la situación lo demanda.

Puesto que las prácticas recursivas no son inmutables, las culturas y las sociedades cambian y evolucionan. Una de las principales funciones de la teoría y la erudición es, por tanto, hacer precisamente eso: convertir una práctica recursiva en figura. Pero incluso la teoría social más brillante y completa (por ejemplo, la de Foucault, 1976, que explora la transformación del *ancien régime* en modernidad) se escribe de acuerdo con los protocolos de la lectura ordinaria (verbos, capítulos, el movimiento de izquierda a derecha de los ojos del lector). Seguimos las reglas del juego que hemos aprendido, aun si cuestionamos su establecimiento más fundamental. No escribimos mal las palabras a propósito

(sin hablar de Joyce) incluso si quisiéramos rebelarnos contra las rigideces del lenguaje.

Otro punto importante de Giddens para nuestro proyecto (explicar las normas de investigación en los asuntos públicos) es que existe una estructuración inevitable extendida sobre el grupo de humanos que practica la investigación en el campo de los asuntos públicos. Esto es, la práctica erudita está abierta a la inspiración sociológica. En otro lado nos hemos referido a nuestra estructuración particular (administradores públicos involucrados en investigación, tesis de doctorado, revisión de manuscritos de los colegas) como un “gremio” (Fox y Miller, 1998). Un título así es en parte metafórico, pues se refiere a una formación histórico-social particular del Medievo, pese a que las prácticas recursivas medievales de considerable duración persisten en la administración pública académica de la actualidad. Por qué persisten y cómo se mantienen es un asunto de la sociología del conocimiento. Dicho de manera sencilla, los integrantes del gremio son socializados para ser en quienes se convierten y quienes son.

La última tradición de la que queremos consignar es la de Ludwig Wittgenstein (1953), quien fue considerado un genio por sus colegas y alumnos. En los inicios de su carrera se dedicó a la lógica y al proyecto relacionado con Bertrand Russell, para descubrir o desarrollar una lógica de todas las lógicas o, para decir lo mismo, un lenguaje universal de explicación científica. Después de elaborar un sistema lógico que era internamente congruente, se percató de que sin importar cuán bello y parsimonioso fuera dicho sistema, no sería el sistema trascendental de todos los sistemas, la gramática de todas las gramáticas o la lógica de todas las lógicas. Posteriormente, Wittgenstein se dedicó a explorar el “lenguaje en uso”. En una serie de enigmáticas observaciones reunidas en *Philosophic Investigations* (1953) propuso el concepto de los juegos de lenguaje. Este concepto se dirigía en contra del punto de vista (analizado antes) de que las palabras tenían una relación isomórfica con lo que denotaban esas palabras. No, él replicaba que las palabras eran jugadas en los juegos de lenguaje y no representaciones de la realidad.

Ahora bien, esas palabras no eran expresiones arbitrarias, sino que estaban amarradas a las reglas de juego de lenguajes particulares y sus participantes humanos. Esas palabras no se amarraban a objetos externos de alguna realidad externa. Las palabras no existen fuera del significado que le dan los participantes en una comunidad. En un ejemplo famoso, Wittgenstein se refirió al juego de palabras o de

lenguaje entre un maestro albañil y su aprendiz. Cuando el maestro gritó "losa" no estaba denotando —haciendo espejo con un signo— un objeto real como si él fuera el observador abstracto de fama *cogito*. Más bien, el maestro estaba pidiendo una acción corporal y fenomenológica. El significado era "Lánzame una de esas 'losas' para ponerla en esta pared". Este juego de palabras se refería a la acción, no a una descripción *cogito* de alguna realidad externa estática.

La explicación wittgensteiniana de los juegos de lenguaje tienen un corolario importante: el parecido familiar. Wittgenstein, especialmente según lo interpreta Lyotard, sostiene que los juegos, lingüísticos o de otro tipo, tienen reglas. De este modo, los jugadores de dichos juegos deben ajustarse a las reglas para hacer que un juego sea tal. Un jugador hace jugadas, como en un juego de ajedrez, que influyen en la siguiente jugada del otro jugador. A diferencia del ajedrez (y también de la manera en que Lyotard describe a Wittgenstein) los juegos de lenguaje no son tan fijos. En éstos, a diferencia del ajedrez, pueden iniciarse nuevas jugadas más allá de las reglas estáticas. Pero nuevamente (recuérdese la figura y el fondo), como sucede con las prácticas recursivas consideradas y las interpretaciones que retornan a las tradiciones de las que surgieron, las jugadas tan sólo pueden innovar un poco. Wittgenstein ajusta esta limitación al concepto del parecido familiar. Las palabras mutan como el proceso de variación al azar propuesto por Darwin. Pero no lo hacen de buen o mal grado y existe un proceso de selección. Las palabras, las metáforas, los símiles, las sinécdoques, los tropos, en general, son amarrados y controlados. No pueden simplemente ir a donde quieran, pues los signos necesitan lo que Wittgenstein llamó "parecido familiar". El signo "O.J." puede ser un jugador de fútbol, un actor en una película, una estrella comercial o un asesino, pero la transformación mágica final del logo reúne a todos los signos previos. Y éste no puede entenderse sin el peso mismo de las interpretaciones previas. Después de todo, ningún asesino normal habría atraído tanta atención. Por lo tanto, los signos, pese a estar diseminados, tendrán un parecido familiar con los signos con los que tienen raíces comunes.

La teoría de los juegos de lenguaje, reunida con el corolario del parecido familiar, quiere decir que las jugadas que se permiten en un juego de lenguaje permiten el cambio: pueden legitimarse nuevas jugadas. Sin embargo, no es probable un juego de signos totalmente libre. Los signos propuestos, pese a que pueden mutar, requieren el parecido familiar para que se interpreten de manera útil. Esto es lo que se necesita para reconocer cualquier signo en particular y para adquirir

su nuevo significado. Para decir básicamente lo mismo: un juego de lenguaje con sus reglas es fondo; las nuevas jugadas, los nuevos significados para la misma palabra, son figura. Para ser figura, la figura necesita del fondo.

### Normas de investigación y elaboración de significado

¿Qué dicen la figura y el fondo acerca de las normas de investigación en los asuntos públicos? Nuestro argumento de la existencia de normas de investigación en los asuntos públicos radica en la teoría de los juegos de lenguaje tal como la articuló Wittgenstein y la interpretó Lyotard, en la hermenéutica interpretativa de Hans-George Gadamer y en la teoría de la estructuración de Anthony Giddens. Al aceptar las críticas de La Verdad fundamental, nos encontramos en el enrejado social de subjetividad-objetividad que hemos apreciado mediante esos autores. El enrejado es un tejido de figura y fondo, de lo parcial y el todo, de la práctica recursiva y de la estructura social.

Todo esto implica que puede construirse una sociología —no epistemologías ni ontologías inmutables— del conocimiento en asuntos públicos. La investigación, aun la del físico equipado con costosa tecnología científica, es siempre una investigación acerca de qué se siente estar situado en algún lugar del mundo. Es decir, la ciencia es una sociología que está cultural e históricamente situada. Los aceleradores de partículas atómicas son una rúbrica de nuestra época, pero incluso los resultados de los experimentos que utilizan colisiones con superconductores deben presentarse a la comunidad como una propuesta sujeta a revisión. La voluntad de desarrollar un significado común implica una apertura a otros puntos de vista adicionales y, por lo tanto, menos parciales. En ningún lugar nuestras prácticas se vuelven tan grandes y distantes para trascender a la comunidad humana. Pero en la comunidad de eruditos, cuestionar e investigar puede lograr lo que la objetividad no puede: significado.

La construcción de conocimiento en los asuntos públicos no puede funcionar de la misma manera. La ventaja disciplinaria de la administración pública es su plétora de momentos situacionales (figura) que exigen la atención del todo potencialmente maleable (historia, sociedad, tradición). Los administradores públicos se interesan en situaciones porque el contenido de nuestro campo está imbuido en proyectos, intenciones, energías colectivas dirigidas a problemas (figura). Al mis-

mo tiempo, la cultura y las estructuras que nos aprisionan/capacitan (fondo) delimitan lo que es factible, lo que es posible y lo que es pertinente.

Cuando buscamos significado, inevitablemente incorporamos la subjetividad: no como una apología, sino como una parte integral del trabajo de enrejado. Además, la subjetividad no es tan “subjetiva” como se cree comúnmente, si leemos bien a Gadamer. El sabor, el gusto y la estética no son fenómenos enteramente subjetivos, pese a que el precepto moderno así nos lo indica. Gadamer (1996) se quejó a gritos de que estética se había vuelto sinónimo de subjetividad. Este uso peyorativo del término “subjetivo” para descartar la experiencia estética, el sabor y el gusto condujo a Gadamer a defender el “prejuicio” que también había desacreditado el precepto occidental. El prejuicio que se manifestó en la interpretación dogmática de la Biblia fue desafiado por los pensadores de la Ilustración, y nosotros nos encontramos entre los que están agradecidos por ello. Sin embargo, Gadamer dice que el prejuicio es una condición del entendimiento. Nos entendemos a nosotros mismos de una manera autoevidente a medida que nos aculturizamos en la familia, la sociedad y la cultura. Somos en el mundo de vida antes de que nos entendamos a nosotros mismos mediante el proceso del autoexamen. Nuestros antecedentes no son más que los hábitos que hemos recogido en nuestra socialización: es decir, nuestros antecedentes están completamente imbuidos de prejuicios. El punto es que si quisiéramos hacerle justicia a nuestro modo de ser histórico-social en el mundo, *Das ein*, deberíamos reconocer que llevamos prejuicios legítimos a cada momento.

Los prejuicios se basan en la tradición, así como las normas de investigación en asuntos públicos se basan en la tradición. Ésta determina en gran medida nuestras instituciones y actitudes, nuestras prácticas eruditas y nuestros estándares de prueba. Siempre estamos situados dentro de tradiciones.

Los largos aprendizajes socializan a los miembros de cualquier gremio académico en particular, incluido el nuestro. Y puede pensarse que las “jugadas” dentro de los juegos de lenguaje del gremio dan significado. Pueden incorporarse nuevas jugadas innovadoras. Aunque tal vez no a su gusto, los eruditos y los científicos hacen y rehacen los significados, en concierto con el otro, y de este modo generan conocimiento.

## Referencias bibliográficas

- Foucault, Michel (1979), *Discipline and Punish*, trad. de Alan Sheridan, Nueva York, Vintage Books.
- Fox, Charles J. y Hugh T. Müller (1998, en prensa), “Practices of the Guild: A Declaration of Independence”, *Administrative Theory and Practice*, junio.
- Gadamer, Hans-George (1996), *Truth and Method*, 2a. ed. rev., trad. rev. por Joel Weinsheimer y Donald G. Marshall, Nueva York, Continuum.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society*, Berkeley, University of California Press.
- Heidegger, Martin (1977), *The Question Concerning Technology and Other Essays*, trad. de William Lovett, Nueva York, Harper and Row.
- Husserl, Edmund (1962), *Ideas: General Introduction to Pure Phenomenology*, trad. de Boyce Gibson, Londres, Collier Books.
- Kuhn, Thomas (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, 2a. ed., Chicago, University of Chicago Press.
- Levi-Strauss, Claude (1968), *The Raw and the Cooked*, Nueva York, Harper and Row.
- Liotard, Jean-François (1984), *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, trad. de Geoff Bennington y Brian Massumi, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Merleau-Ponty, Maurice (1962), *The Phenomenology of Perception*, trad. de Colin Smith, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Rorty, Richard (1979), *Philosophy and the Mirror of Nature*, Princeton, Princeton University Press.
- Sartre, Jean-Paul (1956), *Being and Nothingness*, Nueva York, Philosophical Library.
- Wittgenstein, Ludwig (1953), *Philosophical Investigations*, Nueva York, Macmillan.

# Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo\*

Giandomenico Majone\*\*

## 1. Introducción

Como han dicho sociólogos desde Simmel hasta Luhmann, la confianza es un mecanismo social básico para vérselas con la complejidad del sistema, ya que facilita la cooperación, simplifica las transacciones y pone a la disposición el conocimiento y la experiencia de otros. Por otra parte, las investigaciones recientes sobre la teoría de juegos y la economía industrial subrayan la importancia de la confianza, y de la reputación del sistema en el que se basa, para sustentar la cooperación en un mundo de individuos que ven por su interés propio, y para regir las relaciones contractuales que sean más complejas que simples transacciones en el mercado.

Los encargados de redactar el borrador de los primeros tratados no dejaron de poner su atención en la importancia de la confianza mutua para un sistema tan complejo como el mercado único europeo. Así, el artículo 5 del Tratado de Roma expresa el requisito de lealtad a la Comunidad Europea en los siguientes términos:

Los estados miembros deberán tomar todas las medidas adecuadas, ya sean generales o particulares, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que se originen de este Tratado o que resulten de la acción

---

\* Ésta es una versión revisada del documento presentado en la conferencia ESCR/COST A7 sobre "La evolución de las reglas hacia un mercado único europeo", Exeter, 8-11 de septiembre de 1994.

\*\* El autor es profesor del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

realizada por las instituciones de la Comunidad. Deberán facilitar el logro de las tareas de la Comunidad.

Deberán abstenerse de cualquier medida que pudiera poner en peligro alcanzar los objetivos de este Tratado.

En el artículo 86 del tratado que funda la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, se encuentran disposiciones semejantes, así como en el artículo 192 del Tratado Euratom.

La confianza mutua es fundamental para un sistema que depende de la cooperación leal de los estados miembros y de sus gobiernos para la formulación e implementación de reglas comunes. De hecho, el Tribunal de Justicia Europeo ha interpretado el artículo 5 de manera tal que, yendo bastante más allá del principio de la ley internacional que *pacta sunt servanda*, se acerca al principio de *Bundestreue* o "cortesía federal" de la ley constitucional alemana (Due, 1992; Scharpf, 1994).

Según la interpretación del Tribunal, el artículo 5 expresa un principio general de confianza y cooperación mutuas, no sólo entre estados miembros e instituciones de la Comunidad Económica Europea, sino también entre los gobiernos nacionales. En este mismo espíritu, el Libro Blanco de la Comisión acerca de *Completion of the Internal Market* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1985) menciona que la confianza mutua es el primer elemento de la lista del nuevo enfoque para el reconocimiento mutuo de diplomas.

Así, el punto de arranque de este trabajo —la importancia estratégica de la confianza en un sistema tan abierto e interdependiente como la CEE— no es nuevo. Por desgracia, el debate actual sobre este tema tiende a ser legalista y parece suponer que la confianza se puede producir predicándola o imponiéndola mediante un fiat judicial. Aún faltan análisis sistemáticos del efecto cascada de la desconfianza en muchos aspectos problemáticos del proceso de integración —desde la centralización excesiva y la uniformidad innecesaria hasta la paradoja de la sobrerregulación y la subimplementación—, así como propuestas concretas para mejorar el estado de las cosas cada vez menos satisfactorio. Este trabajo es un primer intento para lograr cierto avance en ambas direcciones. Aún queda mucho por hacer en la preparación de la próxima Conferencia Intergubernamental acerca de la reforma institucional.

## 2. Desconfianza y la paradoja de la centralización

Si la confianza es tan importante para reducir la complejidad social y sustentar la cooperación, entonces su ausencia debe tener graves consecuencias para la evolución de un sistema como la Unión Europea. En esta sección y en las dos siguientes, examino las implicaciones de la desconfianza a través del prisma de varios temas que figuran de manera relevante en el debate actual sobre la reforma institucional: centralización, sobrerregulación, incumplimiento, subsidiariedad y reconocimiento mutuo. El argumento general es que en todos estos casos la desconfianza —hacia las instituciones europeas y entre los estados miembros— ha impedido el desarrollo o la implementación de soluciones eficientes.

Comencemos con lo que puede nombrarse la paradoja de la centralización. Los estados miembros se esfuerzan por preservar el mayor grado posible de soberanía y discreción en sus políticas públicas. Como ejemplo tenemos su tenaz resistencia a extender las competencias supranacionales a los campos de la política exterior y seguridad, recaudación de impuestos y administración macroeconómica, así como en su negativa a proporcionar a la Comisión Europea (CE) un papel directo en la implementación de sus políticas. Sin embargo, al mismo tiempo estos países han estado dispuestos a delegar importantes facultades reguladoras incluso en áreas que no se mencionan en los primeros tratados y para propósitos no esenciales para el funcionamiento fluido del mercado interno.

De esta manera, de las actuales siete áreas de importante desarrollo de las políticas —política regional, investigación y desarrollo tecnológico, protección al consumidor, educación, cultura, ambiente, y salud y seguridad laborales—, sólo la última se menciona de manera explícita en el Tratado de Roma y apenas como un área donde la Comisión debería promover una cooperación cercana entre los estados miembros (artículo 118, CEE).

La política ambiental es un buen ejemplo de la paradoja de la centralización. Entre 1967 y 1987, cuando el Acta Única Europea (SEA, del inglés Single European Act) reconoció finalmente la competencia de la Comunidad para legislar en esta área, la Comisión introdujo más de cien instrucciones, regulaciones y decisiones, mismas que fueron aprobadas por el Consejo. Las crisis presupuestales, las tensiones intergubernamentales y el europesimismo de los años setenta y principios de los ochenta difícilmente afectaron la tasa de crecimiento de la

regulación ambiental de la Comunidad. De la sencilla instrucción sobre "el enfoque de las leyes, regulaciones y disposiciones administrativas relacionadas con la clasificación, empaque y etiquetado de sustancias peligrosas" de 1967 (Directive 67/548/CEE), pasamos a 10 instrucciones y decisiones en 1975, a 13 en 1980, a 20 en 1982, a 23 en 1984, a 24 en 1985 y a 17 sólo en los seis meses previos a la aprobación de la SEA (Johnson y Corcelle, 1987). Actualmente, la regulación ambiental europea incluye más de doscientas legislaciones. En muchos estados miembros, el *corpus* de la ley ambiental de la Comunidad ocasiona cargas cuyos orígenes son exclusivamente locales (House of Lords, 1992).

Además, mientras las primeras instrucciones se preocupaban principalmente por la regulación de productos, de manera que se vieran justificadas por la necesidad de evitar que las normas nacionales crearan barreras no arancelarias para el libre movimiento de bienes, las últimas instrucciones acentuaron paulatinamente la regulación del proceso (emisiones y normas de calidad ambiental, regulaciones para deshacerse de desechos y para el uso de la tierra, la protección de flora y fauna, la evaluación del impacto ambiental), apuntando más hacia objetivos ambientales que al libre comercio.

¿Por qué aceptaron los estados miembros que las facultades reguladoras se transfirieran de manera masiva a un ámbito supranacional? Después de todo, el sistema de la Comunidad, el Consejo de Ministros, que representa intereses nacionales, debe aprobar las propuestas de la Comisión. Para evitar la contaminación a través de las fronteras es obvio que los países deben cooperar, pero la cooperación internacional puede asumir muchas formas. Como lo mostró Coase (1960), los problemas ocasionados por externalidades negativas podrían resolverse eficientemente con arreglos descentralizados. Si los reguladores nacionales pudieran comprometerse de manera creíble a tomar en cuenta las repercusiones internacionales de sus decisiones y a implantar de buena fe los acuerdos intergubernamentales, las fallas del mercado internacional podrían manejarse de una manera descentralizada, sin delegar facultades reguladoras a una autoridad supranacional. Un secretariado internacional bastaría para facilitar el intercambio de información y reducir los costos de organizar la cooperación.

El problema de los acuerdos reguladores internacionales es que, a menudo, resulta difícil que las partes interesadas sepan si un acuerdo se mantiene de manera adecuada, ya que la regulación económica y social es inevitablemente discrecional. Puesto que los reguladores

carecen de información que sólo tienen las empresas reguladas, y puesto que los gobiernos están renuentes, por razones políticas, a imponer costos excesivos a la industria, la negociación es una característica esencial del cumplimiento de las regulaciones. Pese a lo que diga la ley, el proceso de regulación no es simplemente un proceso en donde los reguladores ordenan y los regulados obedecen. Se crea un "mercado" en donde los burócratas y los que son objetos de la regulación negocian acerca de las obligaciones precisas de estos últimos (Peacock, 1984). Puesto que la negociación es tan penetrante, a menudo es difícil que un observador externo determine si se ha violado el espíritu, o sólo la letra, de un acuerdo internacional.

Cuando es difícil observar si las partes están haciendo un esfuerzo honesto por hacer cumplir un acuerdo de cooperación, éste no es creíble. Por lo tanto, en la práctica muchas fallas del mercado internacional pueden corregirse de manera descentralizada en vista de los problemas de confianza y credibilidad. Obsérvese, además, que las fallas reguladoras internacionales pueden suceder incluso en el caso de fallas de mercado puramente locales. Por ejemplo, los problemas de la regulación de seguridad en la construcción de edificios locales no crea externalidades que crucen las fronteras y, por lo tanto, de acuerdo con el principio de la subsidiariedad, deben dejarse en manos de las autoridades locales. Sin embargo, si las regulaciones de seguridad especifican el uso de un material en particular que se produce sólo en ese lugar, pueden convertirse en una barrera comercial y, entonces, tener efectos externos negativos. En este caso, la regulación local de una falla del mercado local crea una falla reguladora internacional.

De igual modo, las autoridades locales a veces han controlado la contaminación del aire exigiendo que las fábricas instalen chimeneas muy altas. Con este tipo de chimeneas, cuando las emisiones descienden al nivel de la tierra, por lo general están en la ciudad, región o estado vecino y, por lo tanto, no le preocupan a la jurisdicción en la que se producen.

Estos ejemplos ilustran un dilema del federalismo regulador que no puede resolver el principio de la subsidiariedad ante la ausencia de confianza mutua y un sentimiento de cortesía. Los gobiernos locales o nacionales pueden ajustarse más a las preferencias individuales, pero es poco probable que hagan una separación clara entre ofrecer bienes públicos a los ciudadanos e involucrarse en políticas diseñadas para que la localidad o el país se beneficie a costa de sus vecinos. La centralización de la autoridad reguladora en una esfera alta de gobierno

puede corregir ese tipo de externalidades, y posiblemente capturar economías a escala en la elaboración de políticas. Pero su costo implica homogeneizar la regulación en jurisdicciones que pueden ser diferentes respecto a las preferencias o necesidades implícitas (Noll, 1990).

En suma, la paradoja de la centralización puede explicarse parcialmente por el temor de que los gobiernos nacionales usen la regulación para promover sus propios intereses y no los objetivos reguladores comunes (véase un análisis más complejo de la paradoja en Majone, 1992). Por otro lado, debe observarse que la distribución óptima de responsabilidades reguladoras entre los diferentes niveles de gobierno no necesariamente coincide con los límites jurisdiccionales existentes. Puede haber externalidades importantes que hagan necesaria una acción conjunta entre algunas —no todas— regiones de un país o grupo de países.

Por lo tanto, la solución óptima no puede encontrarse en el ámbito europeo o en el nacional, sino en un punto intermedio que incluya a un grupo de estados (o regiones dentro de diferentes estados) que enfrenen el mismo problema. El alcance de la externalidad determinaría quiénes serían miembros de ese grupo. En Estados Unidos, se han utilizado organizaciones autorreguladoras que incluyen a varios estados (“compactos regionales”, como la Comisión de la Cuenca del Río Delaware) desde los años sesenta y, en algunos casos, incluso desde antes (Derthick, 1974). En fechas más recientes, se han creado acuerdos institucionales que incluyen estados de ese país y provincias canadienses para controlar la contaminación en la zona de los Grandes Lagos.

Al conjuntar sus recursos financieros, técnicos y administrativos, estos consorcios de estados o regiones están en mejor posición para hacer frente satisfactoriamente a sus problemas de regulación que si actuaran de manera individual o si dependieran exclusivamente de la regulación centralizada que no puede ajustarse con precisión a sus necesidades específicas. El modelo del “compacto regional” combina flexibilidad y economías a escala en la formación e implementación de políticas. Adoptarlo de este lado del Atlántico tendría grandes consecuencias para el futuro de la regulación europea. En lugar de la dicotomía tradicional entre regulación centralizada o nacional, con su separación artificial entre elaboración de reglas y cumplimiento, tendríamos un sistema de regímenes reguladores diferentes, pero compatibles, coordinado y monitoreado por un pequeño organismo regulador en el ámbito europeo. Entre las tareas de este organismo estarían ofrecer ayuda técnica y administrativa, facilitar la difusión de ideas e

innovaciones en las políticas, y actuar como “regulador de último recurso” cuando los reguladores regionales no lograran sus objetivos.

Hace diez años, un importante estudio sobre la ley y las políticas ambientales europeas señaló que “es sorprendente que la Comunidad Económica Europea no haya utilizado todavía el concepto de normas regionalmente diferenciadas como una estrategia clara de armonización” (Rehbinder y Stewart, 1985, p. 221). Esto sigue siendo cierto hoy en día, pese a que algunas instrucciones ambientales permiten que los estados miembros establezcan normas regionalmente diferenciadas en zonas que ellos designen de acuerdo con los lineamientos de la CEE. El modelo aquí sugerido va más allá de estos tímidos intentos por ajustar la regulación a las necesidades específicas de diferentes regiones de Europa. Sin embargo, supone que los estados miembros están preparados para otorgarle a sus propias regiones la libertad para tratar directamente con otras regiones y con las instituciones europeas. De nueva cuenta, caemos en el problema de la confianza.

### **3. Desconfianza y la paradoja de la sobrerregulación y la subimplementación**

A las autoridades de Bruselas se les ha acusado no sólo de tener tendencias centralizadoras, sino también de producir demasiadas reglas en extremo complicadas. Un informe reciente del Conseil d'État francés utiliza expresiones como “tendencia normativa”, “legislación ubérrima” y “furia reguladora”. Señala que, por ahora, la Comunidad introduce a la ley francesa (y supuestamente también en otras leyes nacionales) más reglas que las autoridades locales (Conseil d'État, 1992).

Al mismo tiempo, se sabe que muchas reglas europeas no se implementan fielmente, o tan sólo no se implementan. El déficit de implementación se ha vuelto tan grave a lo largo de los años que los estados miembros se dan cuenta ahora de que el incumplimiento es una amenaza para la credibilidad de sus decisiones colectivas. La reunión del Consejo Europeo realizada en Dublín en junio de 1990 le dio por primera vez al tema del incumplimiento un alto perfil político en su declaración final. En la Cumbre de Maastricht, los jefes de Estado y de gobierno subrayaron con precisión la necesidad de que las reglas de la Comunidad fueran trasladadas fielmente a las leyes nacionales y se implementaran efectivamente, mientras el Tratado de la Unión Eu-

ropea contiene nuevas facultades para que el Tribunal de Justicia Europeo multe a los estados miembros que no cumplan con sus fallos.

Pese a esta nueva conciencia de la seriedad del problema, aún es pertinente la pregunta que planteó hace varios años Joseph Weiler: ¿cómo puede haber un problema de cumplimiento con el estricto control que los estados miembros tienen sobre el proceso legislativo? (Weiler, 1988). Aún más intrigantes son las quejas acerca de la sobrerregulación, ya que el Consejo, y no la Comisión, es el máximo regulador. En efecto, hay muchos factores involucrados en la sobrerregulación (Majone, 1994) y el incumplimiento (Krislov, Ehlermann y Weiler, 1996). En este artículo no se busca realizar un análisis completo de estos fenómenos; me limitaré a afirmar que entre las variables explicativas debe incluirse a la desconfianza.

Para entender el incumplimiento, debe tenerse en mente no sólo que los estados miembros no están muy entusiasmados con la idea de una vigilancia estricta de sus propios mercados en el interés de los objetivos de la Unión, sino también que su determinación para implementar con entusiasmo las reglas europeas se ve debilitada por la sospecha de que otros gobiernos nacionales quizá no se comporten con la misma corrección (Vervaele, 1992). Por lo tanto, sin medidas concretas para incrementar el nivel de confianza mutua, la obligación de lealtad a la Comunidad contenida en el artículo 5 del Tratado de Roma sigue siendo letra muerta y no puede servir de base para un sistema de cumplimiento efectivo.

En la sección anterior afirmé que la desconfianza mutua de los estados miembros es responsable, en parte, de que el nivel de centralización sea más alto que lo estrictamente necesario para que el mercado interno funcione con fluidez. Pero los estados miembros también desconfían de las instituciones europeas y esta actitud tiene consecuencias importantes, y tal vez paradójicas, tanto para el crecimiento cuantitativo de las reglas de la Comunidad como para el pésimo nivel de cumplimiento. La consecuencia inmediata es que la Comisión tiene las riendas cortas: tiene un problema crónico de falta de personal; se monitorea de cerca mediante un intrincado sistema de comités "reguladores" o "administrativos" que pueden bloquear sus propuestas y trasladar el expediente al Consejo, el cual puede invalidar a la Comisión; y está obligada a depender casi exclusivamente de las burocracias nacionales para la implementación de las medidas que elabora.

Estos drásticos métodos de control sólo tienen un éxito parcial en limitar la discreción reguladora de la Comisión (Majone, 1995), y

producen varias consecuencias indeseables, y probablemente imprevistas. Considérese en primer lugar la limitación presupuestal.

De acuerdo con las normas nacionales, el presupuesto de la Comunidad es muy pequeño: menos de 1.3% del producto interno bruto de la Unión o cerca de 4% del gasto combinado de los gobiernos centrales de los estados miembros. Es, además, muy rígido, ya que los gastos obligatorios representan casi 70% del presupuesto. Estos limitados recursos son insuficientes para apoyar iniciativas de gran escala en áreas como política industrial, energía, transporte o investigación y desarrollo, por no mencionar la política social o la estabilización macroeconómica (Majone, 1993). Sin embargo, la limitación presupuestal sólo tiene un efecto restringido en las actividades reguladoras, ya que los costos reales de la regulación recaen en las organizaciones o individuos que deben cumplirla. En comparación con estos costos, el costo de producir las reglas es insignificante.

La diferencia estructural entre las políticas reguladoras y las políticas que implican el gasto directo de fondos públicos es especialmente importante para analizar la elaboración de políticas de la CE, ya que las administraciones nacionales, y no la Comisión, acarrean el costo no sólo financiero, sino también político y administrativo, de implementar las reglas europeas. Por lo tanto, tratar de restringir el alcance de las políticas supranacionales imponiendo una fuerte limitación presupuestal ha favorecido inconscientemente la expansión de un modo de elaboración de políticas que es en gran medida inmune a la disciplina presupuestal. En vista de esta limitación, la regulación resultó ser la manera más efectiva para que la Comisión maximizara su influencia.

Además, al negarle a la Comisión un papel importante en la implementación, los estados miembros han fomentado una tendencia que se enfoca en el crecimiento cuantitativo de la legislación europea (de modo que, por ejemplo, se considera que el número de directivas que aprueba el Consejo es un importante indicador de éxito) y no en el cumplimiento efectivo y los resultados reales. Sin embargo, no sólo puede culparse a la Comisión de la sobrerregulación. Muchas regulaciones y mandatos se introducen por petición de los estados miembros, el Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y una gran variedad de grupos de interés públicos y privados, antes que por las iniciativas autónomas de la Comisión. Si bien la sensibilidad a dichas demandas puede aumentar la legitimidad de la Comisión, también contribuye al aparentemente indetenible crecimiento de la regulación de la Comunidad Europea.

Las consecuencias de las descontroladas e incoordinadas demandas por legislación de la CE se han visto agravadas por factores institucionales. Puesto que la Comisión es un cuerpo colegiado, el control central sobre las actividades reguladoras de los diferentes Directorados Generales (DG) es débil. La falta de una coordinación central conduce a serias incongruencias entre los programas reguladores, o dentro de uno mismo, a una ausencia de procedimientos racionales para establecer las prioridades, y a una atención insuficiente en la efectividad en costo de las reglas individuales. Un método para limitar el crecimiento de las regulaciones sería establecer una oficina con el poder de supervisar todo el proceso regulador y disciplinar las actividades de los DG comparando los beneficios sociales de las medidas propuestas con los costos que los requerimientos reguladores le imponen a la economía europea.

Debería establecerse una oficina así, o una "cámara de compensación reguladora" (semejante a la Oficina de Administración y Presupuesto de Estados Unidos), en el más alto nivel de la Comisión. Un proceso de revisión centralizado ayudaría a que el presidente de la Comisión seleccionara las demandas de regulaciones de la CE y formara un conjunto congruente de medidas que presentar al Consejo y al Parlamento Europeo.

Además, el fenómeno de la complejidad reguladora puede analizarse provechosamente desde la perspectiva de este documento. Muchos estudiosos de la elaboración de políticas en la CE han señalado que, por lo general, las directivas de la Comunidad contienen muchos más datos técnicos que la legislación nacional correspondiente. La explicación de dicha complejidad reguladora radica en que el perfeccionismo técnico de la Comisión carece de plausibilidad: la Comisión, como se dijo antes, tiene problemas crónicos de personal, no tiene instalaciones de investigación propias y en gran medida está compuesta de "generalistas", no de expertos técnicos.

Más bien, la complejidad reguladora es en parte otra manifestación del efecto cascada de la desconfianza mutua. Al poner en duda el compromiso de otros gobiernos para implementar seriamente las reglas europeas y al desconocer por lo general los diferentes estilos nacionales de administración, los representantes nacionales a menudo insisten en describir las obligaciones mutuas con el mayor detalle posible. Por otro lado, un mandato vago y abierto no sólo le da al Estado miembro una gran libertad para una aplicación errónea o egoísta, sino que también evita la posibilidad de que un individuo lo invoque ante un tribunal nacional (Weiler, 1988). Por lo tanto, la complejidad reguladora tam-

bién puede servir a los objetivos de la Comisión compensándola parcialmente por estar excluida del proceso de implementación.

Además, el laberíntico sistema de comités de expertos nacionales, creado para ayudar a la Comisión y al mismo tiempo para limitar su discrecionalidad, favorece la complejidad reguladora al introducir un fuerte sesgo técnico al proceso de regulaciones de la Comunidad. En muchos casos, los expertos nacionales han incrementado significativamente la calidad de las propuestas de la Comisión (Weiler, 1988; Dehousse *et al.*, 1992; Winter, 1993). De hecho, lo que se conoce del *modus operandi* de esos comités sugiere que los debates siguen líneas sustantivas antes que nacionales. Se lleva a cabo mucho *copinage technocratique* entre los funcionarios de la Comisión y los expertos nacionales interesados en solucionar problemas y no en defender posiciones nacionales (Eichener, 1992). Cuando una propuesta de la Comisión llega al Consejo de Ministros, ya se habrán resuelto todos los detalles técnicos, pero se habrá prestado poca o nula atención a asuntos como la efectividad en costos o la implementación práctica. Este sesgo técnico, aunado a la renuencia del Consejo a involucrarse en un control de políticas difícil y tardado, y a la falta de una supervisión central en el ámbito de la Comisión, puede ser otro factor que contribuye a la complejidad reguladora.

Las pruebas empíricas de este punto son escasas, pero la hipótesis tiene también sustento teórico. Algunos economistas han afirmado que una explicación de la complejidad reguladora no tiene que radicar en los intereses particulares de los reguladores, sino en los intereses económicos de terceros, es decir, especialistas en varios aspectos de la regulación tales como abogados, contadores, ingenieros o expertos en seguridad. A diferencia de otros grupos de interés, a estos expertos les preocupa más el proceso que el resultado de la regulación. Les interesa la complejidad reguladora porque ésta aumenta el valor de su experiencia. Por lo tanto, tal vez el papeleo no sea simplemente una prueba de ineficiencia o ineptitud burocrática. Más bien, en parte, la complejidad de las reglas es un interés privado que surge porque un ambiente regulador complejo permite la especialización en varias etapas de la elaboración de reglas, así como en la "intermediación de reglas" (Kearl, 1983; Quandt, 1983).

#### 4. Confianza mutua y reconocimiento mutuo

El nuevo enfoque a la armonización y la regulación técnica esbozado en el Libro Blanco de la Comisión acerca de *Completing the Internal Market* (COM [85] 310 final) representa, hasta la fecha, el intento más importante de reducir tanto la sobrerregulación como la complejidad reguladora en Europa. Como es sabido, los principales elementos del nuevo enfoque son el reconocimiento mutuo de las regulaciones y las normas nacionales, y la delegación de facultades cuasilegislativas a los organismos de normalización europeos. Aquí, me centro en el primer elemento y, más específicamente, en la importancia crucial de la confianza mutua para el éxito de la estrategia de reconocimiento mutuo.

Puesto que el libre movimiento de los trabajadores es una condición esencial para un mercado común, la idea del reconocimiento mutuo de "diplomas, certificados y otras pruebas de educación formal" pueden encontrarse ya en el artículo 57 del Tratado de Roma. La idea se implementó desde el principio en algunos campos en donde las legislaciones nacionales eran semejantes, de modo que no fue necesaria una compleja armonización: en 1976 los médicos, en 1977 las enfermeras, en 1978 los dentistas y los veterinarios, en 1983 las parteras, y en 1985 los farmacéuticos. Sin embargo, en otros campos se puede avanzar poco, como en el derecho, la arquitectura, la ingeniería y la profesión farmacéutica, donde las prácticas nacionales difieren mucho. Además, la experiencia mostró que el alto grado de cautela que mantenían los estados miembros a menudo impedía el proceso de armonización. Los gobiernos nacionales sólo implementaron los requerimientos mínimos de las directivas, y retuvieron la facultad de decidir si los diplomas de otros estados miembros cumplían con la directiva relevante de la Comunidad (Zilioli, 1989).

En el Libro Blanco de 1985, la Comisión dio a conocer su intención de aplicar la filosofía de *Cassis de Dijon* también a la movilidad profesional. La nueva estrategia apuntaba a un sistema general (antes que sectorial) de reconocimiento basado en los siguientes elementos: confianza mutua entre los estados miembros; comparación de estudios universitarios entre los estados miembros; reconocimiento mutuo de títulos y diplomas sin una armonización anterior de las condiciones de acceso a las profesiones o su ejercicio; y la extensión del sistema general a los asalariados.

Estos principios encontraron una aplicación concreta en la Ins-

trucción 89/48 acerca de "un sistema general de reconocimiento para los diplomas de educación superior otorgados al completar cursos vocacionales de por lo menos tres años de duración". A diferencia de las antiguas instrucciones sectoriales, esta nueva instrucción no trata de armonizar la longitud y los planes de estudio de la educación superior, o incluso la gama de actividades a que puede dedicarse un profesional. En cambio, introduce un sistema por medio del cual los estados pueden compensar dichas diferencias, sin restringir la libertad de movimiento. Se supone que la confianza mutua y la cooperación leal entre los estados miembros reemplazan la tarea imposible de armonizar sistemas nacionales tan diferentes de educación profesional y titulación. Se supone que un Estado debe confiar en que los estudios de otro Estado son en general equivalentes a los propios, y una autoridad nacional competente debe aceptar las pruebas que ofrece el otro Estado miembro.

La confianza mutua como sustituto de la armonización legalmente obligatoria es un principio admirable, pero queda por ver si el atractivo de una herencia cultural común compartida por diferentes sistemas nacionales de educación es suficiente para limitar el derecho tradicional de los estados a controlar la educación de sus ciudadanos y residentes y regular las profesiones. Las dispersas pruebas empíricas de las que se dispone hasta el momento no son muy alentadoras.

El problema es que, en lugar de proponer medidas concretas para aumentar la confianza mutua, la Comisión tiende a invocar principios generales tales como la herencia cultural común de las universidades europeas. En el Libro Blanco de 1985 se afirmaba que "los objetivos de la legislación nacional, tales como la protección de la salud y la vida humana y del ambiente, son con mayor frecuencia idénticos", de modo que "las reglas y el control para lograr estos objetivos, si bien pueden tener diferente forma, en esencia son lo mismo, y normalmente debería acordarse el reconocimiento entre todos los estados miembros" (Comisión of the European Communities, 1985, p. 17).

Los límites de este razonamiento *a priori* se muestran, por ejemplo, en el fallo del Tribunal de Justicia en el caso de las "máquinas de carpintería" (Caso núm. 188/84 ECR, 1986, p. 419). En este ejemplo, el Tribunal se enfrentó con dos enfoques nacionales diferentes de la seguridad: la regulación alemana era menos estricta y confiaba más en una capacitación adecuada de los usuarios de este tipo de maquinaria, mientras que la regulación francesa requería dispositivos protectores adicionales en las máquinas. El Tribunal falló en contra de la Comisión, que había afirmado que ambas regulaciones eran esencialmente equi-

valentes, y encontró que en ausencia de armonización en el ámbito de la Comunidad, un Estado miembro podría insistir en el pleno respeto de sus reglas de seguridad nacionales y, por lo tanto, restringir la importación de ciertos bienes.

Al parecer, los defensores del reconocimiento mutuo con frecuencia no se dan cuenta de cuán demandante es este principio. Un investigador estadounidense señaló que el enfoque del reconocimiento mutuo puede exigir un mayor grado de cortesía entre los estados miembros que lo que la cláusula de comercio de la Constitución de Estados Unidos requiere entre los estados individuales. La Suprema Corte de ese país ha interpretado la cláusula de comercio en el sentido de que permite que cada Estado insista en sus propias normas de calidad para los productos, a no ser que el asunto sea apropiado por la legislación federal, o a menos que las normas estatales cargaran indebidamente el comercio interestatal (Hufbauer, 1990, p. 11).

La importancia crucial de la confianza entre los gobiernos nacionales se demuestra con el fracaso de los primeros intentos por armonizar las regulaciones nacionales para aprobar los medicamentos nuevos. El antiguo procedimiento de la CE incluía un grupo de criterios armonizados para probar productos nuevos, y el reconocimiento mutuo de pruebas toxicológicas y clínicas, siempre y cuando se realizaran de acuerdo con las reglas de la CE. Con el fin de acelerar el proceso de reconocimiento mutuo, en 1975 se introdujo un "procedimiento de solicitud multiestatal para medicamentos" (MSAP, del inglés *multi-state drug application procedure*). Según éste, una compañía que hubiese recibido de una dependencia reguladora de un Estado miembro una autorización para comercialización podría pedir el reconocimiento mutuo de dicha aprobación en al menos otros cinco países. Las agencias de los países nombrados por la compañía debían aprobar u objetar la solicitud en un lapso de 120 días. En el caso de haber objeciones, debía notificarse al Comité para Productos Medicinales Patentados (CPMP, del inglés *Committee for Proprietary Medicinal Products*), un grupo que incluye expertos de los estados miembros y representantes de la Comisión. El CPMP tenía 60 días para dar a conocer su opinión y podía invalidar a la agencia nacional que había planteado las objeciones.

El procedimiento no funcionó bien. Los tiempos reales de decisión fueron mucho más largos que los prescritos por la Instrucción de 1975, y al parecer los reguladores nacionales no se sentían obligados por las decisiones de otros organismos reguladores o por las opiniones del CPMP. En vista de estos resultados decepcionantes, se revisó el procedimiento

en 1983. Ahora, sólo tenía que nombrarse a dos países con el fin de poder solicitar una aprobación multiestatal. Pero incluso este nuevo procedimiento no logró modernizar el proceso de aprobación, pues los reguladores nacionales continuaban rutinariamente objetándose entre sí (Kaufer, 1990). Finalmente, estas dificultades provocaron que la Comisión propusiera el establecimiento de una Agencia Europea para la Evaluación de los Productos Medicinales y la creación de un nuevo procedimiento centralizado de la Comunidad, obligatorio para productos biotecnológicos y ciertos tipos de medicinas veterinarias, y disponible de manera opcional para otros productos que buscaran la autorización de la Comunidad. Tanto la agencia como el procedimiento centralizado se establecieron gracias a la Regulación del Consejo núm. 2309/93 del 22 de julio de 1993.

La regulación justifica la creación de la nueva agencia y del procedimiento centralizado mediante la necesidad de "ofrecer a la Comunidad los medios para resolver desacuerdos entre los estados miembros acerca de la calidad, seguridad y eficacia de productos medicinales". El problema del procedimiento descentralizado anterior era que las escuelas de medicina nacionales eran diferentes y se percibía de distinta manera la necesidad de nuevos medicamentos, lo cual condujo a interpretaciones divergentes de la aprobación de medicamentos, a pesar de que se habían preparado de acuerdo con el formato europeo estandarizado (Kaufer, 1990). Por lo tanto, la desconfianza puede reflejar un entendimiento insuficiente de las diferentes filosofías reguladoras y de los estilos nacionales de elaboración de políticas.

Sin embargo, es probable que el procedimiento descentralizado no haya funcionado también porque algunos reguladores nacionales carecían, o al menos eso se pensaba, de los conocimientos científicos y técnicos, de recursos financieros y de la infraestructura de políticas públicas necesarios para abordar con efectividad los complejos temas de la regulación. La colaboración de la Comunidad sería necesaria con el fin de ayudar a todos los estados miembros a lograr un nivel de competencia suficiente para apoyar la confianza mutua y la cooperación efectiva. Como afirma un estudio reciente de las nuevas estrategias reguladoras en la CE:

la "europeización" del conocimiento sobre la cual se podría construir el reconocimiento mutuo de la evaluación de riesgos y la elaboración de consensos, presupone establecer una infraestructura que no sólo asegure la cooperación continua entre la Comunidad y los gobiernos nacionales,

sino también una participación constante de las comunidades de expertos en las que descansan las autoridades administrativas nacionales [Dehousse *et al.*, 1992, pp. 15-16].

## 5. Los cuatro caminos hacia la confianza y la credibilidad

El análisis desarrollado en las páginas anteriores sugiere varias reformas —algunas muy radicales, otras más incrementales y en parte ya implementadas *ad hoc*— para mejorar la cooperación entre las instituciones nacionales y supranacionales. Los extensos y ásperos debates que han acompañado la ratificación del Tratado de Maastricht por lo menos han dejado claro que el futuro de la Unión no radica en una mayor centralización, sino en una mejor cooperación entre los diferentes niveles e instituciones de gobierno.

Las reformas aquí sugeridas se inspiran en los siguientes principios. En primer lugar, la confianza mutua y los compromisos creíbles no pueden alcanzarse por medios contractuales u otras obligaciones legales, sino tan sólo cambiando las motivaciones de todos los actores relevantes. En segundo lugar, una reforma duradera del actual sistema no puede limitarse a las instituciones europeas, como parece suponer gran parte del debate actual, sino que también debe incluir gobiernos nacionales y subnacionales, así como actores no gubernamentales. En tercer lugar, en un periodo de transición como el actual, la claridad de objetivos y de la mejor estrategia para lograrlos es más importante que la atención hacia lo que es política o legalmente posible en la actualidad: reformar es precisamente eliminar las limitaciones del pasado. Por último, debe señalarse que si bien las propuestas que aquí se hacen abordan sólo algunos de los temas que se están debatiendo, forman un subconjunto razonablemente coherente y autónomo. Además, podrían extenderse con facilidad hasta cubrir otros temas tales como el déficit democrático de las instituciones europeas y cómo lograr una transparencia y una rendición de cuentas política sin comprometer los objetivos de eficiencia del programa de mercado interno (Majone, en prensa).

Luego de estos señalamientos preliminares, estamos listos para examinar por separado los cuatro caminos para aumentar la confianza y la credibilidad.

## Mayor independencia política

El temor de que los gobiernos utilicen la regulación de manera estratégica, para buscar ventajas políticas en el corto plazo y no objetivos reguladores, es tal vez la principal fuente de desconfianza y falta de credibilidad de las políticas. Como vimos, las consecuencias son más centralización y mayor uniformidad en las normas que lo necesario para la integración del mercado. Sin embargo, a la luz de los acuerdos institucionales actuales, el alegato por más centralización y mayor flexibilidad normativa se ve fácilmente como una invitación abierta a otorgar mayores facultades discrecionales a los estados miembros poniendo en peligro, de este modo, la integración del mercado.

Para solucionar este dilema, hay que conceder más independencia a los reguladores nacionales (y, como sostengo más abajo, supranacionales) de modo que su compromiso con un conjunto de objetivos decididos en el ámbito europeo no se vea afectado por consideraciones políticas internas o por interferencia ministerial. La independencia cambia la motivación de los reguladores cuya reputación depende ahora más de su capacidad para lograr los objetivos asignados a sus propias agencias que de sus habilidades políticas. Con independencia, un estilo para solucionar problemas en la elaboración de políticas tiende a remplazar el estilo más tradicional de la negociación. Además, no es difícil mostrar que una mayor independencia implica más, y no menos, rendición de cuentas públicas (Majone, 1994b).

Por el momento, la independencia de los bancos centrales goza de un amplio apoyo político en la mayoría de los países europeos. Además, el Tratado de Maastricht, si bien en términos generales se opuso a delegar más facultades para la elaboración de políticas al nivel supranacional, asigna vastos poderes al Banco Central Europeo (BCE). Éste puede hacer regulaciones obligatorias en su totalidad que se convierten en leyes europeas y de los estados miembros, sin la participación del Consejo o de los parlamentos nacionales. El Banco tiene un solo objetivo: la estabilidad monetaria y la libertad para perseguir este objetivo con total independencia de otras instituciones europeas y de los gobiernos nacionales. Además, puesto que los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros son integrantes del Consejo de BCE, también deben estar aislados de las influencias políticas internas en el desempeño de su labor; ya no pueden ser partícipes del antiguo juego de inflar la economía precisamente antes de las elecciones (Nicol, 1993).

El reciente surgimiento de agencias reguladoras (más o menos) independientes en Europa (Majone, 1994b) muestra que las ventajas percibidas de la independencia no se confinan a los bancos centrales. Entre las justificaciones para dichas agencias se encuentra la necesidad de experiencia en asuntos altamente complejos, aunada a la elaboración de reglas y las funciones adjudicativas que son inadecuadas para un departamento gubernamental; y la utilidad del modelo de la agencia siempre que se espere liberar a la administración pública de la política partidaria y la influencia política de los partidos. También se dice que las agencias ofrecen una mayor continuidad de las políticas y estabilidad que los gabinetes, ya que están un poco alejadas de los resultados de las elecciones (Baldwin y McCrudden, 1987).

Si bien en la teoría se reconocen estas ventajas de la independencia de la agencia, en la práctica persisten los viejos hábitos de interferencia ministerial. Incluso en Gran Bretaña, luego de más de una década de privatizaciones y desregulación, los departamentos del gobierno aún preservan importantes facultades reguladoras, de modo que las operaciones de las agencias a menudo dependen de las decisiones previas del ministro correspondiente. En Francia, el Ministerio de Economía mantiene importantes poderes para regular la competencia económica, pese a que en 1986 se creó el Conseil de la Concurrence, supuestamente independiente. El ministro es el que toma la última decisión en asuntos relacionados con fusiones y adquisiciones, y el poder de investigar las prácticas anticompetitivas aún está en manos del gobierno.

Incluso el poderoso Bundeskartellamt de Alemania con frecuencia debe someterse a decisiones ministeriales. Así, en 1989 la agencia se opuso a la fusión entre Daimler Benz y Messerschmitt-Bölkow-Blohm Company. Pese al claro peligro de distorsión de la competencia en varios mercados importantes, el Ministerio de Economía pasó por encima del Bundeskartellamt y permitió la fusión, con ciertas condiciones, en nombre de la política industrial.

La relativa facilidad con que puede hacerse caso omiso de la autonomía de la agencia en nombre de consideraciones políticas extrañas a la lógica, que condujo en primer lugar a la creación de organismos independientes, muestra cuán precaria es todavía la posición de los reguladores nacionales. Hasta que el respeto a la independencia de la agencia se vuelva parte de las diferentes culturas políticas nacionales, la credibilidad nacional e internacional de sus políticas reguladoras continuará sujeta a dudas.

### Trabajo en redes

La credibilidad puede desarrollarse mediante el trabajo de equipo. Si bien algunas personas pueden ser débiles solas, pueden lograr firmeza formando un grupo (Dixit y Nalebuff, 1991). Lo mismo se aplica a las organizaciones. Una agencia reguladora que se ve como parte de una red internacional de instituciones que buscan objetivos similares y enfrentan problemas análogos, y no como un añadido marginal y nuevo a una inmensa burocracia nacional, tiene más motivaciones para resistir presiones políticas. Esto se debe a que el regulador tiene un incentivo para mantener su reputación a los ojos de sus colegas de otros países. Una decisión políticamente motivada comprometería su credibilidad internacional y haría que la cooperación fuera más difícil de lograr en el futuro.

Las asociaciones profesionales de reguladores que trabajan en la misma área de políticas públicas (antimonopolio, regulación de servicios financieros, protección ambiental, salud y seguridad laborales, etcétera) han existido desde hace muchas décadas en Estados Unidos y Canadá. La experiencia de estos países muestra que dichas redes reguladoras tienen muchas funciones útiles, incluido el intercambio de información y la evaluación comparativa de nuevas ideas e instrumentos de las políticas. Además, las asociaciones profesionales de reguladores han comenzado a desarrollarse en escala internacional, como la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, del inglés International Organization of Securities Commission). La necesidad de vínculos profesionales cercanos es más urgente en Europa que en América del Norte, ya que, como se vio en la sección 4, la falta de familiaridad con las filosofías reguladoras y las prácticas administrativas de otros países engendra desconfianza e impide la implementación práctica del principio de reconocimiento mutuo.

Es obvio que la Comisión Europea debería desempeñar un papel clave en facilitar y coordinar el trabajo de las redes reguladoras de la UE y en asegurar que sus actividades sean congruentes con los objetivos europeos. Tal vez sea más fácil visualizar el modelo de la red en el campo de la competencia. El DGIV, con una gran carga de trabajo y poco personal, ya ha apoyado el primer movimiento hacia un sistema descentralizado de cumplimiento por medio de procesos ante los tribunales nacionales. Sin embargo, se ha señalado con razón que sería más lógico transferir la responsabilidad del cumplimiento a las autoridades nacionales de competencia y no a los tribunales nacionales y a litigantes

privados. Estas autoridades desempeñan un papel análogo al del DGIV, y poseen el tipo de experiencia de que carecen los tribunales de primera instancia. Además, ya existen vínculos directos entre los inspectores de la Comisión y las autoridades nacionales de competencia en lo que respecta a las investigaciones que lleva a cabo la Comisión. De hecho, según la Regulación 17, la autoridad nacional de competencia relevante debe estar relacionada con las investigaciones y sus funcionarios deben estar presentes si se realiza una búsqueda de premisas (Harding, 1994, pp. 7-9).

No existen razones por las cuales no pueda extenderse el modelo de redes a otras áreas de regulación económica y social. De hecho, en una reunión informal del Consejo de Ministros realizada en octubre de 1991, se acordó que los estados miembros deberían establecer una red informal de funcionarios nacionales encargados del cumplimiento en lo que respecta a la ley ambiental. La reciente creación de varias agencias europeas (véase más adelante) puede considerarse un avance en esa dirección. Sin embargo, la lógica del modelo sugiere que deben ser independientes no sólo los reguladores nacionales sino también sus contrapartes de la Comisión. Pese a que se supone que los comisionados europeos no persiguen intereses nacionales, por lo general son políticos que, luego de abandonar Bruselas, continuarán sus carreras en su país de origen. Esto provoca que las presiones nacionales sean difíciles de resistir. En varios casos muy conocidos, dichas presiones han producido decisiones defectuosas o al menos incongruentes. De nueva cuenta, la política de competencia, incluido el control de fusiones y de la ayuda estatal anticompetitiva, ofrece los ejemplos más claros. Varios analistas han dicho que Europa nunca tendrá una política de competencia coherente sin una oficina independiente tanto de los gobiernos nacionales como de la Comisión. Los comisionados aún podrían revertir las decisiones de una agencia independiente, como lo hizo el gobierno alemán en el caso de algunos reglamentos del Bundeskartellamt. Pero los costos políticos de hacerlo serían altos, y la interferencia evidente.

### *Menos legislación, mejor implementación*

En la sección 3 se analizó la paradoja de la sobrerregulación y la subimplementación. Se señaló que en la actualidad la Comisión está motivada para prestar mayor atención a la elaboración de reglas que al cumplimiento efectivo de las reglas que propone. Esto se debe, con

algunas excepciones como la política de competencia y la pesca, a que la Comisión no desempeña un papel directo en la implementación. Las reformas futuras deben corregir esta tendencia. Una cooperación más cercana entre los reguladores nacionales independientes o entre grupos de países, o regiones de diferentes países, haría posible una elaboración de reglas más descentralizada, pero también aumentaría la necesidad de mayores poderes de inspección de las actividades reguladoras nacionales o regionales.

Incluso en áreas como la política de competencia o la protección ambiental, donde se continuarán estableciendo reglas para toda Europa, se necesita una supervisión centralizada de las medidas tomadas por los estados miembros para monitorear y ejecutar el cumplimiento. Esto se debe, para repetir lo antes dicho, a que las regulaciones de la CE pierden credibilidad si no se implementan congruentemente en toda la Unión. La implementación congruente exigiría la creación de inspectorías europeas, pero la renuencia de los gobiernos de los estados miembros para aceptarlo es casi universal.

Una segunda solución, la idea de una inspectoría "verificadora" que examinara las políticas y el desempeño de las autoridades reguladoras nacionales, en vez de suplantarlas, ha recibido mucha atención favorable en fechas recientes. La inspectoría verificadora daría a conocer públicamente sus hallazgos a los estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo. Informaría no sólo los resultados reales, sino también los obstáculos de los acuerdos administrativos, tales como problemas de capacitación o asignación de recursos, que condujeran a actividades reguladoras insuficientes.

El asunto de la independencia también surge en este contexto. El Informe del Comité Selecto de las Comunidades Europeas de 1992 de la Cámara de los Lores acerca de *Implementation and Enforcement of Environmental Legislation* (House of Lords, 1992) señala atinadamente que las funciones y poderes de una inspectoría europea deberían distinguirse con cuidado de los propios deberes de la Comisión con el fin de hacer cumplir las políticas de la Comunidad en el caso de que no lo hicieran los estados miembros. En este sentido, en el caso de la política ambiental, la inspectoría no debería ser parte del DGXI. Más bien, "el hogar lógico para una inspectoría ambiental según las líneas señaladas es la Agencia Ambiental Europea, con cuyas funciones correspondería muy bien la inspectoría" (*ibidem*, p. 41). La separación institucional de la Comisión permitiría que la inspectoría escrutara el propio papel de la Comisión, de manera notable al ofrecer ayuda a

los estados miembros mediante los Fondos Estructurales o los Fondos de Cohesión. De hecho, el uso de dichos fondos en los países del sur de Europa ha producido a veces serias consecuencias para el ambiente.

Por razones semejantes, las inspectorías europeas en campos como la regulación de medicamentos, control veterinario y vegetal, y salud y seguridad laborales, deberían organizarse dentro de las nuevas agencias europeas correspondientes (Oficina de Inspección y Control Veterinario y Fitosanitario, Agencia Europea para la Evaluación de Productos Medicinales, Agencia para la Salud y Seguridad Laborales) y no como oficinas de la Comisión. Además, las inspectorías europeas existentes en áreas como competencia, agricultura y pesca —ahora alojados en DGIV, DGIV y DGXIV, respectivamente— deberían estar separadas de la Comisión, posiblemente en relación con la transformación del DG correspondiente en una agencia independiente.

#### *Mejorar las capacidades reguladoras*

Como se mostró en la sección 4, los primeros intentos por introducir el reconocimiento mutuo de pruebas toxicológicas y clínicas para aprobar nuevos fideicomisos médicos fracasó a causa de que los reguladores nacionales se objetaban mutuamente casi de manera rutinaria. Sugierimos que en este, como en otros casos, la desconfianza mutua puede también haber sido causada por la percepción de que algunos reguladores carecían de los recursos y la experiencia necesarios para abordar competentemente los asuntos complejos de la regulación.

Es un hecho que las capacidades reguladoras varían mucho en la Unión Europea. Por ejemplo, hasta finales de los años ochenta, varios estados miembros carecían de autoridades de competencia independientes o legislación acerca de las fusiones. Incluso hoy, la mayoría de países no tienen una agencia de protección ambiental madura o una inspectoría ambiental especializada. La descentralización, tanto en la elaboración de reglas como en su cumplimiento, sigue siendo problemática en la medida en que persistan esas diferencias en las capacidades reguladoras. Por lo tanto, es un campo potencialmente útil de cooperación entre las instituciones de la Comunidad (en particular, las nuevas agencias europeas) y los gobernantes nacionales.

La práctica del federalismo regulador en Estados Unidos ofrece algunas sugerencias útiles en este sentido. Por ejemplo, cuando en 1970 se aprobó la Ley sobre Seguridad y Salud Ocupacionales (Ley OSH, del

inglés Occupational Safety and Health Act), pocos estados tenían leyes completas que abordaran la salud y la seguridad laborales, y menos aún tenían programas adecuados para hacerlas cumplir. Pese a esto, la Ley OSH no estipuló la federalización completa de esta área. El objetivo de asegurar condiciones saludables y seguras en el lugar de trabajo tenía que buscarse, en parte, “fomentando a los estados a asumir la responsabilidad total del gobierno y el cumplimiento de las leyes de seguridad y salud ocupacional del Estado”, por medio de transferencias federales y planes estatales aprobados (Ley OSH, sección 2 b) 11).

La ley incorpora mecanismos especiales para utilizar recursos estatales. Los más importantes fueron las disposiciones para los “planes estatales” contenidas en la sección 18 b) a g). Si bien en general la ley se apropia del cumplimiento estatal una vez que el gobierno federal regula, la sección 18 b) estipula que los estados que deseen volver a obtener la responsabilidad de desarrollar y hacer cumplir las normas de seguridad y salud según la ley estatal, pueden hacerlo solicitando y obteniendo la aprobación federal de un plan estatal que cumpla con los requerimientos establecidos en la sección 18 c). La aprobación de un plan estatal por parte de la Agencia de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA, del inglés Occupational Safety and Health Agency) permite que el Estado reingrese al campo de la regulación en materia de la salud y seguridad ocupacionales.

La Secretaría del Trabajo (a cuyo departamento se adscribe la OSHA) debe aprobar un plan estatal sólo si demuestra que dispone de los recursos financieros adecuados y existe el suficiente personal capacitado. Los estados tienen derecho de recibir fondos federales para desarrollar el plan e implementarlo una vez aprobado. En los tres años posteriores a la aprobación, se considera que los planes estatales son “experimentales”. Durante este periodo, cuando los gobiernos federal y estatal tienen jurisdicciones concurrentes, la Secretaría evalúa el plan estatal por lo menos cada seis meses. Los estados deben presentar informes de actividades anuales e informar al público acerca de su derecho a presentar quejas por escrito durante este periodo de tres años. Este procedimiento, conocido como Quejas acerca de la Administración del Plan Estatal (CASPA, del inglés Complaints About State Plan Administration) ofrece información que utiliza la OSHA para determinar si debe rechazar o certificar un plan experimental.

Así, los planes de implementación estadounidenses tienen tres características atractivas: a) los estados retienen la posibilidad de

actuar si lo consideran adecuado; b) para que lo hagan, deben cumplir con estándares precisos; c) una solución tan flexible toma en cuenta el hecho de que no todos los estados gozan de una capacidad reguladora semejante; algunos necesitan ayuda federal para cumplir las normas nacionales. ¿Podría trasladarse un modelo así a la CE? El escenario es aquí radicalmente diferente. Lejos de ser la excepción, la implementación descentralizada tiende a ser la regla. Sin embargo, exigir a los estados miembros que elaboren un plan de implementación y establezcan los medios necesarios para hacerlo operativo los forzaría a abordar el asunto de la implementación de manera más sistemática que en la actualidad. Se podrían utilizar recursos de los fondos estructurales para ayudar a los estados miembros que carecen de recursos suficientes para desarrollar los planes y las estructuras de requisitos.

Sin embargo, queda claro que un sistema tal sólo puede funcionar si la Comunidad está técnicamente equipada para evaluar la conveniencia de los planes de implementación, para monitorear la actividad de los reguladores nacionales, para ofrecer lineamientos, es decir, todas las actividades que hoy en día la Comisión no está en posición de desempeñar satisfactoriamente, pero que podrían confiarse a las nuevas agencias europeas. Pese a las dificultades prácticas, el esquema propuesto coincide con el principio de la subsidiariedad: los estados miembros retendrían su responsabilidad primaria, al tiempo que la principal tarea de la Comisión sería ayudar y complementar su trabajo (Dehousse *et al.*, 1992, pp. 63-65).

## 6. Conclusiones: la reforma comienza en casa

El Tratado de la Unión Europea contiene dos señales políticas importantes: primera, los estados miembros no están preparados para aceptar una expansión ilimitada de las competencias de la Comunidad y, segunda, la Comisión está debilitada. La estructura de "tres pilares" de la Unión representa un rechazo a "comunitarizar" los asuntos migratorios y de política exterior. Incluso las nuevas competencias que establece el tratado en campos como educación, cultura, salud pública o protección al consumidor están repletas de observaciones: la Comunidad puede fomentar la cooperación entre los estados miembros, apoyar y complementar su trabajo, pero a menudo se excluye la armonización de las leyes nacionales. En lo que respecta a la Comisión, no sólo se pospusieron o rechazaron la mayoría de sus propuestas, sino que

su *status* institucional está debilitado. Una piedra angular de su poder, el derecho de iniciativa, se ha suavizado en política monetaria, donde sólo goza del derecho de emitir recomendaciones. También está destinada a desempeñar un papel menor en el nuevo procedimiento de codecisión. Además, algunas declaraciones ligadas al tratado (declaraciones acerca de la transparencia y el acceso a la información, y la evaluación del costo-beneficio de las propuestas de la Comisión) sugieren que se ha cuestionado su legitimidad (Dehousse *et al.*, pp. 8-10).

La Conferencia Intergubernamental acerca de la reforma institucional programada para comenzar en 1996 debería extraer todas las conclusiones que siguieran lógicamente a estas premisas. Si el futuro de la Unión radica no en más centralización, sino en una mayor cooperación entre los diferentes niveles e instituciones de gobierno, entonces los estados miembros deben estar preparados para tomar medidas concretas para mejorar la confianza mutua y la credibilidad de su compromiso con los objetivos comunes. Esto requerirá, *inter alia*, una mayor determinación para resistir las presiones provenientes de las coaliciones distributivas nacionales, y la tentación de lograr ventajas políticas en el corto plazo a costa de la congruencia de las políticas. En vista de la naturaleza del proceso democrático, estas condiciones se cumplen mejor delegando las facultades reguladoras a instituciones políticamente independientes. He afirmado que dicha delegación no sólo aumentaría la credibilidad de las políticas, sino que también *facilitaría grandemente la cooperación entre las autoridades nacionales, subnacionales y europeas*. Un desarrollo institucional semejante en el ámbito de la CE, producto de un mayor papel para las agencias europeas, también haría posible emprender actividades, tales como el monitoreo y ciertos tipos de investigación, que se realizan mejor en esa esfera, sin aumentar el tamaño de la Comisión.

En la época posterior a Maastricht, la reforma institucional debe comenzar en casa. A menos que los gobiernos nacionales estén dispuestos a repensar su papel en la economía y a mostrar concretamente su compromiso con los objetivos comunes, las únicas opciones son mayor centralización y un debilitamiento progresivo de las bases económicas y políticas de la Unión.

## Referencias bibliográficas

- Baldwin, Robert y Christopher McCrudden (1987), *Regulation and Public Law*, Londres, Weidenfeld and Nicholson.
- Coase, Ronald (1960), "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Commission of the European Communities (1985), *Completing the Internal Market*, COM(85) 310 final, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Conseil d'État (1992), *Rapport Public 1992*, París, La Documentation Française, Études et Documents núm. 44.
- Dehousse, Renaud, Christian Joerges, Giandomenico Majone y Francis Snyder (1992), *Europe after 1992: New Regulatory Strategies*, Florencia, European University Institute, EUI Working Paper Law núm. 92/31.
- Derthick, Martha (1974), *Between State and Nation*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Dixit, Avinash K. y Barry J. Nalebuff (1991), *Thinking Strategically*, Nueva York, W. W. Norton.
- Due, Ole (1992), "Article 5 du Traité CEE: une disposition de caractère fédéral?", en *Collected Courses of the Academy of European Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, vol. II, libro 1, pp. 23-32.
- Eichener, Volker (1992), *Social Dumping or Innovative Regulation?*, Florencia, European University Institute, Working Paper SPS núm. 92/28.
- Harding, Christopher (1994), "The Relationship of the Community and State on the Enforcement of Community Law and Policy", documento presentado en la Conferencia ESRC/COST A7 sobre La evolución de las reglas hacia un mercado único europeo, Exeter, 8 al 11 de septiembre.
- House of Lords, Selected Committee on the European Communities (1992), *Implementation and Enforcement of Environmental Legislation*, Londres, HMSO.
- Hufbauer, Gary C. (ed.) (1990), *European 1992*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Johnson, Steven y Guy Corcelle (1987), *L'Autre Europe Verte: la politique communautaire de l'environnement*, Bruselas, Éditions Labor.
- Kauer, Erich (1990), "The Regulation of New Product Development in the Drug Industry", en G. Majone (ed.), *Deregulation or Re-regulation?*, Londres, Pinter, pp. 153-175.
- Kearl, John R. (1983), "Rules, Rules Intermediaries and the Complexity and Stability of Regulation", *Journal of Public Economics*, vol. 22, pp. 215-226.
- Krislov, Samuel, Claus D. Ehlermann y Joseph Weiler (1986), "The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Communities", en M. Cappelletti, M. Secombe y J. Weiler (eds.), *Integration Through Law*, vol. 1, Berlín, Walter de Gruyter, pp. 3-110.
- Majone, Giandomenico (1992), "Market Integration and Regulation: Europe after 1992", *Metroeconomica*, vol. 43, núm. 1-2, pp. 78-102.
- (1993), "The European Community between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, pp. 153-175.
- (1994a), "Understanding Regulatory Growth in the European Community", Florencia, European University Institute, mimeografiado.
- (1994b), *Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government*, Florencia, European University Institute, Working Paper SPS 94/3.
- (1995), "The European Community as a Regulatory State", en *Collected Courses of the Academy of European Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Nicoll, William (1993), "Maastricht Revisited: A Critical Analysis of the Treaty on European Union", en A.W. Cafruny y G.G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, Boulder, Colorado, Lynn Rienner Publishers, pp. 19-34.
- Noll, Roger G. (1990), "Regulatory Policy in the Federal System", documento presentado en la Conferencia sobre Federalismo Regulatorio, Florencia, European University Institute.
- Peacock, Alan (1984), *The Regulation Game*, Oxford, Basil Blackwell.
- Quandt, Richard (1983), "Complexity in Regulation", *Journal of Public Economics*, vol. 22, pp. 199-214.
- Rehbinder, Eckhart y Richard Stewart (1985), *Environmental Protection Policy*, Berlín, Walter de Gruyter.
- Scharpf, Fritz W. (1994), "Community and Autonomy: Multi-level Policy-Making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 1, núm. 2, pp. 219-242.
- Vervaele, John A. E. (1992), *Fraud against the Community*, Deventer y Boston, Kluwer.
- Weiler, Joseph H. H. (1988), "The White Paper and the Application of Community Law", en R. Bieber, R. Dehousse, J. Pinder y J. H. H. Weiler (eds.), *1992: One European Market?*, Baden-Baden, Nomos, pp. 337-358.
- Winter, Gerd (1993), "Drei Arten gemeinschaftlicher Rechtssetzung und ihre Legitimation", en G. Brüggemeier (ed.), *Verfassungen für ein Ziviles Europa*, Baden-Baden, Nomos, pp. 45-72.
- Zilioli, Chiara (1989), "The Recognition of Diplomas and its Impact on Educational Policies", en B. de Witte (ed.), *European Community Law of Education*, Baden-Baden, Nomos, pp. 51-70.

**Gestión y organización**

## Cambios estructurales: una perspectiva diacrónica

Francisco Fernández\*

El propósito de este trabajo es ahondar en la construcción de teorías respecto del funcionamiento dinámico de las organizaciones; por una parte integrar visiones dispersas, y por otro proponer hipótesis respecto de los fenómenos en análisis. Atendemos específicamente a los fenómenos de cambio de carácter estructural y de cómo ellos representan facetas críticas en la vida de las organizaciones.

Privilegiamos los cambios estructurales en cuanto acciones que acogen la necesidad de efectuar modificaciones significativas, y que por ello encierran desafíos para los directivos. Asumimos que las decisiones adoptadas en dichos momentos no sólo exigen gestionar en un periodo de turbulencia, sino que aquí se determina probablemente una parte sustantiva del futuro de la organización. Los cambios, junto con la definición de un patrón de organización del trabajo, también en ocasiones provocan *traumas* significativos que perduran en la memoria individual y colectiva de los miembros de la organización.

Este trabajo se vincula básicamente con tres movimientos de la disciplina del análisis organizacional. *a)* Con la visión de la organización como fenómeno en transición, es decir, en el marco de quienes han estudiado los procesos evolutivos y mutaciones que explican la transformación institucional, la cual está representada por los trabajos de Greiner (1970, 192), y Kimberly, Miles *et al.* (1980). *b)* Con el diseño organizacional en la perspectiva de la creación de configuraciones

---

\* El autor es profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

que se optimizan en función de su situación; esa perspectiva es representada en cuanto síntesis por las propuestas de Mintzberg (1979, 1991). Finalmente, consideramos las repercusiones de los procesos de cambio en los miembros de la organización acogiendo en lo fundamental las perspectivas de Hopkins y Adams (1976), e Isabella (1990).

## 1. Conceptualización

Seis son las premisas básicas que guían el desarrollo de este trabajo: la visión diacrónica de la organización, los cambios de carácter estructural, el determinismo en las estructuras de reemplazo, los traslapes estructurales y transiciones, el diseño e implementación de cambios estructurales y el efecto que dichos cambios tienen en las personas.

### 1.1. Diacronismo

Determinados fenómenos organizacionales sólo pueden ser entendidos si son interpretados en una perspectiva dinámica. Sin embargo, como advierte Kimberly (1980), el acercamiento de científicos, directivos y consultores tiende a estar muchas veces dominado por una orientación estática. Empero, existen condiciones que atentan contra esta postura; muchos investigadores, por sesgos disciplinarios o simplemente por sus intereses, exponen visiones sincrónicas. En todo caso, si bien las propuestas científicas influyen, quizá lo más relevante sea lo que ocurre en las propias organizaciones. ¿Por qué, pese al acento de la difusión de la planificación estratégica en las pasadas décadas, o de las directrices provistas por la escuela ortodoxa de desarrollo organizacional, aún el raciocinio está acotado a referentes del pasado y del futuro definitivamente cercanos al presente? Estudios de los diferenciales de capacidad entre las personas demuestran que no todos los sujetos pueden alejarse de “su aquí y su ahora”. Aunque por lógica los puestos directivos deberían ser ocupados por sujetos con altas capacidades de construir escenarios distantes, no siempre se da esta condición. Una segunda faceta vinculada a la capacidad tiene relación con la disposición de los sujetos a reconstruir o informarse de un pasado que no se ha vivido. En ocasiones los directivos confunden su propia memoria con los antecedentes relevantes del pasado organizacional. El segundo componente incluye el querer hacerlo. Sabemos, desde las teorías de la racionalidad

limitada de March y Simon (1958), que el *hombre administrativo* en ocasiones restringe su esfuerzo, y lo acota a lo que sería apreciado como un desempeño razonable. Más recientemente, las teorías de la firma y de agencia de Fama (1980), Fama y Jensen (1983), y Jensen y Meckling (1976), dejan entrever cómo la lógica de los contratos o los mercados de referencia (bursátiles o de trabajo) no por fuerza procesan o incorporan la preocupación del directivo por el largo plazo. Finalmente, tal como lo expondremos más adelante, los directivos no siempre están conscientes de cuáles son los antecedentes y proyecciones imprescindibles.

### 1.2. Cambios de carácter estructural

Para los efectos de este ensayo, un cambio estructural es aquel que reúne las siguientes características: *a)* Supone alterar sustantivamente las *pautas de conducta* —y por ende las percepciones, actitudes y valores (cultura)— de los miembros de la organización. *b)* Se concentra en perfeccionar la manera en que tradicionalmente se desarrollaba la *tarea primaria* de la organización, o aquellas tareas no medulares, pero vinculadas estrechamente a los procesos de la tarea primaria. *c)* El proceso de cambio tiende a la radicalidad, es decir, es una revolución más que una evolución. Así, aunque el proceso mismo de transición puede ser *incremental*, existe una decisión en la que se reemplaza una estructura por otra, sin perjuicio de los plazos que esto llegue a tomar. *d)* Las personas que administran el proceso como directivos y especialistas se *exponen o son vulnerables* a los desenlaces del cambio; eventuales sanciones están siempre acechando. Destaca el *voluntarismo* de quienes promueven el cambio, en conjunción con el determinismo de las fuerzas del contexto, es decir, hay quienes responden por inducir el cambio (Wilson, 1992). *e)* Los cambios estructurales son *estratégicos*, ya que representan la fórmula central, es decir, los *medios* por los cuales la organización espera alcanzar sus fines. *f)* Implica *irreversibles* estados para el largo plazo, en cuanto, por definición, el diseño se realiza para que perdure lo más posible en el tiempo.

Los cambios estructurales se oponen a los cambios *cíclicos*, los cuales suponen una modificación temporal de un nivel o estado. Con el tiempo, el cambio cíclico tiende a seguir un modelo discernible de fluctuación, al volver de manera regular al estado anterior; en tal sentido son repetitivos, no son limitantes y se constituyen en meros ajustes temporales.

Los cambios estructurales no sólo se remiten a materias de tipo organizacional, ya que aunque éstas son, en general, depositarias del cambio, el origen del mismo puede encontrarse en materias como las tecnologías, la propiedad o las estrategias de negocio.

### 1.3. Determinismo en las estructuras de reemplazo

Greiner (1972) postuló que las organizaciones se dan una estructura para funcionar, la cual es reemplazada por otra cuando la anterior ya no es funcional para los intereses institucionales. Por otra parte, Greiner propuso que las estructuras organizacionales podían ser funcionales durante periodos prolongados, al disponer de *grados de flexibilidad* que les posibilitan adaptarse a variaciones en la situación que enfrentan. Greiner propone la existencia de una secuencia predeterminada de estructuras a medida que las organizaciones van creciendo en tamaño o en el nivel y complejidad de sus operaciones. Si bien es cierto que en muchos casos se cumple la secuencia establecida por el citado autor, también apreciamos otros en los cuales este prodeterminismo no ocurre y, por lo mismo, se ha de valorar tanto la problemática relativa a la secuencia de estructuras como lo que ocurre entre una estructura y otra, es decir, el proceso mismo del reemplazo estructural de un patrón por otro. Esta tesis nos deja entrever que se deben realzar los procesos dinámicos de la organización y, desde allí, cómo las estrategias de diseño pueden ser las tareas más adecuadas para los analistas y directivos que se relacionan con el fenómeno.

La elaboración de patrones alternativos de estructuras de la alta coherencia, y luego el patrocinio de modelos híbridos efectuados por Mintzberg (1979 y 1991), pusieron de manifiesto que la tesis planteada por Greiner se cumplía solamente en la medida en que la organización enfrentara una secuencia, prácticamente estereotipada en su situación. Entonces, a falta de un modelo que estableciera dichas secuencias para orientar la selección de la estructura de reemplazo, emergió la relevancia del diseño organizacional.

En conclusión, el concepto de evolución que propuso Greiner resulta escasamente significativo del fenómeno que él intentó explicar. Por lo mismo, nos enfocaremos en la tarea de describir lo que aquí llamaremos el Ciclo de Vida de la Estructura Organizacional, postulando que cada estructura organizacional tiene una existencia acotada, la cual se inicia en un proceso de gestación y culmina con su

absoluta extinción como patrón que influye en el funcionamiento de la organización.

### 1.4. Traslapos estructurales y transiciones

Sostener que a través del tiempo las organizaciones requieren diferentes estructuras para adecuarse a las condiciones situacionales que enfrentan, conduce a asumir que esta secuencia comprenderá estructuras que serán capaces de soportar el problema organizacional durante periodos *finitos* hasta enfrentar una crisis en la cual la estructura será reemplazada.

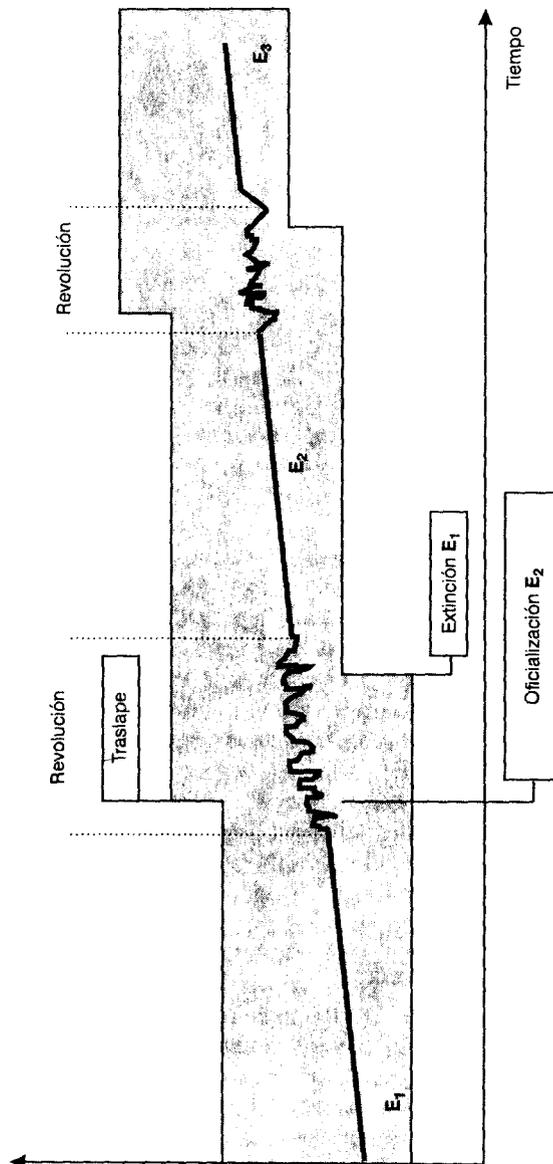
Tal como se muestra en la figura 1, asumimos que las estructuras coexisten durante el periodo que denominaremos de revolución. Este periodo lo caracterizamos como un lapso durante el cual la estructura que se extingue y la estructura de reemplazo —mismas que en adelante denominaremos respectivamente  $E_1$  y  $E_2$ — se traslapan como producto del reemplazo de una por otra.

La principal implicancia de la coexistencia de ambas —en distintos grados, por cierto— es que determinan en conjunto los comportamientos de los miembros de la organización. Para reducir este fenómeno, incorporaremos el concepto de *influencia de la estructura* ( $IE_x$ ) para definir la capacidad de  $E_x$  para determinar los comportamientos de los miembros de la organización. Sostenemos que durante los traslapos, más precisamente durante las revoluciones, las conductas emergentes son función de ( $IE_1$  y  $IE_2$ ).

Es esperable, en general, que el periodo de revolución sea más amplio que el periodo de traslape. La revolución tiende a iniciarse antes de que se establezca oficialmente  $E_2$  y se extiende más allá del momento en que, para fines formales,  $E_1$  ha dejado de funcionar.

Entendemos que  $E_1$ , al ya no poder generar los resultados esperados, provoca una crisis que alertará a los directivos de la organización para los efectos de buscar un patrón estructural alternativo. El hecho de que la revolución se mantenga más allá del punto donde la estructura original se extingue formalmente, se explica básicamente por las reacciones de los miembros de la organización, quienes sin perjuicio del reemplazo formal u oficial de una estructura por otra, presentarán una dinámica individual y en ocasiones también colectiva, que se contradice con la dinámica misma del reemplazo organizacional, ya que ella está asociada a la forma en que los sujetos aprecian  $E_1$  y visualizan  $E_2$ .

Figura 1. Reemplazos y revoluciones



### 1.5. Diseño e implementación de cambios estructurales

El diseño de  $E_2$  es una de las variables fundamentales para controlar el proceso de cambio. Por ello, nos ocupamos expresamente aquí de establecer cómo el diseño e implementación de  $E_2$  son determinantes de su ciclo de vida. El diseño presupone la gestación de  $E_2$ ; ese diseño, desde los momentos de su génesis, estará influyendo a los miembros de la organización, ya que ellos reaccionarán frente a una propuesta que razonablemente compararan con  $E_1$ . El proceso de diseño muchas veces no define de una sola vez  $E_2$ , sino que ésta se va componiendo a través de sucesivas modificaciones en la estructura ideada originalmente. Sostenemos que el proceso de diseño se da simultáneamente con el del reemplazo estructural; por lo mismo, el diseño e implementación del cambio no son necesariamente etapas secuenciales, más bien ambas coexisten durante un periodo prolongado. Tan prolongado es este periodo, que es parte sustantiva de lo que aquí nos interesa destacar, por cuanto al verificarse la simultaneidad en ambos procesos, vemos cómo la estructura emergente empezará a actuar de hecho sobre las personas y consecuentemente también sobre los resultados de la organización. Esta fase gestacional del diseño y la activación de  $E_2$  nos hace ver cómo las personas miembros de las organizaciones reaccionarán no solamente ante la propuesta de diseño, sino también ante los resultados que genere  $E_2$ . Este fenómeno crea un proceso de retroalimentación por el cual las propias personas evalúan las propuestas de reemplazo en función de las estructuras, y probablemente también con ello afecten en algún grado las tareas de diseño que se mantienen en ejecución.

### 1.6. Perturbaciones en los miembros de la organización

Durante la gestación de  $E_2$ , se pueden desatar los primeros efectos del proyecto de cambio en la organización.<sup>1</sup> Aunque se maneje con extremo

<sup>1</sup> Fenómeno transitorio. Para entender a cabalidad el sentido del término transición es útil considerar las interpretaciones de Bridger plasmadas en su extensa labor en seminarios del Instituto Tavistock. Esta perspectiva supone que las organizaciones representan *objetos transitorios*: desempeñan un papel crítico al definir la naturaleza e identidad de la organización y sus miembros, y en la configuración de las actitudes que pueden impedir la creatividad, innovación y cambio, la estructura y cultura pueden llegar a adoptar especial relevancia y ser protegidas y retenidas incluso frente al apremio para cambiar. El cambio estructural amenaza entonces identidades básicas; el miedo a perder lo que esto supone genera a menudo reacciones fuera de toda proporción.

sigilo la información relativa a la eventual reestructuración, las conversaciones preliminares usualmente se filtran. Para ahondar en esta materia explicamos lo que le ocurre a las personas al enfrentar cambios significativos como son las repercusiones del reemplazo de  $E_1$  por  $E_2$ .

Al iniciarse el cambio acontece lo que Isabella (1990) denomina *anticipación*. Los sujetos se informan por rumores, la realidad es creada por cada individuo, quien intenta conectar diferentes fragmentos de información; de este procesamiento de los datos resultarán diferentes expectativas de en qué consistirá el cambio. Las citadas expectativas inducirán al sujeto a entrar en un proceso que Hopson y Adams (1976) denominaron de *transición*, para significar cómo en nuestro caso el reemplazo de  $E_1$  por constituir un cambio significativo en el espacio vital de la persona provoca alteraciones en los supuestos que los sujetos tienen de sí mismos y de su realidad laboral.

Es entendible que las actividades, tal y como han sido desarrolladas por las personas en  $E_1$ , tienen una cierta instrumentalidad para sus vidas. Las perturbaciones en los individuos provienen de dos actitudes hacia  $E_1$ . Por una parte, hay algo *querido* que el sujeto cree que *perderá* con el cambio, y por otra, la nueva condición que reemplazará  $E_1$  le es *desconocida*, lo que le provoca tanta incertidumbre como sea la anticipación que el individuo haga del cambio. Esta última sensación se produce también aunque el sujeto conozca  $E_2$ , ya que la incertidumbre provendrá, en lo central, de cuán seguro esté él de tener un desempeño adecuado en esta nueva condición.

La transición entonces no comienza necesariamente con el anuncio de  $E_2$ , sino en cuanto se filtran datos de que algo está ocurriendo. El darse cuenta de la crisis por parte de los directivos se replica frecuentemente en los miembros de la organización; por ejemplo, cambios tecnológicos, traspasos en la propiedad, crisis profundas y sostenidas, mensajes externos de que la organización debe cambiar, etc., son para los miembros de la organización señales de que  $E_1$  cambiará.

La primera fase de las transiciones se denomina *inmovilización*; en ella el individuo se desconecta de la realidad siendo autorreferente respecto de lo que está ocurriendo, o más bien de lo que a su juicio

Esta teoría supone que el cambio se dará espontáneamente sólo cuando los miembros de la organización estén dispuestos a renunciar a lo que mantenían con cariño para así reemplazarlo por algo nuevo. Una de las realidades que emergen frecuentemente es que los propios consultores o agentes de cambio se transforman en fenómenos transitorios o ficciones que éstos crean. La conducción implica que los sujetos atiendan al problema del yo y del no yo durante un periodo prolongado.

ocurrirá; frente a la sorpresa, la persona es incapaz de pensar y reaccionar. Las conductas son respuestas ante el dolor de la pérdida y el miedo a enfrentar lo desconocido, y por ello dependen del grado de familiaridad que la persona tenga en el tipo específico de cambio que enfrenta —en nuestro caso, obviamente, con reestructuraciones. Las personas pueden hacer oídos sordos e inmovilizarse, y ello puede confundir a los directivos, en especial si esperan una reacción, pues pueden erróneamente concluir que para la gente *todo está bien*.

La siguiente reacción consiste en que el sujeto *minimiza* las consecuencias del cambio, o las desvirtúa destacando aspectos positivos; una vez más, los directivos pueden recibir una retroalimentación equivocada. Las personas insisten en que la realidad sigue siendo igual. Paradójicamente, mientras más severo es el cambio, más insistirá el sujeto en que éste no existe. A continuación se produce una tercera reacción ante el cambio, consistente en la *depresión*. Luego de que el individuo no puede sostener por más tiempo la fantasía minimizadora, tenderá a sentir que será incapaz de adaptarse a las nuevas circunstancias, es decir, el sujeto percibe que ciertas cosas efectivamente han cambiado. Los costos de no enfrentar el cambio serán menores que los de enfrentarlo; por ejemplo, el sujeto no trabaja con la nueva tecnología porque estima que podría descubrir que no es capaz, en comparación con los costos de que su jefe lo presione para que empiece pronto. La postergación de actuar tal y como corresponde a la nueva realidad, hace que los costos de no enfrentar el cambio aumenten progresivamente hasta el punto en que superan a los supuestos costos de enfrentarlo. Llegado este punto, el sujeto asumirá la realidad.

En la cuarta fase, al *aceptar la realidad*, el sujeto adquiere una disposición positiva de cambio hacia la nueva situación y comenzará a explorarla con el objeto de descubrir con realismo su verdadera naturaleza, es decir, reemplazará lo que fueron sus fantasías por percepciones mucho más objetivas de lo que está ocurriendo o podría ocurrir.

La quinta etapa consiste en un proceso de *búsqueda y prueba* de actitudes y conductas adecuadas a la nueva situación ( $E_2$ ). Aquí el sujeto está abierto a probar, y por lo tanto es ésta una fase en la que se pueden esperar errores, ya que en definitiva se está en un proceso de aprendizaje.

El proceso avanza con la *búsqueda de significados* respecto de  $E_2$ , en especial respecto de las funciones que le cabe desarrollar a cada sujeto. La persona buscará entender los cambios y definir una orientación congruente frente al nuevo contexto. La transición culminará

cuando el sujeto ha *internalizado* el cambio, siendo capaz de contrastar  $E_1$  con  $E_2$ . La persona acepta los nuevos significados y supuestos respecto de sí mismo y de sus comportamientos en  $E_2$ .

Las teorías respecto del impacto de los cambios en las situaciones proveen varias indicaciones para la conducción del cambio: *a)* Se aprecia que frente al cambio de  $E_1$ , habrá sujetos que lo patrocinan y que no padecerán los efectos citados, ya que para ellos  $E_2$  es una ganancia y no les produce incertidumbre. *b)* Las personas son más vulnerables en la medida en que no han vivido cambios de naturaleza similar o se sienten cómodos con  $E_1$ . Mientras más tiempo las personas hayan sido organizadas por  $E_1$ , más intensos y lentos serán los procesos antes descritos, es decir, durante más tiempo la persona tendrá baja su autoestima. Por lo antes comentado, pueden existir diferencias significativas en las reacciones frente al cambio dependiendo de las experiencias de los diferentes sujetos. Una de ellas es clave y tiene relación expresamente con cuántas veces el sujeto tuvo que vivir procesos de cambio similares. *c)* Acortar la duración de la transición o crisis es beneficioso tanto para las propias personas como para la organización. Intentar mover a los sujetos rápidamente al punto de contacto o de aceptación de la nueva realidad es factible si se contradicen las minimizaciones o se aumentan los costos de no enfrentar el cambio. El problema en procesos de la naturaleza que aquí nos ocupa es que existe un periodo en el que ni siquiera los *proprios directivos saben en qué consistirá*  $E_2$ . Es casi obvio que con extremo cuidado entonces los directivos deben postergar la divulgación del cambio, de manera que el tiempo entre el *shock* y la capacidad de informar adecuadamente en qué consistirá el cambio sea el menor posible. *d)* Al asumir los sujetos la realidad, el proceso es diametralmente distinto, ya que ellos pueden ser activos protagonistas del cambio, probablemente pidan ayuda, se interesen en colaborar y paulatinamente efectúen juicios realistas al comparar  $E_1$  con  $E_2$ . *e)* Se puede asimismo esperar que un grupo de sujetos no entre en crisis o que su transición sea en extremo veloz, así surgirá el fenómeno que denominaremos *ajuste espontáneo*, y que consiste en que las personas por sí mismas exploraran  $E_2$  y se ajustan a las nuevas circunstancias.

## 2. Ciclo de vida de la estructura organizacional

Utilizaremos la analogía de los ciclos de vida para interpretar los fenómenos que afectan a  $E_x$  durante su existencia. Distinguimos en este proceso las siguientes etapas: crisis de la estructura antecesora ( $E_1$ ), nacimiento o gestación de  $E_2$ , periodo de traslape, periodo preóptimo, periodo óptimo, periodo posóptimo y fase de extinción.

### 2.1. Eficacia de la estructura

Con el objeto de entender el ciclo de vida de la estructura, es necesario visualizar, además de la dimensión temporal, el impacto de la estructura en los resultados agregados de la organización, es decir, lo que aquí denominaremos *rendimiento estructural para un momento determinado* ( $RE_{t_y}, E_x$ ).

El  $RE_{t_y}, E_x$  es consecuencia de los comportamientos agregados de los miembros de la organización, los cuales son a su vez determinados por  $E_x$  según la función previamente definida como  $IE, E_x$ . Si bien aquí presentamos  $RE_{t_y}, E_x$  como expresiones temporales —por ejemplo, en este caso, el periodo  $t_y$ —, encierran una complejidad mayor en cuanto asumimos la existencia de relaciones funcionales entre ellas. La formulación de  $RE_{t_y}, E_x = \alpha RE_{t_y}, E_x + \beta RE_{t_y-1}, E_x$ .

Tal formulación indica que los rendimientos de  $E_x$  son una función compleja en la cual es posible separar dos efectos. Por una parte, el provocado por la estructura en dicho periodo ( $\alpha$ ), y por otra, un efecto ( $\beta$ ) atribuible a la serie de resultados remitidos por  $E_x$  desde los periodos 1 a  $y - 1$ .

Al utilizar esta perspectiva distinguiremos tres periodos en el ciclo de vida de  $E_x$ : el primero, que denominaremos *periodo preóptimo*, se extenderá desde la gestación hasta el periodo en el que la estructura adquiere su mayor ajuste a la situación y que denominaremos *periodo óptimo*. El segundo corresponde al periodo de optimización, el cual también puede ser interpretado como un *momentum*. El tercero y final corresponde a lo que denominamos *periodo posóptimo*, el cual corresponde a la fase en que la estructura gradualmente perderá efectividad a partir del momento óptimo.

Consecuentemente, al asumir que  $RE_{1an}, E_x$  es una función continua, podemos formular que existe un rendimiento promedio de  $E_x$  el cual es la expresión del rendimiento de  $E_x$ , sin perjuicio de las variacio-

nes durante su vida proyectada. RE,  $E_x$  puede ser interpretado como un indicador de eficiencia o de efectividad, en el sentido de que ambas connotaciones pueden ser válidas en el análisis. Sin embargo, es necesario aclarar que el concepto de eficiencia es más adecuado dentro de esta propuesta, en cuanto reflejará una tasa de rendimiento en relación con los recursos o costos que demanda generar los resultados. Por otra parte, la efectividad puede resultar contradictoria en el caso de introducir el concepto de proyección de los RE,  $E_x$ ; así, al estar consciente del fenómeno de la optimización, la organización podría prever tales variaciones, y de efectuarse un contraste en situaciones extremas, la efectividad podría presentarse como una constante en cuanto  $E_x$  generaría en todo momento los resultados esperados.

Distinguimos dos grandes causas para explicar las variaciones en el rendimiento organizacional; a una la llamaremos *ajuste situacional*, a la otra *efecto reemplazo o transición*.

## 2.2. El ajuste situacional

Esta tesis se vincula a la teoría de la dependencia (Morgan, 1991). Ella, recogiendo la postura de una respuesta organizativa ( $E_x$ ) a condiciones específicas, predice que se podrá maximizar el nivel de rendimiento de la estructura organizacional en la medida en que se instale la estructura más adecuada a la situación en particular. Si bien se puede establecer en una perspectiva estática una ecuación simple que incluye el ajuste de  $E_x$  a la situación en el momento del diseño ( $T_d$ ), la verdadera problemática se relaciona con efectuar una proyección que incluya todas las situaciones que eventualmente enfrentará la estructura durante el periodo en que esté activa.

El hecho de que  $E_x$  provee estabilidad a la organización, así como la existencia de costos significativos al reemplazarla, hace que la función de optimización considere prioritario construir  $E_x$  para que perdure lo más posible. Para darle una larga vida a la estructura se debe entonces proyectar al set situacional a un futuro lo más prolongado posible. Esto posibilitará visualizar las características peculiares que  $E_x$  debería tener para resistir tales variaciones ante la secuencia estimada de escenarios. Sin embargo, la capacidad de proyección del set situacional tiende, como regla general, a disminuir en la medida en que el horizonte de planificación es mayor. Por lo antes comentado, surge un dilema en el proceso de diseño de  $E_x$ . Por una parte, se busca

maximizar su vida total, pero para diseñarla se han de conocer los diferentes escenarios que enfrentaría a través del tiempo.

El estudio de la proyección del set situacional no se ha desarrollado, por la manera en que se ha construido el marco teórico estructural; por una parte, algunas de las contribuciones se remitieron a aislar una sola variable de la situación. Por otra parte, esfuerzos como los de Weber, Burns y Stolker (1961) y Mintzberg (1979) se concentraron en la descripción de patrones situacionales típicos que demandaban configuraciones estructurales de alta coherencia. Ambos tipos de esfuerzo estuvieron a la vez desligados de los movimientos que se centraron en el cambio propiamente; por lo antes señalado, se restó importancia a la dinámica que se produce en la situación al transitar de un estado a otro.

El set situacional es un arreglo multifactorial que incluye todas las variables controlables e incontrolables que afectan el rendimiento de la estructura organizacional. Modelando el fenómeno de la proyección del set, tenemos que las variables que lo componen,  $s_1$  a  $s_n$ , tendrán un comportamiento estimado que puede oscilar desde ningún cambio—desde la condición en el momento del diseño  $T_d$ — hasta cambios continuos o discretos de carácter significativo durante el ciclo de vida proyectado para  $E_x$ . El grado de control de las variables situacionales es de suma importancia, ya que establece una diferencia muchas veces sustantiva en la capacidad predictiva de su evolución en el set situacional. En el extremo, entonces, se plantean dos casos hipotéticos. Uno en el que el set situacional es constante, y que se puede descartar por dos motivos. Por una parte, la baja probabilidad de que ello ocurra en una organización de nuestros días atendiendo a la tasa de cambios ambientales que ellas enfrentan, y por otra, porque de darse el reemplazo estructural esto supondría haber encontrado un patrón que serviría a la organización hasta el infinito. Nótese que esta condición es la que explica el fenómeno de los reemplazos estructurales.

El segundo caso es el más realista. Aquí contemplamos un cambio en el set de situaciones que puede tener un carácter continuo o de saltos cuánticos. Para exagerar el dilema, visualicemos que la estructura pudiera ajustarse a cada uno de estos set a través del tiempo. Ello supondría que en todo momento el nivel de ajuste sería óptimo. Sin embargo, el carácter estructural no posibilita este tipo de alternativas por la condición de que todo patrón estructural tiene un *grado limitado de flexibilidad*. Por dicha razón, para el periodo seleccionado se habrá de optar por un patrón que maximice en promedio el rendimiento organizacional.

La concepción de una *maximización promedio del rendimiento organizacional* nos llevó a definir dos expresiones de *suboptimización*. Durante el periodo inicial, la estructura presentará rasgos de sobredimensionamiento, mismos que se justifican porque el paulatino cambio en el set situacional aún no ejerce todas las demandas para las cuales está preparada la estructura. De la misma manera, podemos replicar el raciocinio para el periodo posóptimo, donde la estructura estará subdimensionada para acoger las demandas de la situación.

Aquí resulta útil atender nuevamente al paradigma de la evolución, del cual se desprende una capacidad adaptativa de la organización. Esta característica de la estructura, que denominamos su *grado de flexibilidad* ( $GF, E_x$ ), consiste en la capacidad de  $E_x$  de provocar los resultados agregados ante variaciones en la situación. En el extremo, si  $GF, E_x$  es cero, las suboptimizaciones serían proporcionalmente iguales a la magnitud en los cambios en la situación. A la vez, si  $GF, E_x$  alcanza cien por ciento, la suboptimización se reduce a cero. En la vida de  $E_x$  debería presentarse, en condiciones normales, un momento que denominaremos *punto de ruptura*, y que entendemos como una relación entre los costos asociados a reemplazar  $E_x$  y los  $RE, E_x$  proyectados, tal que resulte beneficioso efectuar el reemplazo. Lo anterior nos lleva a subrayar que el *punto de ruptura al constituir el momento óptimo de reemplazo de  $E_x$*  se debería (ojalá) anticipar el diseño de  $E_x$ , o en cualquier otro momento posterior, con el objeto de minimizar el periodo que transcurra hasta implementar el patrón de reemplazo de  $E_x$ .

### 2.3. El efecto reemplazo

La segunda razón para explicar las tendencias en el rendimiento organizacional se relacionan con el reemplazo estructural propiamente tal, es decir, con las perturbaciones que el cambio provoca en los miembros de la organización y en la ejecución de las funciones de mayor relevancia. Introducir esta segunda explicación posibilita comprender cómo las estructuras de reemplazo en ocasiones pueden en su activación formal estar generando rendimientos inferiores a los que proveía su antecesor ( $RE, E_x$  a  $RE, E_z$ ). En la figura 2 apreciamos cómo la curva que expresa el rendimiento puede encontrarse en ocasiones en un punto inferior al que estaba  $E_1$  en el momento de ruptura. Aquí podemos ver reflejado lo que denominaremos *costos de la transición* entre ambos patrones estructurales, y que detallaremos a través del análisis posterior.

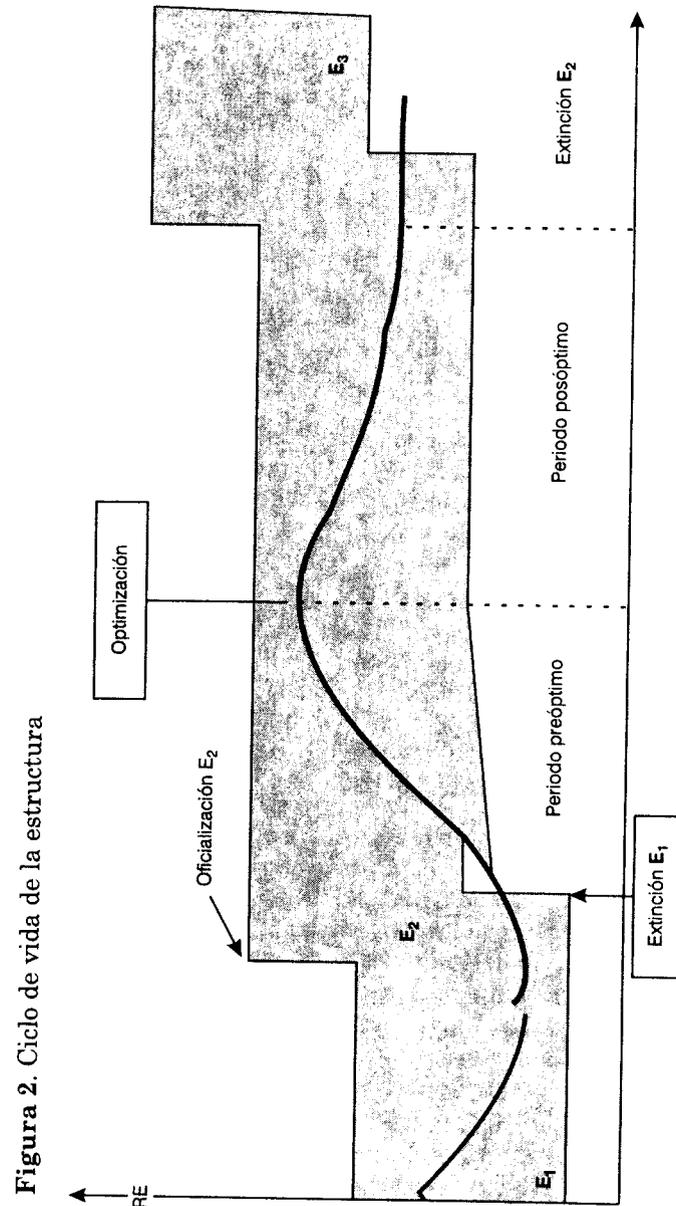


Figura 2. Ciclo de vida de la estructura

#### 2.4. Nacimiento o gestación

Esta fase en una estructura organizacional acota el punto de partida del ciclo de vida; sin embargo, como lo hemos planteado, este momento —si pudiera ubicarse con precisión— se encuentra antes del nacimiento, o de lo que denominaremos la *activación formal u oficial de la estructura*. Por lo mismo, existe un primer periodo relevante en el ciclo de vida  $E_x$  que comprende desde un momento arbitrario en el que miembros de la organización, al contactarse con las disfuncionalidades de la estructura vigente, se disponen a la tarea de identificar la estructura de reemplazo, hasta el momento en que este proceso culmine con un diseño definitivo, más precisamente pseudodefinitivo, ya que normalmente existirán diferencias entre él y la estructura implementada de hecho.

Denominamos *periodo de gestación* a esta fase para no reducirla al concepto de diseño, ya que en ella, en algunos casos más que en otros, por cierto, se verifica un proceso relacionado con el cambio propiamente tal. Ciertamente, las reacciones frente a la necesidad de cambio que genera una estructura disfuncional no siempre se conducen con la situación de crisis. Sabemos que en determinadas condiciones el cambio es postergado. Frecuentemente, y por ello es relevante, la estructura  $E_1$ , por medio del sistema de poder interno y externo que ha generado, transmitirá parte de su racionalidad a  $E_2$  reduciendo probablemente su calidad al encontrar referentes desactualizados de la situación que se debería enfrentar.

Para formarse una visión cabal de cómo transcurrirá el ciclo de vida organizacional de  $E_2$  resulta imprescindible remontarse hasta un momento en que está activa la estructura antecesora,  $E_1$ . En situaciones convencionales,  $E_1$  entrará en una situación de suboptimización de tal magnitud que se justificará el reemplazo por estar en el punto de ruptura.  $E_1$  —si representa una situación convencional— ha sido durante un tiempo prolongado inductor de la manera en que se han establecido las pautas de relación para los miembros de la organización. De alguna manera  $E_1$  ha provisto *contratos* entre los miembros y la organización; las personas ingresaron a la institución, se esforzaron y se mantuvieron en ella de acuerdo con dichas pautas. Por tal motivo, mientras más potente y duradera sea una estructura, mayores serán los efectos entre sus miembros cuando ésta entre en crisis y perciban que algo está fallando.

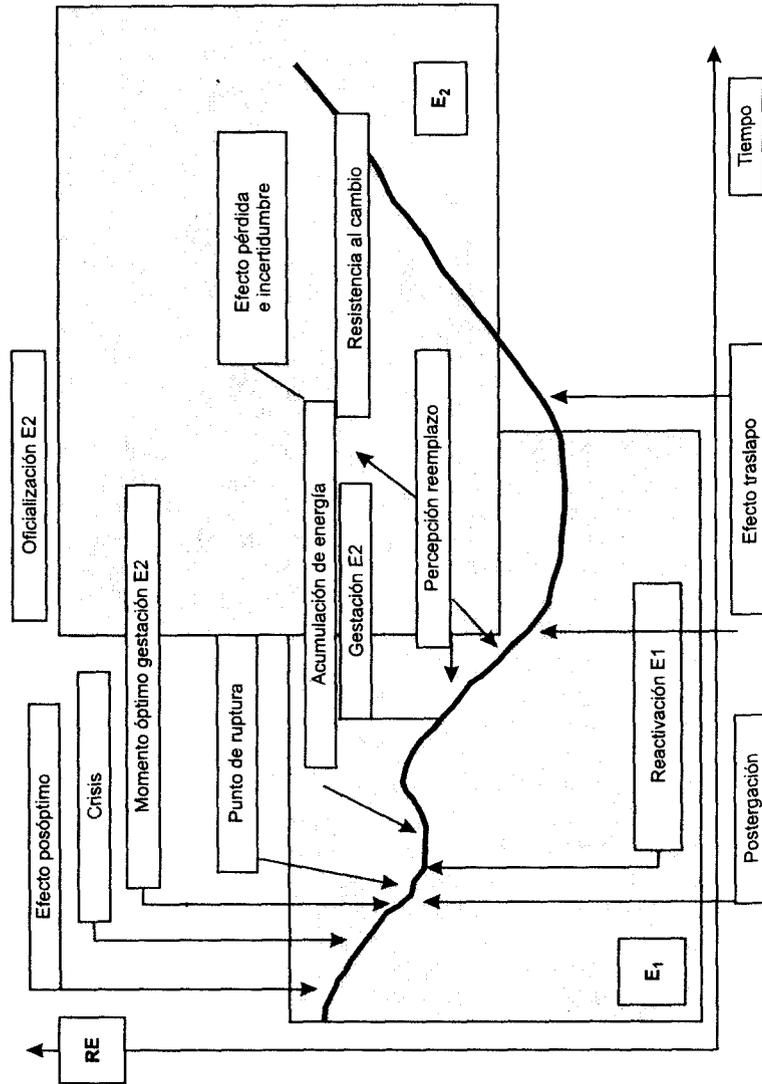
La percepción de la crisis debería movilizar a los miembros de la

organización a definir  $E_2$ . Sin embargo, en la mayoría de los casos se produce un efecto que aquí denominaremos *postergación*. Éste es un proceso complejo por el cual los miembros de la organización se las ingenian para darle un poco más de vida a  $E_1$ . Las razones que explican estas conductas son varias. a) El cambio presupone connotaciones de pérdida respecto de la forma en que se ha estado operando, ello puede activar especialmente a quienes tengan situaciones de privilegio. b) La sensación que los directivos pueden tener de que en dicha condición estarían reconociendo un eventual fracaso en su propia gestión. c) Los costos que deben asumirse al declarar el estado de crisis y de reorganización, ya que ello es entendido como un proceso de confusión, de convulsiones y perturbaciones que, durante un periodo prolongado, demandarán no sólo una mayor dosis de energía, sino también adoptar decisiones que van desde opciones dolorosas hasta dilemas políticos para buscar un nuevo escenario donde las coaliciones de poder se puedan volver a articular.

Idealmente, tomar conciencia de lo que ocurre posibilita visualizar el origen del proyecto, permitiendo que los actores contextualicen adecuadamente lo que está ocurriendo en la organización al inicio de la intervención. Esta perspectiva puede ser de enorme utilidad para abordar sensaciones de culpa o responsabilidad de los involucrados. En algunos casos  $E_1$  ha sido mal gestionada y alguien debe responder. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones —a parte de un efecto de postergación— el problema es una consecuencia natural de cambios contextuales o de procesos naturales, como el crecimiento o la desconcentración de las operaciones de la organización.

La *acumulación de energía* significa un concepto de síntesis, el cual alude al conjunto de circunstancias que hacen necesario y al mismo tiempo viable impulsar un cambio de tipo estructural. De no existir energía suficiente, la organización postergará el cambio y —por lo menos en algunos casos— intentará otros proyectos de mejora menos profundos, confiando en que serán paliativos para los males de la organización. Esto explica, como se grafica en la figura 3, que en ocasiones el rendimiento organizacional presente una tendencia a mejorar. Sin embargo, esto no podrá sostenerse por un tiempo prolongado, ya que es una solución transitoria que no es capaz de solucionar el problema de fondo. Una tipología que permite evaluar acciones de postergación, es decir, de cambios no adecuados, es la propuesta por Butler (1991). 1) *Inercia*: no ocurre ningún cambio. La organización puede persistir en que  $E_1$  es adecuada, no existiendo voluntad para

Figura 3. Fase de gestación de la estructura de reemplazo



estimular el cambio. 2) *Incursiones abortadas*: después de intentar un cambio, se decide volver atrás (a E<sub>1</sub>). 3) *Transformación lineal*: la administración intenta cambiar, involucra algunas partes de la organización y eventualmente logra el cambio de E<sub>1</sub>. 4) *Transformación oscilante*: después de un número de intentos abortados de cambio, eventualmente la administración se decide por E<sub>2</sub>. Muchas iteraciones pueden llegar a ocurrir dentro de este proceso. 5) *Transformación retardada*: durante el proceso de cambio ocurren interrupciones y recirculaciones, de esta manera se interrumpe la linealidad. Sin embargo, E<sub>2</sub> es buscado persistentemente y alcanzado al final. 6) *Incursiones no resueltas*: comienza como una transformación lineal, pero vacilando, ya que la administración es incapaz o no puede acordar las características de E<sub>2</sub>.

Con el fin de visualizar los escenarios relativos a la acumulación de energía analizaremos dos casos que describen situaciones inadecuadas que se presentan con relativa frecuencia, y que incluyen en diversos grados la tipología antes expuesta.

E<sub>2</sub> trivial. Corresponde a aquellas situaciones en que la necesidad de cambiar se produce en un lapso relativamente breve. Ello ocurre porque el cambio de escenario es tan evidente para los miembros relevantes del sistema, que las razones que justifican la transformación de E<sub>1</sub> son para ellos obvias. El tipo de circunstancias antes descritas, si bien tiene la ventaja de que los directivos no tienen dudas de que se debe cambiar, puede provocar el síndrome que Mintzberg (1979) denominó *organizaciones de moda*. Esto alude a la reacción de la autoridad respecto de cuál debería ser el cambio, la aparente obviedad les lleva a una *sobresimplificación* que se traduce en respuestas que son potencialmente peligrosas, por las siguientes razones: a) La definición de E<sub>2</sub> tiende a efectuarse de manera muy general; se traduce preferentemente en la incorporación de definiciones globales e inespecíficas que provienen de la sabiduría gerencial folklórica, basada muchas veces simplemente en lo que han hecho otras organizaciones. b) Probablemente en estas circunstancias no se busca ayuda especializada y consecuentemente se confía más en las propias capacidades de los directivos, quienes no desarrollarán sistemáticamente el proceso por razones de tiempo y capacidad. Normalmente se perderán los aportes de las ciencias del comportamiento, basándose fundamentalmente en la realidad del negocio para elaborar las cadenas de causalidad. c) El cambio se tiende a inducir por medio de acciones precisas que buscan alterar lo que para los directivos son los elementos sustantivos. Una

vez adoptadas las decisiones clave, se delega la función de continuar con el cambio a personas en niveles jerárquicos inferiores, quienes también carecen de conocimientos y experiencia, pero además adolecen de insuficiente autoridad para controlar la dirección del cambio. En algún sentido, parece subyacer el supuesto de *la carga la arreglamos en el camino*. d) El proceso tenderá a acontecer en el esquema provisto por E<sub>1</sub>, de allí que la resistencia al cambio y los consecuentes trastornos que emerjan se expresarán con fuerza para mantener el estado de cosas imperante hasta dicho momento. En ocasiones el cambio es una ensoñación, ya que se mantiene E<sub>1</sub> y, sin embargo, todos comparten la sensación de que hubo un cambio. e) El bajo grado de planificación del cambio provoca que los miembros de la organización dispongan de niveles de información insuficientes, y por ende sus transiciones sean prolongadas. f) Probablemente se dé en algún grado lo que Argyris & Schon (1978) denominaron teoría de la adopción, para definir la retórica con que los miembros de la organización intentan encubrir *que no saben lo que están haciendo*. Este fenómeno es complejo, ya que los sujetos no sólo buscan convencer a otros, sino que inclusive también a ellos mismos. En oportunidades esto puede llegar a convertirse en un proceso grupal, y hacerse por ello más profundo el problema.

**Gatopardismo.** Un segundo caso, bastante frecuente, corresponde a aquellas organizaciones en las que se equilibran las fuerzas a favor del cambio con aquellas que prefieren que se mantenga el estado de cosas. Las presiones a favor del cambio pueden estar en un sistema vinculado a la propia organización, pero de hecho fuera de sus fronteras. El discurso suele ser inespecífico al punto de sólo enunciar la necesidad de cambiar. La evidencia demuestra que esta energía se acumula lentamente, a menos que circunstancias puntuales le den un *impulso vigoroso* a la transformación. La clave para identificar esta condición está en advertir la contradicción entre las metas de cambio y los cambios concretos que en ellas se producen.

La resistencia al cambio ocurre por los intereses de miembros relevantes del sistema para los cuales la dirección señalada para la transformación les resulta en extremo *amenazante*. Usualmente el grupo conservador se configura en una *coalición interna* de poder que opera en una red superpuesta a la organización formal. Frecuentemente, la estrategia para bloquear los cambios consiste en dar *señales de que estamos ocupados en cambiar*; ello lleva a las fuerzas procambio a la ensoñación de que su propuesta está siendo acogida. Sin embargo, el tiempo sigue pasando, en la organización no ocurren cambios sustan-

tivos y sólo se acumulan cantidades de informes de diagnóstico sobre lo que *podría hacerse*.

El circuito de mantención del *statu quo* se prolonga. Por una parte, durante años la organización repele a sujetos con perfiles de agentes de cambio; por ende, estas capacidades están minimizadas en la organización; la naturaleza de la organización hace que la evaluación comparativa de sus resultados o sea imposible —y por ende es difícil cuestionar el desempeño— o, en el peor de los casos, se dan todas las posibilidades de comparación, lo que habilita a la coalición dominante para afirmar que “estamos dentro de los rangos normales e inclusive mejor que otros”. Las autoridades de la organización perciben como *riesgoso* patrocinar una revolución definitiva, ya que no les es suficientemente claro el desenlace y las implicancias políticas para ellos. Finalmente, la cultura organizacional protege el *statu quo*, ya que su ideología valora justamente el cómo se están haciendo las cosas.

**Condiciones ideales.** Conscientes de que existen las realidades antes expuestas, es conveniente describir cuáles serían las condiciones ideales para darle un contenido más preciso a nuestra expresión de acumulación de energía. Un primer elemento tiene relación con la *valorización de los resultados de la organización*, en el sentido de que una alta insatisfacción con ellos ayuda a promover la búsqueda de soluciones para alcanzar el nivel de resultados deseados. El caso extremo se da cuando está amenazada la supervivencia de la organización. Idealmente esto debería darse en el nivel de los principales de la organización y de sus agentes más relevantes, en cuanto es función exclusiva de ellos pretender resultados de excelencia. La Alta Dirección debe concluir, además, que el cambio en los resultados *es una función de la estructura*, y descartar por ello correcciones en otras dimensiones que impliquen ajustes menos profundos y potentes. Un segundo elemento se relaciona con el *perfil de los directivos* en relación con disponer de características de agentes de cambio y de tener una disposición de voluntad a enfrentar el desafío que implica el reemplazo estructural. En tercer lugar, los directivos, aunque tienen sólo concepciones generales respecto de cómo se podría cambiar, concluyen que éste es un *trabajo especializado*, y que de efectuarse sistemáticamente se reducen los riesgos asociados al cambio. Por tal motivo, organizan una fuerza de tarea que integra miembros de la propia organización y consultores externos. Se asume en síntesis que *el cambio es impostergable*, y que los costos asociados a él serán retribuidos en el futuro por los beneficios que producirá la nueva organización.

Los directivos están conscientes de las características de  $E_1$ , y de cómo ella puede influir en el desarrollo del proyecto. Idealmente, existe conciencia respecto de las *fuentes de resistencia al cambio*, los potenciales perdedores y ganadores ante el reemplazo de la estructura, y se analiza cómo potenciar al equipo a cargo del cambio y otorgarle herramientas para su gestión. De ser necesario, los directivos están dispuestos a usar estrategias coercitivas para inducir el cambio (Dunphy y Stace, 1988). Finalmente, se puede considerar la postura destacada por Walton (1980) respecto a la disposición de los directivos a negociar recursos para la reestructuración: tiempo para planificar, consultores, entrenamiento, permiso para tratar con una curva de iniciación prolongada, soporte de la autoridad para absorber el riesgo de la innovación.

### 2.5. Reducción del periodo de traslapo

Varias son las condiciones que se deben atender para minimizar el periodo de traslapo; entre ellas destacamos en primer lugar lo que aquí denominaremos la *demolición* de  $E_1$ . Es frecuente observar que en los procesos de transición la atención privilegia la instalación de la estructura de reemplazo dejando en un plano más que secundario la *desactivación* de la estructura vigente. Utilizar el término *demolición* puede parecer una exageración; sin embargo, detrás de esta palabra se encierra una estrategia que busca eliminar prontamente todos los vestigios de  $E_1$  que resulten inconsistentes con  $E_2$ , es decir, reducir IE,  $E_1$ . En el proceso de demolición se debe dar especial atención a aquellas variables menos notables dentro de la propuesta de  $E_2$ . Un buen ejemplo de esto lo constituye la cultura organizacional. Habitualmente es difícil explicar cómo los valores que inspiraron a la organización, a veces durante décadas, ya no tienen ningún sentido e inclusive son símbolos de carencias de adaptación a la nueva contingencia.

Una segunda dimensión que afecta la duración del periodo de traslapo es la estrategia que define la *secuencia de implementación* de  $E_2$ . Habitualmente se observa en las personas involucradas en estos cambios —entre las cuales destacan por cierto los directivos— que tienden a creer que  $E_2$  se instala en un solo instante; recurrentemente escuchamos expresiones como “el día D”. Aunque se efectúen todos los esfuerzos para planificar el cambio de manera sincronizada, la naturaleza de las organizaciones hace *siempre imposible* que ello ocurra si no es en un lapso prolongado. Teniendo en cuenta la imposibilidad de

estrechar este margen, la salida al problema la asociamos a la *secuencia* de la implementación de  $E_2$ . La estructura organizacional como arreglo que incluye varios componentes, posibilita seleccionar aquellos factores que se activarán antes que sus congéneres; el problema, entonces, se reduce a considerar no sólo la importancia de dichos factores como *variables dominantes* en el patrón  $E_2$ , sino también el impacto que ellos tendrán para remitir de la manera esperada los comportamientos de los miembros de la organización. Para enfatizar este fenómeno designaremos a los factores estratégicamente más relevantes para activar la nueva estructura como las *variables críticas*.

La dirección es un tercer elemento que permite también aminorar el tiempo de duración del periodo de traslape. Ciertamente, el comportamiento de las autoridades a cargo de dirigir el proceso de cambio puede ser un elemento de aceleración en las percepciones, actitudes y comportamientos de adaptación a la nueva realidad. Sabemos que este periodo ocasiona grandes dificultades a la dirección; sin embargo, en un momento en que grupos relevantes de la organización se encuentran desorientados, confundidos y faltos de motivación, el ejemplo de los directivos y su confianza en la pertinencia de las decisiones adoptadas pueden constituirse en la única fuente de inspiración para las personas. Los directivos deben atender los procesos de resistencia al cambio, pero también aprovechar el ajuste espontáneo que con suerte afectará a algunos de los miembros de la organización.

La distinción entre quienes patrocinan el cambio y quienes se ven afectados por él es insuficiente en cuanto ciertas personas por su personalidad, su formación profesional o su experiencia laboral registrarán rápidamente las bondades de la nueva estructura e, inclusive en algunos casos, visualizarán en ella una oportunidad de mejorar su situación laboral. Esta mirada al polo opuesto a la resistencia al cambio permite a la dirección contar con aliados y disponer de argumentos para evidenciar que el ajuste es factible. Así, la dirección puede encontrar antecedentes para enviar un conjunto de señales que posibilite imprimirle un ritmo más ágil a la transición.

Vistas las condiciones del contexto en que se gesta  $E_2$ , revisemos brevemente las acciones del diseño propiamente tal, distinguiendo la idealización, la simulación y la evaluación.

*La idealización.*<sup>2</sup> Todo arquitecto incorpora a su trabajo una visión

<sup>2</sup> En términos ideales, debería con el carácter de hipótesis negociarse lo que hemos denominado el *anteproyecto del arquitecto*, es decir, una propuesta en la que por primera vez se

idealizada de aquello que está diseñando; probablemente desde allí, muchos sueños se tengan que restringir al detectarse limitaciones de diferente orden. En esta etapa, quienes diseñan o remodelan deben estar guiados por una actitud que permita las fantasías, ser divergente e intuitivo, donde se excluyan los peros y la única guía sea maximizar la eficiencia de la organización y la calidad de vida de quienes están vinculados a ella. Para nuestros efectos, el diseño idealizado se caracteriza (dependiendo del caso) por los siguientes rasgos: *a)* Los resultados esperados son increíbles en términos absolutos. *b)* Corresponde a un modelo de máxima coherencia interna de  $E_2$ . *c)* Las demandas situacionales son consistentes y por ello coinciden en requerir los mismos mecanismos, es decir,  $E_2$ . *d)* Los actuales miembros de la organización se podrían ajustar sin mayores costos a la estructura de reemplazo. *e)* No se incluyen restricciones de carácter político, tales como radicalidad o velocidad del cambio. *f)* No se consideran restricciones de carácter legal, salvo aquéllas en extremo incontrolables. *g)* El diseño se realiza para su momento óptimo, es decir, se proyectan las variables situacionales hasta encontrar la plena consistencia.

*La simulación.* Una virtud de los arquitectos es poder caminar por el interior de una vivienda que aún sólo está en sus mentes, o apreciarla desde el exterior con el objeto de estimar cómo se podrán sentir sus futuros moradores. Esta noción es el realismo que se busca en la simulación, es decir, visualizar el diseño en sus circunstancias y cómo impresionará a las personas y por ende generará determinados resultados. El punto de partida es la revisión de los *factores situacionales*; esto incluye cómo evolucionarán a través del tiempo y cómo la organización tendrá la capacidad de ajustar las dimensiones controlables que éstos incluyen.

El análisis debe reconocer la situación ambiental que enfrentará la organización. Este trabajo posibilita revisar las principales estrategias que la organización utilizará para competir en dichos contextos o alcanzar los niveles de rendimiento deseados. No está de más insistir en que las estrategias llevan incorporados lo que hemos denominado

---

visualiza la magnitud de la obra, posibilitando esbozar las tareas y dificultades que ella implicará tanto para los propios diseñadores como para los ejecutivos a cargo del cambio. Atendiendo a que parece la situación más frecuente, usaremos de aquí en adelante la figura de la remodelación; este símil posibilita entender cómo el cliente tiene una *imagen*, elaborada en distintos grados, de cómo desearía ver su obra terminada; en todo caso, esta visión tiende a ser incompleta, ya que el ejecutivo solamente tiene cuadros parciales que inclusive pueden estar inconexos entre sí. Por lo antes señalado, ambas partes requieren que el anteproyecto sea clarificador con el objeto de decidir si se involucrarán en él.

*resultados agregados.* Éstos son clave en la simulación, en tanto posibilitan que posteriormente se verifique si  $E_2$ , en los contextos previstos, será capaz de generarlos y, más específicamente, de qué manera lo logrará.

Antes de someter a prueba a la estructura bosquejada en la fase de idealización, es conveniente establecer en qué grado la organización podrá disponer de las personas con los perfiles adecuados. Aquí existen diferentes realidades. Una tiene que ver con la política de mantener a los actuales miembros; en ocasiones, lo más relevante de esta postura se relaciona con los sujetos clave de la organización. Un segundo aspecto significativo se relaciona con los mercados y la capacidad de la organización de atraer y conservar a dichas personas. De especial importancia es esta consideración cuando existe escasez o es parte de las estrategias competitivas utilizadas por otros miembros de la industria.

Simular la situación incluye también el acomodo de las personas y la variación natural en los resultados a través del tiempo. Es factible construir *módulos* de situación en la medida en que entre ellos se aprecie un grado de variedad significativo. En este sentido, se buscará explicitar las *interconexiones* clave que surgen de una visión sistémica, analítica y holística de la organización. Es probable que en la simulación se aprecie la necesidad de un híbrido con la consiguiente pérdida de coherencia comparado con la configuración seleccionada en la etapa previa.

La simulación intenta establecer los comportamientos de las personas y su impacto en los resultados agregados de la organización. Por cierto, a esta altura del proceso sólo se circunscribe a conductas idealizadas en el sentido de que la organización propuesta es la mejor alternativa disponible.

Aquí, como es sabido, es posible plantear al menos los siguientes aspectos: *a)* Lo peculiar o esencial de la situación, es decir, el nivel de impacto de las diferentes dimensiones. *b)* El componente de la configuración organizacional sobre el cual pivota el resto del diseño. *c)* Las dimensiones clave de la organización para provocar las conductas deseadas. *d)* Los comportamientos esperados de los sujetos clave. *e)* La relación entre las conductas y la generación de los resultados agregados.

La simulación debe incorporar también las *disfuncionalidades* que provocaría  $E_2$ , ellas son parte de la propuesta, son la cara oscura en la medida en que delatan los aspectos negativos o riesgosos implícitos en la acción. De esta manera se proveerá a los directivos una visión realista

de lo que ocurrirá, alertándolos respecto de los vicios del modelo e inclusive de su punto de ruptura.

La simulación puede intentar visualizar el *equilibrio de fuerzas* que se proyectará en la organización. Mintzberg (1991) avanzó en su propia conceptualización de las organizaciones atendiendo al fenómeno de los híbridos y cómo ellos, al perder la coherencia de una configuración, contienen diferentes fuerzas que pugnan en distintos grados por dominar el arreglo organizacional. Ellas han de ser vistas como causas que coexisten y, salvo que exista una configuración en el diseño, se produce el efecto de contaminación, entendido como el grado de influencia de las restantes fuerzas en la estructura. La simulación, entonces, debe relacionar los factores situacionales que son atendidos por cada una de estas fuerzas, y a la vez cómo al coexistir se producen efectos de suboptimización. Este fenómeno puede ser entendido como un equilibrio de estas fuerzas hasta lograr que todo encaje perfectamente y así lograr un nivel adecuado de consistencia e integración.

*Evaluación.* El proceso de evaluación de  $E_2$  supone un trabajo conjunto entre los especialistas y los directivos de la organización. A los primeros les corresponde efectuar una presentación de la cadena causa-efecto entre estructura y resultados agregados, explicitar por qué se optó por una solución, e inclusive, si es posible, por qué se desecharon otras soluciones alternativas. Concentrarse en los dilemas de configuraciones dominantes en contraposición a fuerzas en equilibrio posibilita que los especialistas concentren a los directivos en el plano de la relación medio-fines. Ciertamente, cada fuerza se vincula a estrategias de negocio alternas para mejorar las ventajas competitivas.

La evaluación de los directivos, si bien debe consultar una revisión de las proposiciones de los especialistas, ha de incluir en lo fundamental la revisión del diseño propuesto desde una óptica política, ya que explícitamente esta consideración fue dejada fuera de la competencia de los especialistas. Los directivos deben: *a)* Apreciar las implicaciones del nuevo patrón, en cuanto  $E_2$  implica necesariamente  $R_2$ . *b)* Contrastar  $E_1/R_1$  con  $E_2/R_2$ . *c)* Establecer cómo se eliminarán las *disfunciones potenciales*, es decir, los efectos *colaterales o secundarios* que el analista sabe acompañan a todo arreglo organizacional. *d)* Estimar la implicancia de los cambios para los miembros de la organización. Y *e)* Estar alertas a las *preferencias personales de los arquitectos*, es decir, de quienes proponen el patrón  $E_2$ .

## 2.6. El periodo preóptimo, la activación de $E_2$

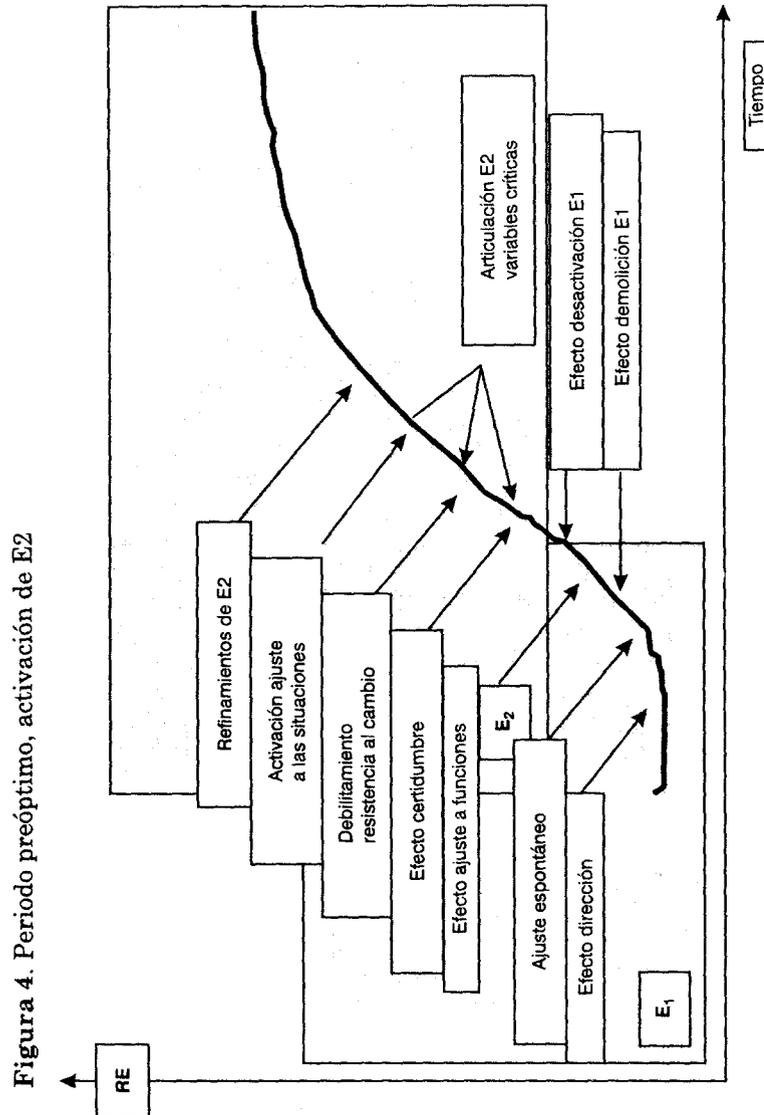
Hemos planteado que en algún punto ubicado entre la percepción de la crisis y la activación de la estructura de reemplazo (véase figura 4), el rendimiento de la organización caerá en su punto de mayor depresión. A partir de dicho instante, entendemos que se inicia el periodo preóptimo de  $E_2$ , el cual se desarrollará hasta la activación de todo su potencial alcanzando lo que hemos denominado el rendimiento óptimo.

Un conjunto de factores explican la paulatina mejora en el nivel de rendimiento organizacional; varios de ellos ya los hemos mencionado en cuanto también explican en el sentido inverso la tendencia que se da a la baja en el rendimiento durante la desactivación de  $E_1$ , y el periodo de traslape entre  $E_1$  y  $E_2$ .

Por una parte, la dirección no sólo puede orientar el proceso de instalación de  $E_2$ , sino también posibilitar un uso adecuado de ella. En ocasiones el monitoreo de la estrategia de la implementación del diseño requerirá ajustes que posibiliten maniobrar frente a contingencias que no pudieron ser estimadas con antelación. Por otra parte, quienes se ajusten espontáneamente a la nueva configuración también ayudarán a activar progresivamente los mecanismos de la nueva estructura. Los miembros de la organización más resistentes al cambio probablemente se hayan retirado de la organización y con ello producido una corriente de reemplazo con sujetos proclives a desenvolverse en  $E_2$ . Miembros de la organización resistentes al cambio que permanezcan en la organización probablemente van a deponer dicha actitud como producto de la sensación de certidumbre que les da la comprobación de que se pueden desenvolver confiadamente dentro de estas nuevas reglas del juego. Estos mismos sujetos también verán debilitada su sensación de pérdida respecto de  $E_1$ ; la rearticulación de las relaciones sociales y de tareas crearán un ambiente suficientemente atractivo para ir olvidando todo lo bueno del pasado y valorizar  $E_2$ .

Al transcurrir el tiempo, el efecto esperado de mayor relevancia en el rendimiento de  $E_2$  es su paulatino ajuste a la situación; existe un proceso de refinamiento que progresivamente se irá puliendo a través de la instalación de procesos tales como las comunicaciones, el manejo del conflicto, el liderazgo y los procesos decisionales del macro diseño por el cual se instaló  $E_2$ .

Uno de los procesos de refinamiento del diseño de mayor relevancia para nuestro interés es el relacionado con los cargos clave. Éstos tienen una relación directa con aquellas personas que deben responsa-



bilizarse de lo que aquí denominamos *funciones maestras*; a partir de ellos pivotará una parte importante del diseño, sobre todo cuando se opte por fórmulas de carácter participativo. Esta última condición nos obliga a atender los fenómenos referidos a las reacciones de los potenciales ocupantes de dichos cargos. Durante la fase de diseño dentro de la organización, los sistemas políticos y de poder elaboran diferentes escenarios en los cuales tiende a dominar la persona sobre las funciones. Así, con una definición precaria de las funciones del supuesto cargo, se proyectan eventuales comportamientos de los candidatos que podrían llegar a ocupar cada una de las posiciones.

Finalmente, además del deseo de actuar de manera concordante con la nueva estructura, los miembros de la organización efectuarán un proceso de adaptación y aprendizaje que les permitirá adquirir las habilidades y conocimientos necesarios para ejecutar adecuadamente las funciones que desempeñan dentro de la nueva configuración.

## 2.7. Proyección de la evolución

Es útil para las organizaciones prever, a través de proyecciones, cómo evolucionará  $E_x$ . Estar conscientes de determinados fenómenos ayuda a los directivos a tomar medidas oportunas por medio de un plan de monitoreo. Igualmente, posibilita que los miembros de la organización, al estar en capacidad de anticipar ciertas condiciones, reaccionen sin los efectos negativos que puede provocar el cambio. Aquí nos interesa el periodo comprendido entre la finalización del proyecto de rediseño y la eventual acumulación de energía para desactivar  $E_2$  y buscar el diseño  $E_3$ . Varias razones pueden explicar por qué motivo esta forma de gestionar las organizaciones no se da de hecho habitualmente. Por una parte, durante las revoluciones que implican los reemplazos, se está tan ocupado en la tarea inmediata de efectuar el cambio, que pensar más allá de un determinado escenario parece no tener demasiada urgencia. En ocasiones, también, los patrocinadores del cambio están tan entusiasmados con su propuesta que la idealizan, al punto de no reconocer algunos desenlaces, posiblemente en la creencia de que reconocer las limitaciones de  $E_2$  puede llevar a que pierda fuerza el argumento procambio.

Aparte de las razones antes comentadas, se presenta también la necesidad de disponer de *planos*. Normalmente, quienes lograron instalar  $E_2$  no estarán en la organización cuando deba gestionarse su

evolución. Debe notarse que si se desea entender e intervenir en la organización, es necesario disponer de guías, al igual que para quien desea remodelar una vivienda es útil saber cómo se puede retirar un tabique, puesto que la estructura está sostenida por una viga.

Un argumento adicional para patrocinar la proyección de la evolución de  $E_2$  se remite a la interacción de directivos y expertos durante la fase de diseño. En dicha oportunidad deberían hacerse explícitos varios de los aspectos relativos a la evolución de  $E_2$ , ya que constituyen argumentos que posibilitan evaluar las diferentes alternativas. Por lo antes comentado, incorporar esta exigencia a los analistas es un síntoma de rigurosidad que, por lo demás, ni siquiera debería acrecentar los costos. Aunque este modelo también sirve a los fines de esclarecer cómo evolucionó  $E_1$ , en lo fundamental posibilita proveer a los directivos un esquema para gestionar o administrar las distintas etapas por las que pasa una estructura, haciéndose conscientes de algunos fenómenos que serán preferentemente de su responsabilidad.

Aunque atendible la postura antes comentada, según nuestro parecer el esfuerzo vale la pena si consideramos los siguientes aspectos: a) Los directivos estarán conscientes de fenómenos que los pueden confundir, como por ejemplo los niveles de ajuste de  $E_2$  antes y después del punto de rendimiento óptimo. b) Es posible anticipar la necesidad de efectuar variaciones o microajustes que posibiliten minimizar los efectos negativos durante los periodos de suboptimización. c) Es factible establecer un set de indicadores en el ámbito de la cadena de resultados que alerten sobre la capacidad de  $E_2$  de responder a las expectativas atribuidas a la organización. d) El monitoreo se puede facilitar al establecer la evolución de las conductas de los miembros de la organización. Es factible, entonces, no llegar a desesperar cuando las cosas parecen no ir bien, sin perjuicio de que las reacciones son más que esperables. En el mismo sentido, se aumenta la capacidad de entender aquellos cambios conductuales que en ocasiones parecen ser ajustes espontáneos de los miembros de la organización.

La administración de la evolución depende del equilibrio de fuerzas en las que esté basado el diseño, y por ende las funciones y mecanismos que intervendrán. Sin embargo, las proyecciones adquieren relevancia en la medida que el diseño se inclina hacia las modalidades de *autorganización*, también denominadas *orgánicas*, es decir, aquellos arreglos basados en una alta capacidad de sus miembros y bajos niveles de estructuración que buscan promover adecuaciones continuas a las contingencias de la organización.

Sostenemos *a priori* que el diseño de  $E_2$  es incapaz de prever exhaustivamente la dinámica de los acontecimientos, y por ello se asume que los miembros deberán evaluar la conveniencia de lo que están haciendo y modificar sus comportamientos. El supuesto es que la organización  $E_2$  está basada en la factibilidad de que sus miembros aprendan a aprender, la dominancia de la fuerza de la pericia destacada por Mintzberg (1991), o lo que se ha llamado *aprendizaje de bucle doble* (Williams, 1982), que se define como la capacidad de obtener una visión más allá de la contingencia y cuestionar la forma de organización, presuponiendo una mayor probabilidad de que la organización cambie a través del tiempo. Un segundo aspecto que provee claridad en esta fase es la manera con que la organización  $E_2$  tratará con la *incertidumbre del ambiente*.

## Conclusiones

Este trabajo, si bien en lo fundamental hace manifiesta la necesidad de profundizar en el estudio de las dinámicas de los reemplazos estructurales, también sugiere desde ahora, a los directivos de organizaciones y a los analistas y consultores, explorar paradigmas alternativos para cumplir con sus respectivas funciones.

El perfil del *directivo ideal* para hacerse responsable de promover cambios estructurales no coincide obligadamente con los de aquellos directivos que pueden ser idóneos cuando las organizaciones enfrentan periodos de estabilidad. Por lo menos en tres esferas los directivos deben disponer de habilidades y actitudes funcionales con estas tareas. Por una parte, la capacidad de visualizar los escenarios futuros que enfrentará la organización, lo cual deja entrever un necesario desarrollo de la intuición. Un segundo aspecto supone manejar procesos políticos para reducir el periodo de traslapo minimizando los costos e ineficiencias que esta situación conlleva, negociaciones y transacciones son frecuentes; sin embargo el sentido de mantener la dirección y velocidad en el proceso de cambio requiere capacidad de empoderamiento y liderazgo significativa. En tercer lugar, los directivos parecen requerir un elevado sentido de logro que les posibilite evitar la paralización que provocan las frustraciones del proceso, el caos temporal y la notable dosis de incertidumbre que rodea al proceso en sus diferentes estados.

La magnitud y diversidad de las habilidades requeridas para

conducir los cambios nos lleva inequívocamente a la conclusión de que una de las principales restricciones para efectuar adecuadamente los cambios estructurales está en la factibilidad de disponer de un directivo capaz. Esta reflexión puede entenderse como algo trivial. Sin embargo, ciertos procesos de inmovilización o postergación que se aprecian en la realidad no se concentran forzosamente en los ejecutivos clave. En cambio, en el otro extremo, sabemos que grandes cambios institucionales han tendido a estar pendientes hasta que aparece una persona adecuada. Entonces, aquellas aproximaciones que enfatizan metodologías diagnósticas o propositivas en lo relativo a la estructura de reemplazo son acciones inútiles mientras no se verifique la condición de una alta dirección capaz y dispuesta a promover el cambio.

Un segundo conjunto de reflexiones se ofrece a los especialistas, sean *analistas o consultores expertos* en procesos de cambio en organizaciones complejas. En primer lugar, está la ya citada condición de una alta dirección capaz, a lo cual se añaden otras consideraciones fundamentales. El proceso de cambio hasta que éste toma su inercia propia —el despegue hacia la fase de optimización— es más prolongado de lo que habitualmente se consigna en las propuestas de consultoría; parece resultar impensable en la práctica sugerir programas de cinco o diez años. Las visiones del cambio requieren también revisiones; un cambio proyectado como una nueva realidad donde se acentúa la felicidad y la eficiencia, subestima otras dimensiones del proceso que son la cara oscura en el cambio: demoler, deprimir, forzar coercitivamente, no otorgar participación y mantenerse con resultados bajos durante periodos prolongados son realidades que deben incorporarse en los análisis y metodologías propuestos a los clientes. Es difícil, aunque realista, que un médico hable con franqueza a su paciente de los riesgos y dolores de la convalecencia. Ello no es frecuente en las organizaciones; a cambio se distorsiona la futura realidad saltándose fases y llegando a una desmedida insistencia del cambio ya efectuado. Paradójicamente, la consultoría de “proceso” —en especial la vertiente que se ocupa de los fenómenos individuales y grupales— que hacemos ver como indispensable, está en la realidad separada en los ámbitos de especialización de consultores y analistas que se ocupan de los contenidos referidos a los patrones estructurales propiamente tales. Al menos entonces la formación de equipos multidisciplinarios es necesaria para efectuar intervenciones exitosas.

En lo relativo al diseño como tal de las estructuras de reemplazo, el hecho de que no exista obligadamente una secuencia entre los

patrones estructurales pone de manifiesto la relevancia de la labor de concepción de las estructuras de reemplazo. Ello ha sido una esfera de estudio y especialización postergada por los especialistas. Aunque el propio Mintzberg se retractara de su propuesta de configuraciones o patrones, reemplazándola por la idea de configuraciones híbridas en 1991, pocos aún dejan de confiar a ojos cerrados en los modelos clásicos propuestos por él. Hemos advertido que la visión de las estructuras como ciclos, si bien permite avanzar hacia una mejor comprensión de cómo evolucionan, plantea un desafío enorme; no es razonable dejar de efectuar las tareas proyectivas donde se incluyan los diferentes escenarios y la forma como la estructura será capaz de reaccionar frente a ellos. Insistir en el concepto de rendimiento obliga a los especialistas a proveer a los directivos un conjunto de argumentos más complejo del que habitualmente observamos en la realidad. El diseño debería intentar maximizar entonces los resultados durante la vida total de la estructura, procurando maximizar la mezcla de periodos de suboptimización, optimización y suboptimización.

Finalmente, los especialistas han de entender que es útil prever cómo evolucionará la estructura, para con ello posibilitar el monitoreo, anticipar condiciones y evitar reacciones disfuncionales, disponer de una visión realista que incluya las bondades y aspectos negativos, posibilita disponer de planos, facilita la interacción entre directivos y especialistas y permite anticipar el punto de ruptura: el final de una estructura y el inicio de un nuevo ciclo.

### Referencias bibliográficas

- Adams, J. J. Hayes y B. Hopson (1976), *Transition*, Londres, Martin Robert and Co.
- Argyris, C. y D. Schon (1978), *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective*, Reading, Ma., Addison-Wesley.
- Ashby, W. (1960), *An introduction to Cybernetics*, Londres, Chapman & Hall.
- Buchanan, D. y D. Boddy (1992), *The Expertise of the Change Agent*, Prentice-Hall.
- Burns, T. y G. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock.
- Burns, T. (1961), “Micropolitics: Mechanisms of Organizational Change”, *Administrative Science Quarterly*, 6, pp. 257-281.
- Burrell, G. y G. Morgan (1979), *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Londres, Heinemann.

- Butler, R. (1991), *Designing Organizations: a Decision Making Perspective*, Londres, Routledge.
- Dunphy, D. y D. Stace (1988), "Transformational and Coercive Strategies for Planned Organizational Change", *Organizational Studies*, 9, 3: 317-334.
- Fama, E. (1980), "Agency Problems and Theory of the Firm", *Journal of Political Economy*, 88 (21): 288-307.
- Fama, E. y M. Jensen (1983), "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law & Economics*, 26, pp. 301-325.
- Fernández, F. (1981), Un esquema multivariable para el análisis estructural Santiago de Chile, Universidad de Chile, Iderto (Serie documentos de trabajo).
- Greiner, L. (1970), "Patterns of Organizational Change", en G. Dalton, P. Lawrence y L. Greiner (eds.), *Organizational Change and Development*, Homewood, Ill., Irwin.
- (1972), "Evolution and Revolution as Organizations Grow", *Harvard Business Review*, 50: junio-agosto, pp. 37-46.
- Herbst, P. (1974), *Socio-Technical Design*, Londres, Tavistock.
- Hickson, D., R. Butler, D. Cray, G. Mallory y D. Wilson (1986), *Top: Decisions: Strategic Decision Making in Organizations*, Oxford, Blackwell; San Francisco, Jossey-Bass.
- Hopson, B. y J. Adams (1976), "Towards and Understandings of Transition: Defining some Boundaries of Transition Dynamics", en Adams, J. J. Hayes y B. Hopson, *Transition*, Londres, Martin Robert and Co.
- Isabella, L. (1990), "Evolving Interpretations as a Change Unfolds: How Managers Construe Key Organizational Events", *Academy of Management Journal*, 33, pp. 7-41.
- Jensen, M. y W. Meckling (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360.
- Kimberly, J. (1976), "Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review, Critique, and Proposal", *Administrative Science Quarterly*, 1976, pp. 571-597.
- (1979), "Issues in the Creation of Organizations: Initiation, Innovation, and Institutionalization", *Academy of Management Journal*, pp. 437-457.
- Kimberly, J. y Miles, R. (1980), *The Organizational Life-Cycle*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Lowenthal, J. (1994), *Reengineering the Organization*, ASQC Quality Press.
- March, J. y H. Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, Wiley.
- Miller, D. y P. Friesen (1984), *Organizations: a Quantum View*, Nueva York, Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1973), *The Nature of Managerial Works*, Nueva York, Harper and Row.

- (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- (1982), *Power in and around Organizations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- (1991), "La organización eficaz: fuerzas y formas", *Sloan Management Review*, primavera, vol. 32, núm. 2.
- Morgan, G. (1991), *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega.
- Trist, E. (1982), "The Evolution of Sociotechnical Systems as a Conceptual Framework and as an Action Research Program", en A. H. Van de Ven y W. F. Joyce (eds.), *Perspectives on Organization Design and Behavior*, Nueva York, John Wiley, pp. 19-75.
- Turner, A. (1983), "Consulting is More than Given Advice", *Harvard Business Review*.
- Wilson, D. (1992), *A Strategy of Change*, Londres, Routledge.
- Williams, T. (1982), *Learning to Manage Our Future*, Nueva York, John Wiley.

**Gestión  
regional y local**

# Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social

David Arellano Gault  
Liliana Rivera Sánchez\*

## I. Introducción

La realidad municipal en México impone un reto de dimensiones considerables para el estudio sistemático de sus problemáticas y de las soluciones que se están gestando y que se pueden implementar desde los espacios gubernamentales. La diversidad y heterogeneidad seguirán siendo dos de las restricciones más importantes para cualquier intento de generalizar o de encontrar alternativas útiles en la práctica ante los diversos dilemas que los gobiernos locales enfrentan. Sin embargo, parecería haber consenso en que, pese a esos obstáculos importantes para el desarrollo de investigación sistemática y metodológicamente sólida, es indispensable avanzar en el desarrollo de investigaciones empíricas que otorguen información pertinente y útil respecto a la realidad de los gobiernos locales en nuestro país.

El caso de la participación social no escapa a estas consideraciones. En los últimos años la participación social ha sido pensada y utilizada por diversos gobiernos como uno de los mecanismos más importantes y eficientes para impulsar el desarrollo social. Los argumentos van desde aquellos que la plantean como un instrumento eficaz para generar cooperación, motivación y capacidad práctica para la solución de problemas complejos (Hirschman, 1986), hasta los que la conciben como una forma de trabajo e integración cultural propia de ciertas

---

\* David Arellano Gault es profesor-investigador y actualmente director de la División de Administración Pública del CIDE. Liliana Rivera, ex investigadora de la División de Administración Pública del CIDE, en la actualidad se encuentra realizando estudios de doctorado en Nueva York.

comunidades, y que involucra valores y tradiciones políticas e históricas (Rivera, 1996).

No es desconocido, sin embargo, que los esquemas de participación social y comunitaria generan a la larga su propia dinámica. En esta dinámica, el mantenimiento de la motivación y de los vehículos de participación y control requieren la composición de múltiples mecanismos que sostengan una cierta capacidad de reproducción de la acción organizada a través del tiempo. Más complejo es aún cuando se espera que esta capacidad organizada de participación alcance objetivos concretos en plazos específicos. Y todavía más, cuando se espera que exista capacidad de coordinación de las instancias colectivas inducidas o existentes desde hace tiempo con las autoridades federales, estatales y municipales (Arellano, 1996).

En diversas circunstancias, se ha observado que mantener la capacidad de moldear y dirigir habilidades organizadas de participación puede convertirse en un problema para programas que requieran la participación ciudadana como un instrumento de desarrollo. Más aún cuando estos programas se plantean de partida la necesidad de dirigir la participación organizada a través de mecanismos definidos desde los espacios municipales, hacia el logro de ciertos objetivos concretos y en plazos especificados.

En este sentido, sería plausible reconsiderar la cuestión de los programas gubernamentales de participación social, con base en la observación de sus potencialidades, sí, pero también de sus límites y problemas relacionados. Si bien es cierto que la utilización de mecanismos de participación organizada se ha generalizado en una gran cantidad de municipios en México, también sería recomendable realizar una observación más fina y detallada de los dilemas concretos y los resultados obtenidos a través de este tipo de estrategias. El presente estudio parte de este supuesto, y busca realizar una observación sistemática de ciertas experiencias con el fin de obtener un mapeo de tendencias que es posible proponer, en términos de los dilemas y problemáticas de la participación organizada como instrumento de los gobiernos locales, para impulsar el desarrollo social.

Parece importante, entonces, realizar un esfuerzo de investigación que, con base en la observación de experiencias concretas, sistematice ciertas tendencias y tipos de proyecto de participación organizada.

Es claro que, a diferencia de otros estudios más cuantitativos, el análisis de la participación organizada requiere un alto grado de sensibilidad respecto de los datos por buscar y observar. El estudio

de caso es probablemente la herramienta más útil para alcanzar este grado de sensibilidad y observación holística requerida. Sin embargo, el estudio de caso tiene dos inconvenientes: primero, con un universo complejo y amplio como lo es los municipios en México, es prácticamente imposible realizar observaciones cualitativas agudas y detalladas en un número significativo de experiencias (tanto por el grado requerido de profundidad en las observaciones como por las limitaciones de recursos), y segundo, los estudios de caso no son una herramienta que permita realizar fácilmente comparaciones y análisis de tendencias a causa de la dificultad para controlar las variaciones necesarias que permitan una comparación válida (Arellano, 1996).

Tomando en consideración tales elementos, esta investigación desarrolla estudios de caso controlados y limitados a través de una estructura conceptual base. Esta alternativa permite el estudio de realidades complejas de una manera sistemática, sin pretender realizar una observación completa y acabada de cada experiencia. De esta manera, se busca obtener información clave o estratégica sobre las bases, supuestos, capacidades organizativas, logros, alcances y posibilidades de institucionalización de los programas de participación social coordinadas por gobiernos locales. Una vez realizado esto, se propone un análisis comparativo limitado que nos permita observar ciertas tendencias y reflexionar sobre las cualidades y dificultades que se presentan en la realidad respecto de este tipo de estrategias. Si bien el estudio comparativo no permite, tal cual es realizado en esta investigación, generalizar tendencias, sí permite ofrecer una interpretación plausible y con claras implicaciones prácticas respecto de los programas de participación ciudadana en diversos gobiernos locales en México. La sistematización realizada de obstáculos, estrategias, éxitos y fracasos generados por diversos gobiernos locales en la aplicación de políticas participativas, puede ofrecer lecciones y propuestas útiles para otras realidades locales.

En la siguiente parte se desarrolla brevemente la discusión respecto de la problemática de la participación como instrumento de gestión y como fenómeno de acción colectiva, dos formas de definir el fenómeno que no son del todo compatibles. Primero, ubicamos la cuestión de la participación en el debate sobre la modernidad y la reforma del Estado en México, y después realizamos una discusión teórica respecto al problema de la participación como instrumento de gestión del desarrollo social. Con base en esta discusión se desarrollan las justificaciones esenciales que dan sentido a la presente investigación.

En la tercera parte se presenta la metodología aplicada para obtener la información y desarrollar la interpretación que se plasma en la cuarta parte. En esta cuarta parte, se proponen diversos esquemas y mapas analíticos que permitan el desarrollo de ciertas conclusiones parciales así como de la insinuación de algunas estrategias prácticas a considerar por los gobiernos locales cuando desarrollan programas de participación ciudadana.

## II. El dilema de la participación organizada como instrumento de gestión

### *a) La participación social en el debate acerca de la modernización y la reforma del Estado: entre descentralización y democratización*

El debate actual acerca de la participación social ha cobrado mayor fuerza en el contexto de la reivindicación de los valores de la democracia y el pluralismo, así como en el cuestionamiento de las políticas del *Estado de bienestar*. En esa medida, la discusión sobre la plausibilidad de la participación como instrumento de una gestión pública "exitosa", se inscribe dentro de las posibilidades de rediseñar una política social que plantee salidas al dilema nodal de los *estados populistas y benefactores*; es decir, escapar, por un lado, a los riesgos sociopolíticos de suspender repentinamente los subsidios básicos en alimentos, transporte, creación de fuentes de trabajo y otros fines similares y, por el otro, al problema financiero que implica la implementación de una política social populista e inclusiva de todos los sectores sociales (Rosanvallón, 1989).

En el contexto de la agudización de los problemas de legitimidad y de crisis fiscal de los estados contemporáneos se han vislumbrado, dentro del marco de la llamada reforma del Estado, dos procesos básicos que competen a las instancias municipales, las cuales constituyen, al fin y al cabo, las vías institucionales más inmediatas para la canalización de las demandas de la población; nos referimos, básicamente, a la descentralización administrativa acompañada de un proceso de federalización y reconocimiento de los gobiernos locales, lo que en nuestro país se ha conocido como el Nuevo Federalismo. No obstante, la descentralización no puede ser concebida únicamente como un proceso gubernamental, de reconocimiento a las diversas instancias político-adminis-

trativas, puesto que también implica un proceso macrosocial de más largo alcance (Guillén, 1996).

En ese sentido, la llamada descentralización, que entraña precisamente el fortalecimiento de los niveles de gobierno estatal y municipal no puede resolver por sí misma los dilemas tradicionales de la relación entre el gobierno y la sociedad, o bien entre el crecimiento económico y el desarrollo social. Aún más, estas reformas en el plano administrativo, fiscal, e incluso político, que sin duda fortalecen las competencias de los gobiernos municipales, no garantizan por sí mismas la edificación de una relación democrática entre gobierno y sociedad local.

Sin embargo, la recuperación de algunas competencias de los gobiernos locales, la emergencia de *nuevos* actores políticos en esos espacios, "la ciudadanización" de las instancias organizadoras de los procesos electorales, en alguna medida el surgimiento de una ciudadanía organizada, la posibilidad de la alternancia política, e incluso el mismo ascenso electoral de partidos de oposición en algunas latitudes del país, han sido incentivos importantes para recuperar, desde los gobiernos municipales, la idea de la participación social como un instrumento central en los procesos hacia una *nueva* modalidad de la gestión pública (Cabrerero, 1994).

Lo anterior no significa que no reconozcamos los obstáculos que enfrenta un proyecto de tal envergadura; la descentralización no puede obviar la herencia institucional de un sistema político autoritario y, en consecuencia, de una cultura política impregnada de esa tradición. Estos elementos acotan, sin lugar a dudas, el alcance de los intentos de apertura, de tal suerte que los procesos de toma de decisiones públicas siguen desarrollándose de forma ajena a la interacción ciudadana, aun cuando la apertura en materia electoral se torne día a día más plausible. En esa medida, y a pesar de tal apertura, la reforma política debe ser complementada en los niveles propiamente locales, puesto que las instituciones del ámbito microlocal deben cumplir precisamente esa función: la de interactuar y hacer viable la participación de los habitantes concretos y no sólo la de los *ciudadanos virtuales*.

De tal suerte, tanto la participación social como la representación política constituyen al mismo tiempo, elementos nodales tanto del proceso de descentralización como del de democratización, los cuales no pueden ser concebidos como sinónimos. Estos procesos de descentralización y democratización deben extenderse a todos los ámbitos donde la relación entre sociedad y gobierno no es sólo necesaria, sino

imprescindible para impulsar el desarrollo regional integral. Y es precisamente en este terreno donde vislumbramos otro de los obstáculos para impulsar dichos proyectos, el hecho mismo de que en el diseño institucional mexicano no se considere a las instancias locales (ayuntamientos, cabildos y demás órganos de gobierno) como organismos impulsores y promotores del desarrollo regional (Guillén, 1996).

En otros tiempos, bastaba desarrollar alguna capacidad de gestión ante instancias estatales y federales para que un grupo local o regional obtuviera recursos y desarrollara algún proyecto, obra o actividad; o bien, bastaba mantener una relación clientelar con algún funcionario público para emprender negociaciones y obtener favores, sin considerar a las instituciones municipales. Ahora, para fortalecer en términos reales la figura de la municipalización, es necesario concebir al ámbito local como el punto de partida de las iniciativas, de los proyectos y de la vía de canalización de las demandas ciudadanas, y, en este sentido, no sólo aludimos al debate actual acerca del federalismo —por ejemplo, en materia fiscal, donde se habla de elevar la transferencia de recursos y competencias a los ayuntamientos—, sino además a la demanda de estas instancias no sólo de otras potestades fiscales, sino de una mayor competencia en las decisiones sobre el desarrollo e implementación de políticas municipales.<sup>1</sup>

En suma, la apuesta no se dirige exclusivamente al incremento de sus capacidades instrumentales y financieras; los municipios no sólo requieren obras y servicios públicos, sino también requieren rediseñar la función pública del gobierno local en su relación con los habitantes, al igual que con el gobierno estatal y federal (Guillén, 1996).

Sin embargo, no pretendemos una apología de los gobiernos municipales en sí mismos. Más aún, reconocemos en ese nivel las limitaciones que impone las restricciones en algunos casos de capacidades administrativas, incluso de la propia dinámica de la política local, y la pugna entre grupos de poder, o, por ejemplo, la cultura política heredada de un régimen presidencialista, donde el ejecutivo local asume funciones de liderazgo que, en muchos casos, obstaculizan la participación ciudadana, y aun la de otros integrantes del ayuntamiento y del propio cabildo, instancia que no sólo debería ser un órgano consultivo del gobierno municipal, sino además ejecutor y promotor de acciones gubernamentales (Azis, 1994; Rivera, 1996).

<sup>1</sup> Un trabajo interesante acerca de la posibilidad y el papel de los gobiernos locales en el rediseño e implantación de políticas sociales lo encontramos en Ziccardi, 1997.

Aún más grave resulta observar un problema crucial de las administraciones municipales en nuestro país: el de la falta de continuidad en los proyectos y planes de desarrollo de un periodo de gestión a otro. En esa medida, nos parece urgente redefinir políticas de desarrollo de más largo plazo que no respondan sólo a problemáticas coyunturales, en muchos casos electorales, sino al diseño de una política de desarrollo municipal integral que priorice problemas y necesidades, y plantee soluciones viables frente a intereses y proyectos políticos de partidos y grupos de poder local (Rivera, 1996).

Ésas son las razones básicas que nos han conducido a sugerir un rediseño de la función pública del municipio, por un lado, pero también un rediseño institucional del gobierno municipal que permita cumplir con las funciones y expectativas que impone la federalización, como demanda no sólo gubernamental sino fundamentalmente ciudadana en la tarea de gobernar (Ziccardi, 1995). En este contexto se inscribe la reflexión acerca de la participación social como un elemento básico de este doble compromiso.

#### b) Participación: ¿un instrumento de gestión?

Una vez que hemos ubicado la cuestión de la participación en el debate sobre modernización y descentralización en México, nos parece conveniente cambiar el nivel del discurso y realizar algunas digresiones teóricas sobre el fenómeno participativo. De esta manera, aquí desarrollamos la discusión conceptual sobre la cuestión de la participación organizada. Mediante esta discusión fue como se construyó el marco de categorías para realizar el análisis de los diversos casos y permitir el examen de tendencias a través de su ubicación en el espacio categorial previamente constituido. No se trata aquí de hacer una revisión bibliográfica sobre el tema de la participación, sino de hacer explícitos los elementos conceptuales sobre los que la presente investigación descansa.

Es de llamar la atención que la participación ciudadana organizada aparezca en el espacio sustantivo de acción gubernamental en algunos países cuando aparentemente estamos transitando por un momento histórico que resalta la capacidad individual y los mecanismos de mercado para desarrollar actividades eficientes. Éstos son claramente definidos como mecanismos impersonales, la racionalidad colectiva se da “automáticamente”, es decir, no conscientemente. Llama la atención porque se podría pensar que existe una especie de confusión

entre plantearse la capacidad de participación organizada y la tendencia a observar la realidad social como un flujo complejo de acciones individuales que de manera inconsciente producen comportamientos colectivos tendientes a la eficiencia. Más claramente, parece existir una contradicción entre plantearse soluciones racionales colectivas de participación en un mundo que hace hincapié en la racionalidad del comportamiento individual como fuente básica de racionalidad.

Esta contradicción es salvada, sin embargo, si partimos de una definición instrumental de la participación organizada. Desde una visión instrumental de la participación, la fuente sustantiva de racionalidad es el individuo, y es la acción colectiva un instrumento, un medio, para alcanzar ciertos objetivos explícitos. Es decir, la acción colectiva es un tipo particular de extensión de la racionalidad individual, donde la constitución “natural” de acciones colectivas es guiada por ciertos mecanismos e incentivos institucionales a partir de comportamientos individuales. El auge de políticas guiadas por el principio de la racionalidad individual “paramétrica” (definida así por Elster, 1979) y de estrategias de acción colectiva guiada sustantivamente por “incentivos” dirigidos a la racionalidad individual en contextos institucionalizados de valores (North, 1993), nos habla de una tendencia precisa hacia una definición netamente instrumental de la acción colectiva. Esta visión parte de la premisa de que el comportamiento colectivo está constituido elementalmente por el comportamiento de individuos racionales que requieren, para el alcance de sus objetivos, la interrelación con otros individuos racionales. La acción colectiva es un medio de poder, un medio por el cual los individuos pueden alcanzar más plenamente sus valores individuales (Arrow, 1970, p. 16). En otras palabras, la acción colectiva es observada como un instrumento a través del cual los individuos alcanzan objetivos explícitos con la intención específica de aprovechar las diferencias y talentos distintivos de cada individuo en un mecanismo de especialización de funciones (Arrow, p. 19).

La visión instrumental de la acción colectiva tiene una serie de ventajas. Entre las más importantes, está el hecho de que simplifica las motivaciones e intenciones de los participantes a esquemas identificables, justificables y definibles *ex ante*. Los individuos que cooperan en empresas colectivas lo hacen motivados por claros incentivos que impactan en sus valoraciones de preferencias y en sus razones de participar. La acción colectiva obtiene así las posibilidades de encontrar un razonamiento explícito respecto a las razones de cooperar, así como

sobre la “intención colectiva” que impulsa la participación organizada. En otras palabras, uno puede definir, buscando las cadenas medios-fines adecuadas, “qué” es lo que la acción colectiva busca. La segunda ventaja, relacionada con la anterior, es que al permitir suponer una intencionalidad y una cadena uniforme medios-fines “colectiva”, permite definir estrategias de intervención sobre los incentivos individuales y los mecanismos organizacionales y legales que faciliten el tránsito de las acciones individuales para el alcance de los objetivos colectivos. Si conocemos qué buscan los individuos de manera racional, requiriendo la interrelación con otros individuos racionales, y conocemos o podemos observar esta intencionalidad y hacer el seguimiento de los medios requeridos y factibles de obtener para alcanzar tales objetivos, entonces es posible definir acciones específicas para moldear los incentivos y el control y modificación de los mecanismos valorativos e institucionales que facilitan el flujo de la acción individual para el alcance de los objetivos colectivos.

Una visión instrumental de la participación organizada de colectividades permite entonces la planeación y el diseño de mecanismos formales para guiar e incentivar ciertos comportamientos para “racionalmente” alcanzar los objetivos colectivos deseados.

Sin embargo, parecen existir también serios límites que impone esta definición instrumental de la participación organizada. En este espacio se subrayan solamente los límites que se encuentran a partir de una “disección” de los supuestos de la acción colectiva desde la propia visión instrumentalista. Existe una serie de límites que surgen de marcos analíticos radicalmente distintos (desde ciertas escuelas de etnología o de teoría de la organización, por ejemplo) que sería muy largo enumerar y explicar, y escapan a los fines del presente estudio. Además, de alguna manera, la “disección” de los supuestos instrumentalistas, creemos, sintetiza muy concretamente algunos importantes argumentos que provienen de esas otras visiones.

Desde un punto de vista que mantiene el supuesto de que la acción colectiva está constituida, como elementos, por acciones de individuos racionales, existe el dilema de la “irracionalidad” del comportamiento individual guiado por objetivos colectivos. Una teoría instrumental de la decisión colectiva asume:

- Que se tiene un grupo dado de agentes, de tal manera que el problema de la justificación normativa de los límites de la colectividad no aparecen.

- Que los agentes confrontan una serie dada de alternativas, por lo que la manipulación de la agenda no entra en discusión.
- Que las preferencias de los agentes están dadas, por lo que adaptación o cambio de preferencias no son considerados.
- Que las preferencias son ordinales, por lo que no hay cabida para la discusión de la "intensidad" de las preferencias o para compararlas entre los individuos (Elster, 1983, p. 30).

De esta manera, una gran parte de la complejidad de las empresas colectivas es reducida a través de supuestos clave. En el momento en que en una realidad específica, por ejemplo, la organización colectiva observada es tan flexible que individuos entran y salen de la organización, o existe una jerarquía que impone por mecanismos culturales o coercitivos ciertos valores, o las preferencias de los individuos y de la colectividad están en negociación constante, o ciertos valores parecieran tener un sustento o motivan a las personas más allá de su definición formal (existiendo motivaciones implícitas no-normativas), entonces una postura instrumental de la acción colectiva encuentra severos problemas para interpretar el fenómeno y, más aún, para proponer intervenciones racionales sobre incentivos o estructuras institucionales. Simplemente, no habría base para identificar "desde afuera" la estructura de preferencias, sin estar imponiendo "desde afuera" las preferencias consideradas por una persona o un cierto grupo como las preferencias "correctas" o "racionales". La aparente neutralidad de la visión racional se rompe en el momento en que el supuesto de homogeneidad de valores y preferencias no es encontrado en la realidad, con lo que la visión racional se convierte en uno más de los partidos en lucha por dar posición privilegiada a su escala de valores en la lista de preferencias.

En este sentido, la visión instrumental de la acción colectiva, de la participación organizada, tiene dificultades importantes para observar la dinámica particular que las relaciones entre los individuos genera. Tal parece que esta dinámica de la realidad habla de la capacidad de la acción colectiva para alcanzar una serie de objetivos a partir de medios no estandarizados ni precisados, de valores en conflicto, de preferencias disímboles y heterogéneas y de escalas valorativas múltiples.

A la luz del rompimiento de estos supuestos, la acción colectiva aparece como un espacio más complejo donde la identificación de objetivos y la generación de incentivos para mejorar los espacios insti-

tucionales de interacción en busca de eficiencia, parecieran encontrar importantes limitaciones.

Desde un punto de vista instrumental, la racionalidad colectiva aparece como una cuestión de coordinación o agregación de preferencias individuales. Sin embargo, en la realidad observable, es probable encontrar que existen organizaciones colectivas que escapan de la lógica de las preferencias individuales, o que, por lo menos, generan dinámicas que van más allá de una identificación de cadenas medios-fines como justificación de cualquier acción de los individuos participando organizadamente.

Recuperemos entonces el argumento básico de la presente investigación. La participación organizada de la sociedad ha aparecido en espacios locales de gobierno como un instrumento sustantivo para el desarrollo social. Se han diseñado, impulsado e implementado diversos programas de desarrollo social que parten de la premisa de que la participación organizada es sustantiva para el verdadero éxito de estos programas sociales, escapando de las lógicas estrictamente asistenciales.

La preocupación sustantiva es en este sentido el hecho de que se plantee *a priori* la participación organizada como un instrumento factible de moldear y dirigir por instrumentos netamente racionales y desde afuera. En otras palabras, la preocupación sustantiva de esta investigación está relacionada con la confianza que existe en los programas de desarrollo social que plantean la participación organizada como un instrumento de política y de gobierno para hacer eficiente la política de desarrollo social.

El presente estudio busca examinar diversos casos en los que la participación organizada de la ciudadanía ha sido plasmada por los gobiernos locales como elemento sustantivo para el alcance de los objetivos de desarrollo social. La búsqueda va dirigida a discernir, a través del estudio de diversas experiencias, los diferentes mecanismos de formación, estructuración e interrelación de organizaciones de participación ciudadana para el desarrollo social. El objetivo es observar la dinámica compleja de estas organizaciones para la participación que, al escapar de una lógica puramente instrumental, generan una serie de limitaciones y problemáticas que deberían ser consideradas por cualquier proyecto gubernamental de esta índole.

### III. Metodología

#### a) De qué hablamos cuando hablamos de participación social en los gobiernos locales

En este apartado pretendemos acentuar la idea de que, si bien es cierto que los municipios mexicanos han emprendido un proceso de modernización administrativa, e incluso financiera, no es posible derivar de tales innovaciones en los niveles estructural-funcionales, innovaciones en el nivel de las actitudes, comportamientos individuales-sociales y de los mecanismos de interacción entre gobierno y sociedad.

En ese sentido, hemos partido de una noción básica acerca de la participación social, la cual no sólo significa la apertura de canales de comunicación en los gobiernos municipales, sino también estamos pensando en la posibilidad de la toma de decisiones participativa. Con esta noción sobre el significado y la relevancia de la participación social pretendemos indagar en este documento *cuál es el grado de involucramiento de la población y hasta dónde la participación constituye un elemento nodal en la gestión municipal*, vista propiamente como un proceso de retroalimentación del funcionamiento de procesos, que implica dirección, gestión, pero también legitimación de los gobiernos locales (Cabrero, 1994).

De tal suerte, esta noción de participación, si bien nos permite acotar los marcos de análisis a las formas en que se impulsa, se organiza y se desarrolla el proceso de participación social en las labores del gobierno local, al mismo tiempo nos permite recuperar una dimensión básica de los conflictos municipales; nos referimos al rejuego cotidiano entre administración y política. Por un lado, en la administración municipal de bienes y servicios se condensa y se expresa también la dinámica política local-regional-nacional; pero, por otro lado, en el ejercicio mismo del poder político se legitiman o validan las funciones de la administración y la gestión municipal (Ziccardi, 1995).

Es así como consideramos la participación social como un dispositivo de legitimidad política de los gobiernos locales, pero al mismo tiempo como un dispositivo de viabilidad financiera y sustentabilidad institucional de los gobiernos municipales. Y no sólo como dispositivo gubernamental, sino además como la posibilidad de reconstrucción y redefinición de los vínculos entre el gobierno y la sociedad local, en una suerte de generación de *un pacto social local*, que entraña no sólo la desconcentración de recursos, competencias y facultades (tampoco se

trata de crear otras estructuras institucionales para la participación, que engrosarían los cuerpos burocráticos), sino el impulso del desarrollo de la acción organizada de la sociedad con la idea de establecer una cogestión entre el gobierno y los habitantes de las localidades (Reilly, 1994; Villasante, 1995; Ziccardi, 1997).

No obstante, sabemos que la participación ciudadana en el gobierno local tampoco garantiza en sí misma la eficacia administrativa, o incluso la idea de un *buen gobierno*, pero sí creemos que la participación de los habitantes de las localidades abre la posibilidad de una nueva experiencia de gestión que implica necesariamente corresponsabilidad y, por lo tanto, la posibilidad de una gobernabilidad local que no tenga que discernir entre eficiencia y democracia, sino que, por el contrario, en tanto gobernabilidad, pueda unir los dos puntos de una misma coordenada: descentralización y democratización (Villasante, 1995).

Partiendo de tales consideraciones sobre la relevancia de la participación, y del reconocimiento de que en las sociedades locales se expresan una gran pluralidad de actores e intereses insertos en dinámicas sociopolíticas de más largo plazo, intentaremos un análisis de algunas experiencias que se han generado a partir del impulso institucional de la participación en los gobiernos locales. No pretendemos generalizaciones; más bien ubicaremos algunas tendencias y perspectivas en los municipios mexicanos.

#### b) Apuntes metodológicos para el estudio de la participación social en los gobiernos locales

En este apartado pretendemos aportar algunos elementos analíticos al debate contemporáneo acerca de la viabilidad de la participación, razón por la cual, más que una presentación de casos y experiencias concretas, hemos optado por una reflexión, a partir de algunas coordenadas analíticas básicas, acerca de las modalidades y mecanismos de la participación social en los programas impulsados a través del gobierno municipal. La intención central radica en observar los dilemas y las perspectivas de la participación organizada como un instrumento de desarrollo social, parte del proceso de gestión pública en los gobiernos locales.

La idea primaria del análisis de la participación social en los municipios pretendía dar cuenta de la relación entre las organizaciones comunitarias existentes en las localidades y el gobierno municipal, con

la idea de ubicar cuáles eran los conflictos que se generaban en la coordinación de distintas formas de organización al desarrollar conjuntamente programas sociales. Es decir, los efectos de la relación entre organización burocrática y organización comunitaria rigió los puntos nodales de la primera fase del análisis; sin embargo, una vez que nos ubicamos en el terreno y asistimos a los diversos municipios, encontramos que, en la mayor parte de éstos, eran escasas las experiencias de formas de organización comunitaria previamente constituidas e institucionalizadas que estuvieran desarrollando labores conjuntamente con el ayuntamiento, lo cual podría favorecer un desempeño diferenciado de las normas y principios impulsados desde los gobiernos municipales.

En ese sentido, para traducir metodológicamente nuestro planteamiento esbozado en el apartado anterior acerca de la participación social no sólo como el involucramiento en proyectos y comités vecinales, sino también como participación en la toma de decisiones públicas, diseñamos una *matriz relacional* que pretendía dar cuenta de la relación gobierno-sociedad local a través de tres niveles básicos: el primero, el *nivel contextual*, nos permitió ubicar algunas de las características generales de los municipios, fundamentalmente rasgos relativos a características sociogeográficas y económicas —ubicación geográfica, extensión territorial, número de localidades, infraestructura urbana, características demográficas—, así como algunos antecedentes históricos básicos de la dinámica sociopolítica local.

En el segundo nivel, *el relacional*, ubicamos a los actores más relevantes del proceso de interacción gobierno-sociedad local, registramos el tipo de participación ciudadana que se ha generado en el municipio —mecanismos de obtención de recursos, formas y modalidades de constitución de comités y asociaciones para el trabajo colectivo—, así como los mecanismos de regulación de los procesos de interacción sociedad-gobierno.

En un tercer nivel analítico ubicamos los *ciclos valorativos de la organización*, fundamentalmente la experiencia de organización según los actores, los motores o incentivos para la participación, el juego de expectativas mutuas y las innovaciones y percepciones de la red gobierno-organización-sociedad.

Consideramos que una exploración empírica de cada uno de estos niveles nos brinda la posibilidad de comprender cómo se genera la participación social en relación con los gobiernos locales. A partir de este mapa generamos herramientas conceptuales con la idea de definir

algunas tendencias básicas de lo que ocurre hoy en día en los municipios mexicanos y, al mismo tiempo, experimentar hasta dónde tal dispositivo puede ser un instrumento de la gestión municipal.

La participación organizada fue observada desde varias aristas, dada la combinación de los elementos aportados por la matriz relacional: a través de los principios de solidaridad colectiva y de participación o acción instrumental, recuperando las distinciones entre participación institucionalizada y no institucionalizada, así como la idea de organización social autónoma en contraposición a la de organización “inducida”, en este caso por las autoridades municipales. El análisis distingue dos momentos básicos: primero, por tipo de participación, y segundo, por tipo de organización.

Cuando nos referimos a las *formas de participación* que apelan a principios de solidaridad colectiva estamos considerando sobre todo los siguientes parámetros: una iniciativa surgida de la comunidad, que se sustente en organizaciones comunitarias con intereses colectivos, políticos y económicos de corto y largo plazo presentes en sus estrategias de acción, y que se genere, además, una colaboración gobierno-sociedad tanto en trabajo conjunto como en la implementación y diseño de programas y proyectos que implican manejo de recursos y, al mismo tiempo, priorización y planeación de obras y acciones.

Cuando hablamos de una participación instrumental estamos considerando las siguientes características de la participación: iniciativa externa a la comunidad; no se requiere en este caso una organización colectiva, sino solamente una participación organizada; el predominio de intereses específicos y la búsqueda de beneficios individuales inmediatos; y cierta separación entre el diseño y la implementación de programas y proyectos.

En relación con el *tipo de organización* social partimos de una distinción entre organización autónoma y organización “prediseñada” por las autoridades municipales. En el primer caso, una organización autónoma implica ciertos mecanismos de participación democrática, en tanto inclusiva de un amplio sector de los habitantes de las localidades, así como la existencia de mecanismos de coordinación con las autoridades municipales. En el segundo caso, una organización prediseñada supone: la inducción de actividades por las autoridades, la imposición de ciertos mecanismos de participación “democrática” insertados en estructuras municipales o de agencias externas.

Con lo anterior no pretendemos señalar que existen tipos puros de organización y participación social; de hecho, la riqueza de las expe-

riencias y la combinación misma de estos elementos en la realidad nacional nos impiden efectuar generalizaciones, más bien intentamos *mapear* algunos de los rasgos típicos de la participación social en los espacios locales y cómo éstos se relacionan en mayor o menor medida con los municipios de población eminentemente rural, o bien urbana, o con aquellos que tienen experiencia previa de trabajo conjunto con las autoridades municipales.

En esa medida, el análisis de la *matriz relacional* no estuvo determinado por relaciones cerradas entre un tipo de hallazgos del nivel 1 con otro del nivel 2 o 3, obligadamente sino que la combinación de los diversos elementos captados a través de este esquema nos permitió enriquecer nuestra perspectiva analítica e incorporar nuevas pistas a medida que transcurría nuestro trabajo de investigación.

Los cuestionarios se desarrollaron en dos ámbitos: por un lado, con las autoridades municipales, y por otro, con los integrantes de los comités municipales de participación; en algunos casos tuvimos la oportunidad de asistir a las asambleas de constitución de comités, o bien a sesiones de evaluación de proyectos, obras y programas, lo cual también posibilitó el registro de información a través de la observación de los actores en el escenario. En este caso, pudimos constatar los papeles relacionales que éstos cumplen, así como las características y modalidades tanto de la evaluación como de la percepción de los actores mismos.

Las tendencias que a continuación presentamos se derivan del estudio realizado con una muestra de doce municipios<sup>2</sup> urbanos y rurales.

#### **IV. La experiencia de la participación social en los gobiernos locales. Las coordenadas del análisis. Tendencias e interpretación**

##### *a) Participación solidaria*

La participación social constituye en mayor medida un elemento de la gestión pública municipal donde observamos mayor desarrollo de cierto sentido de solidaridad al interior de los comités de trabajo, pero también en la relación entre gobierno local y organización ciudadana; esto es así

<sup>2</sup> Lo que aquí hemos tomado como muestra de los municipios mexicanos no constituye una muestra estadística, fue elegida circunstancialmente y sólo pudimos controlar que en dicho conjunto reuniéramos municipios gobernados por los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), así como una proporción similar de municipios urbanos y rurales.

a partir de cierto recurso de cooperación colectiva que posibilita la acción pública en una suerte de acción conjunta entre gobierno y sociedad, lo cual implica compartir los éxitos y los fracasos en el proceso de cogestión, es decir, corresponsabilidad.

Lo anterior nos plantea dos dilemas básicos acerca de "*los avances en colectividad*":<sup>3</sup> primero, cómo surgen esos esfuerzos colectivos y solidarios; segundo, en qué condiciones los actores pueden emprender una acción común cuando no puede notarse la presión de algún agente externo.

Nuestros recorridos arrojaron luces sobre posibles respuestas. Una vez más es necesario decir que el actor no se rige exclusivamente por criterios de racionalidad, con cálculo de medios-fines, sino también por criterios concernientes al sentido de solidaridad de los integrantes de la organización y la comunidad, así como en relación con la identidad del individuo socializado. Es decir, los participantes en una interacción, a través de sus relaciones cotidianas se nutren en el saber cultural y producen a la vez su pertenencia a los colectivos y su propia identidad.

Con esto pretendemos subrayar que las redes de pertenencia funcionan como mecanismos para involucrar y comprometer a los integrantes de una comunidad a participar en acciones colectivas, disminuyendo los costos individuales de inversión en la cooperación; en ese sentido, la organización social se nutre, para conseguir recursos, respaldo, oportunidades, en suma, para incentivar la participación, de esas redes de pertenencia a la comunidad, y que precisamente sus experiencias previas sirven de soporte para constituir los campos de solidaridad.<sup>4</sup>

En esa medida, el repertorio de acciones comunes previas funcionan como un elemento privilegiado para el recurso cooperativo. Las localidades donde encontramos experiencias previas de organización y trabajo conjunto coincidió con las experiencias más notables de participación social. Es decir, si bien en muchos casos la participación fue impulsada en principio por la administración municipal y el ayuntamiento, ésta logró hacerse efectiva en la población gracias a que los habitantes contaban con experiencia colectiva que aludía a *beneficios*

<sup>3</sup> Un trabajo interesante que plantea estos dilemas a partir del análisis de algunos experimentos populares de organización social en América Latina se encuentra en Albert O. Hirschman, 1986.

<sup>4</sup> Acerca de la idea de los campos de solidaridad como constructos sociales que generan un espacio de certidumbre e identificación para los actores, véase Estrada Saavedra, 1995.

*intangibles*<sup>5</sup> anteriores, por lo cual fue posible reactualizar dichas experiencias en los momentos en que se apeló a la participación organizada conjuntamente con el gobierno municipal.

Partiendo de tales consideraciones, podemos notar que los casos en los que se logró impulsar proyectos que despertaron la acción colectiva en sentido más solidario fue en aquellos lugares donde:

a) Existían organizaciones, ONG, por ejemplo, que impulsaron el trabajo comunitario *desde afuera*, es decir, donde hubo presencia de agentes externos que apoyaron la labor de convencimiento y organización.

b) Los pobladores tenían alguna experiencia de trabajo colectivo, ya fueran cooperativas, organizaciones de colonos o experiencias en trabajos comunes por calle, colonia, comité de obra, por ejemplo.

También se presentó una tercera modalidad:

c) Donde se había trabajado anteriormente con algún gobierno municipal y la percepción de los pobladores, en relación con la experiencia, era positiva; es decir, los *beneficios intangibles* condujeron a una relación más estrecha y cordial con los miembros de comités y coordinadores de programas y proyectos sociales, buscando así nuevas formas de acción cooperativa.

Esas experiencias previas permitieron un aprendizaje normativo acerca de las formas de organización como entramados socioculturales que posibilitaron las mediaciones entre la sociedad y el gobierno, esto en el caso de actores que se desempeñaron como intermediarios, por ejemplo, organizaciones sociales, ONG y algunos líderes naturales de colonia o barrio; pero también en el caso en el que los comités de obra o asociaciones de colonos y barrios emprendieron tareas conjuntas con el gobierno municipal, puesto que su experiencia funcionó como referente para emprender dichas acciones.

Encontramos algunos casos notables con dichas modalidades: Zaragoza en Veracruz y Cuquío en Jalisco. En el primer caso, la existencia previa de una organización social (el Comité de Defensa

<sup>5</sup> Estamos recuperando las ideas de *beneficio tangible* y *beneficio intangible* que sugiere Albert O. Hirschman (1986). Nos referimos con beneficio tangible a los recursos materiales que pueden obtenerse a través del acto de emprender una acción conjunta, mientras nos referimos a beneficios intangibles como la experiencia acumulable que se genera a partir de un recurso cooperativo. De tal forma que, cuando una cooperativa tropieza, los beneficios intangibles, en tanto aprendizaje colectivo, pueden convertirse también en pérdida, y la desmoralización por las esperanzas que se han disipado producirán deslealtad entre los miembros, a la par, quizás, de señales de corrupción entre el personal. De este modo, los beneficios (o las pérdidas) intangibles ejercen un efecto importante sobre los tangibles, y los complican en lugar de compensarlos. Por tal razón, asegura Hirschman que las cooperativas (acciones de cooperación) están siempre en excelente o en pésima forma, más que las empresas privadas. Véase Hirschman, 1986, p. 76.

Popular de Zaragoza) con la colaboración de una ONG exterior, el Equipo Pueblo, posibilitó en alguna medida un repertorio de experiencia en organización que logró institucionalizarse a través de la constitución de un Consejo de Desarrollo Democrático municipal, el cual ha impulsado un amplio proceso de participación en labores de cogestión y planeación municipal. Cabe señalar que, en dicho caso, existe también la presencia de un agente impulsor de cierto sentido de solidaridad social y “una ética de trabajo comunitario”: las Comunidades Eclesiales de Base (CEB).

En el segundo caso, Cuquío, Jalisco, es un municipio que cuenta también con presencia de una ONG externa, la cual realiza trabajos de asesoría administrativa en el municipio (ACCEDDE). Al igual que el municipio anterior, cuenta con la presencia de un grupo formado en la tradición de las CEB y una organización social (Organización Campesina Independiente de Jalisco), como antecedentes de organización social autónoma previos al trabajo conjunto con el gobierno municipal, los cuales lograron impulsar un esquema de participación amplio a través de la constitución de un consejo permanente que prioriza, planea y diseña proyectos públicos. De tal forma que, más allá de los cambios de un periodo de gestión a otro, el municipio ha logrado institucionalizar un esquema tanto de organización social como de participación que apela constantemente a las redes construidas previamente por los habitantes de las localidades que integran este municipio.

En estos casos, las estructuras y reglamentos que habían sido diseñados para la organización social fueron incorporados en la labor de los Consejos de Desarrollo Municipal y reactualizados conjuntamente entre el gobierno y la sociedad local.

En relación con los gobiernos municipales, los beneficios intangibles de la experiencia previa de organización condujeron también a la obtención de beneficios tangibles, puesto que resultaron menores los costos de organización y mayores las posibilidades de emprender proyectos conjuntos, cuyos costos aminoraron con la mano de obra y la gestión de los habitantes. En esos casos, la participación social se convirtió en un instrumento fundamental de la gestión pública municipal, más allá de las reglamentaciones institucionales para la participación; por ejemplo, encontramos municipios donde el grado de formalización de los canales de participación era bajo, pero funcionalmente éstos se hacían efectivos a partir del recurso de cooperación.

Sin embargo, también el recurso cooperativo generó algunos dilemas básicos: primero, cómo impulsar la continuidad y permanencia del

entusiasmo hacia la organización y la participación social, pero al mismo tiempo la posibilidad de que la organización no fuera cerrada<sup>6</sup> a un grupo particular de habitantes, sino que lograra extender sus tentáculos hacia diversos grupos y sectores sociales, así como diversificar los focos de atención tanto en términos geográficos como de problemáticas en el municipio. En segundo lugar, el problema de la institucionalización de la participación, que no fuera sólo coyuntural, sino que lograra establecer un precedente hacia la construcción de mecanismos institucionales en los gobiernos, pero al mismo tiempo, que generara un sustrato sociocultural para la movilización de la comunidad hacia procesos de cogestión municipal.

Esta última problemática pone de manifiesto también la relevancia del orden afectivo y cultural en el funcionamiento de la organización, pero sobre todo nos brinda la posibilidad de comprender la utilización efectiva, por parte de los actores, de las potencialidades y oportunidades de la acción colectiva, así como de la producción de capacidades particulares, que condicionan siempre los resultados de esa acción.

En este caso, podríamos señalar uno de los obstáculos más frecuentes que refieren dichas experiencias: la constitución de liderazgos personalistas que en algún momento funcionaron como generadores y motivadores de una acción organizada entre barrios, colonias y el gobierno municipal, pero que a medida que se consolidaban y reconstruían dichas redes se convertían también en un elemento obstaculizador tanto del desarrollo de nuevas capacidades como del proceso de aprendizaje individual y colectivo. La conformación de élites, que dirigen y coordinan permanentemente los trabajos entre comunidad y gobierno local, puede conducir también a una fase de agotamiento de la organización social.

<sup>6</sup> Estamos retomando en este caso la distinción básica entre organizaciones cerradas y organizaciones abiertas que plantea Michel Crozier (1990). En el primer caso se refiere sobre todo a empresas y dependencias públicas, mientras en el segundo caso, con organizaciones abiertas se refiere a un conjunto o sistema de relaciones que implican una acción organizada de los hombres. En suma, pretendemos entender a la organización en un sentido más amplio, como cualquier estructura de acción colectiva y, por lo tanto, como un universo de conflicto, y su funcionamiento como el resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades de sus miembros, que son contingentes, múltiples y divergentes, cuyo margen de acción también depende de las fuentes de poder de que disponen, por supuesto, del lugar y el papel que juegan en el medio organizacional.

*b) Participación "instrumental". Entre evidencias que apuntan a relaciones más instrumentales*

Sin ánimo de atribuir a los actores motivaciones únicas, podemos decir que, en municipios donde las redes de pertenencia y sociabilidad se encuentran mayormente dispersas, las relaciones cooperativas no alcanzaron a conformar organizaciones impulsadas por el principio de cooperación solidaria. Es decir, la acción colectiva se generó a partir de una convocatoria directa de las autoridades municipales, con objetivos muy acotados temporal y espacialmente.

La participación social adquirió rasgos más bien instrumentales, no sólo por los objetivos propuestos, ni solamente por la modalidad de la interacción entre la sociedad y el gobierno, sino además por la dinámica endógena de la interacción establecida entre los miembros de comités, donde la solidaridad estuvo ausente e imperó una relación más impersonal.

Este tipo de participación fue más común en los municipios en los que:

a) No existían antecedentes de organizaciones sociales consolidadas. Es decir, podemos hablar de cierto grado de desagregación comunitaria y por lo tanto de identidades frágiles.

b) En localidades donde no contaban con un referente anterior de participación conjunta con el gobierno municipal.

c) Donde la experiencia de trabajo colectivo anterior fue evaluada como negativa, bien fuera porque la relación gobierno-sociedad local era conflictiva en periodos precedentes (a causa de actos de corrupción, desacuerdos para fijar objetivos, priorizar obras y proyectos), o bien porque la relación intraorganizacional tuvo efectos desagregadores en la comunidad (conflictos de liderazgos, actos de corrupción, apatía, descontento e imposibilidad de generar acuerdos, entre otros).

En estos casos, la participación social no constituyó propiamente un elemento de la gestión pública de los gobiernos municipales, puesto que los miembros de la administración municipal no consideraron este mecanismo como posible instrumento de ejecución de programas y proyectos sociales, incluso, ni siquiera como coadyuvante en las labores de planeación y priorización de problemáticas municipales, es decir, como un instrumento de desarrollo municipal.

En este sentido, la participación, más que como un instrumento de gestión, fue vista como participación *gestionaria*, puesto que interesó fundamentalmente "la organización por representación" y legitimación

política del gobierno local ante la comunidad”.<sup>7</sup> La participación apareció como un factor reglamentado por disposiciones estatales y, por lo tanto, necesario para cumplir formalmente con los requerimientos gubernamentales. Lo anterior hizo posible establecer algún grado de organización a través de la participación formalizada en comités de proyectos y programas generados desde los órganos ejecutores (ayuntamiento, dirección de obras públicas, consejos de desarrollo municipal, entre otros) y, en muchos casos, impuesta desde las administraciones municipales.

En este caso, la modalidad más recurrente fue la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal (Codemun), los cuales son coordinados directamente por los presidentes municipales, en muchos casos con ausencia de un cuerpo de ciudadanos que ejecuten los programas de desarrollo social, pero sí con la presencia formal de éstos. En algunos municipios se creó esta nueva estructura con el fin de cumplir con uno de los requisitos primarios para la transferencia de los recursos del ramo 26 (de apoyo prioritario a la pobreza extrema y las necesidades básicas), aun cuando en términos reales dicho órgano no funcione en coordinación con los habitantes del lugar.

La participación “inducida” desde los gobiernos municipales, en algunos casos, logró cierto grado de aprehensión por parte de las comunidades, por ejemplo, en el municipio de Vanegas, San Luis Potosí, que si bien fue una iniciativa del DIF municipal, logró generar cierta agregación en torno a un proyecto común de Desayunos Infantiles y, pese a que la participación es en gran medida instrumental, ha abierto la posibilidad de ir construyendo organización y generando alguna modalidad de participación (aun cuando limitada, puesto que adquirió rasgos puramente asistencialistas) en un municipio donde no existía iniciativa por parte de la sociedad para emprender algún proyecto de desarrollo con el gobierno municipal.

Actualmente, podemos decir que en ese municipio se está generando un proceso de aprendizaje colectivo de organización y participación gobierno-sociedad local que, aunque no conocemos sus resultados, parece estar sentando las bases para proyectos futuros. Mucho dependerá de la percepción y el trabajo de los actores involucrados en el proceso.

<sup>7</sup> En este sentido, estamos recuperando algunas ideas de participación gestiona-ria que propone Tomasseta (1975), sobre todo en lo referido a generar ciertos mecanismos de participación con la idea de conservar institucionalmente la visión de una representación de diversos sectores en las funciones de gobierno, pero no en la labor de toma de decisiones y programación de prioridades.

En algunos otros municipios, el hecho mismo de no considerar la participación como elemento nodal de la gestión, condujo a una concepción individual de la mejora en las condiciones de vida, apelando a una participación y aportación en singular, donde cada individuo gestiona y promueve la satisfacción de sus necesidades propias, que al final de cuentas son necesidades sociales.

Un caso notable en este sentido lo encontramos en el municipio de Tepotzotlán, Estado de México, donde la concepción de la participación se tradujo en supervisión de obras y monitoreo de recursos, puesto que el gobierno municipal considera que quienes deben planear, coordinar y dirigir los trabajos en obra pública son “los integrantes de cuerpos profesionales”. En este sentido, se priorizó la participación ciudadana, en tanto participación individual con el gobierno local, puesto que los antecedentes de participación, por ejemplo en los comités de solidaridad, donde se intentó una participación ampliada en obras a través del trabajo comunitario, “albergaba aún la duda de éxito y eficiencia”.

En casos como éstos, la gestión y demanda de servicios y obras adquirió el carácter de demandas ciudadanas, reivindicando el derecho personal, individual, de los habitantes de las comunidades. Si bien en muchos casos dichas demandas se satisficieron en colectivo, la concepción cooperativa entre miembros de un mismo comité no fue clara, más bien se le dio prioridad a la participación individual, inmediata y localizada.

En esa medida, el horizonte de percepción del trabajo conjunto tuvo una lógica acotada en términos de medios-fines concretos. Los comités de obra fueron temporales y no lograron consolidar redes más amplias de pertenencia y coincidencia social, política o cultural, puesto que muchos de los integrantes de comités de obras y patronatos no tenían referentes comunes, algunos de ellos en ningún momento habían entablado una conversación, por ejemplo, ni pertenecían a un mismo círculo vecinal, y quizá su interés común, en tanto interés compartido, radicaba exclusivamente en la realización de una obra. Lo anterior fue observado sobre todo en zonas urbanas donde la presencia de habitantes no nativos del lugar es aún más amplia y donde la dinámica migratoria es fluida.

Estos casos fueron más comunes en sociedades locales urbanas, como en los municipios de San Luis Potosí, Mérida, Tepotzotlán, y en alguna medida en Querétaro y Teoloyucan; aunque no podemos decir que son formas exclusivas de los espacios urbanos, ya que también encontramos casos con estas características en Vanegas, San Luis

## Matriz 2. Mapeo por tipo de organización

Organización autónoma	Zaragoza Cuquío	Teoloyucan Jojutla
	Vanegas	Mérida
		Querétaro
		SLP Tepotzotlán
Organización prediseñada	Tierra Blanca	
	Rural	Urbano

### Definiciones:

#### Organización autónoma

- Participación democrática abierta
- Mecanismos internos de coordinación con autoridades

#### Organización predefinida

- Inducción de actividades por autoridades
- Participación democrática insertada en estructuras municipales o de agencias externas

## Matriz 1. Mapeo por tipo de participación

Solidaridad colectiva	Zaragoza Cuquío	Teoloyucan Jojutla
	Tierra Blanca Vanegas	Querétaro
Participación instrumental		SLP Mérida Tepotzotlán
	Rural	Urbano

### Definiciones:

#### Solidaridad colectiva

- Iniciativa surge de la comunidad
- Sustentada en organizaciones comunitarias
- Intereses colectivos políticos y económicos de corto y largo plazo
- Colaboración en trabajo e implementación

#### Participación instrumental:

- Iniciativa externa a la comunidad
- No requiere organización colectiva, sólo participación organizada
- Intereses específicos y búsqueda de beneficios individuales inmediatos
- Separación diseño e implementación

Potosí y en Tierra Blanca, Guanajuato, que aun siendo rurales, la participación es más cercana a la modalidad de participación instrumental, cuyos rasgos más característicos son que, por un lado, no requieren una participación colectiva, sino sólo una participación organizada, y por otro lado, que se apela fundamentalmente a intereses específicos y a la búsqueda de beneficios individuales inmediatos. Finalmente, pudimos observar también cierta separación entre el diseño y la implementación de programas y proyectos sociales.

## V. Las perspectivas de la participación

El proceso de transición democrática que está viviendo México está lleno de contradicciones y a la vez de alternativas abiertas a la experimentación y exploración de nuevas vías de vinculación gobierno-sociedad; contradicciones en el sentido de que ante una economía más abierta y tendiente a la liberalización, es decir, tendiente a la construcción de espacios eficientes para la actuación individual, aparece como necesario desarrollar capacidades colectivas de participación ciudadana como requisito para la generación de viabilidad y suficiencia en los espacios sociales. Diversos experimentos sociales de participación han llenado las arenas sociales en diversas regiones de nuestro país, y es el gobierno (en sus distintos niveles y desde diferentes partidos políticos) un impulsor sustantivo de tales experimentos. Tal como algunos estudios lo plantean (Cabrero, 1995), parece que los esquemas participativos forman parte estratégica de las agendas gubernamentales para impulsar el desarrollo.

Sin embargo, con el paso del tiempo, las experiencias participativas requieren una evaluación más sistemática, ante las evidencias de que ni todo ha sido un desarrollo de capacidades colectivas por la democracia y la viabilidad económica, ni todo ha sido una estrategia política para el mantenimiento de espacios tradicionales de poder.

En otras palabras, el fenómeno participativo engendra complejidades importantes en las esferas política, económica y social que, aun con el más sofisticado desarrollo instrumental de esquemas participativos, deben ser tomadas en cuenta con el fin de evaluar con mayor precisión este tipo de experiencias.

El primer elemento que destaca de esta investigación es que la implementación de esquemas de participación ciudadana o comunitaria generan una dinámica propia, difícilmente controlable o manipula-

ble. Suponer que la generación o el impulso de esquemas participativos por sí mismos es administrativa, económica y políticamente adecuado y que esto generará resultados materiales y colectivos inmediatos, parecería una ilusión. Los beneficios tangibles, y sobre todo los intangibles, de la participación pueden ser muy engañosos desde el momento en que se comprende que la participación y la organización social no son instrumentos administrables y controlables. La dinámica que se genera de una lógica de acción colectiva difícilmente se mantiene por largo tiempo en términos de una cadena de medios-fines identificables. La acción colectiva requiere tiempo, maduración, conflicto y negociación sobre principios y factores tanto instrumentales como valorativos y culturales. *Consideraríamos como muy importante lección establecer que cualquier proyecto de desarrollo social que pretenda sustentarse en la participación social requiere plantearse un esfuerzo de mediano y largo plazo para madurar la organización colectiva y así poder acceder a la institucionalización y permanencia de una dinámica participativa.*

El segundo elemento es que existen múltiples clases de resultados alcanzables a través de la organización ciudadana y comunitaria debido a que ésta, por lo general, *evoluciona*. Desde una visión puramente instrumental, la acción colectiva permite alcanzar objetivos materiales específicos y concretos, y ésta es su función principal. La acción colectiva es vista como una herramienta estática y transparente. Sin embargo, por lo general las organizaciones, más aún aquellas creadas con parámetros ambiguos y poco formales de cooperación (como sucede con muchas de las organizaciones comunitarias estudiadas aquí), generan su propia dinámica de interrelación, que va evolucionando en el tiempo y persiguiendo razones de cooperación poco transparentes incluso para los propios actores involucrados. Aquí no sólo nos referimos a la cuestión de los *beneficios intangibles* definidos por Hirschman. Además de aquellos factores que generan una acumulación de experiencia nos referimos también a la transformación de la dinámica colectiva de cooperación. *Las organizaciones sustentadas en participación cambian y evolucionan según los procesos internos de maduración y las adaptaciones necesarias que se van requiriendo ante una relación compleja con el contexto. De esta manera, es necesario observar la organización de la participación como un proceso que requiere la comprensión de las necesidades diferentes que surgen en las distintas etapas de desarrollo por las que las organizaciones participativas van pasando.* En el presente estudio es posible apreciar que existe una lógica diferente de actuación cuando se inicia la organización, y es cuando se requiere un

importante esfuerzo de convencimiento y de mutuo ajuste de expectativas, y otra lógica distinta una vez que la organización ha desarrollado una capacidad sistemática de alcance de objetivos específicos; el reto, aquí, es el mantenimiento y la institucionalización de los mecanismos de participación. Un momento diferente puede encontrarse a su vez cuando se ha alcanzado un nivel determinado de institucionalización de los mecanismos y se requiere un importante esfuerzo para ampliar los márgenes de participación y buscar ahora objetivos de viabilidad económica y social.

El tercero es que la lógica de organización es diferente si es inducida o si se sustenta en una historia comunitaria de participación. *La tendencia parece ser que las organizaciones inducidas desde las autoridades gubernamentales adquieren una lógica claramente utilitarista, y muchas veces evita sistemáticamente generar expectativas en el ámbito de los beneficios intangibles. Esto, por lo general, permite que la participación alcance objetivos materiales de manera más o menos rápida; sin embargo, alcanza niveles de participación muy bajos y una tendencia acentuada hacia el estancamiento de la organización.* Existen, empero, casos en los que la inducción de la participación ha buscado conscientemente generar dinámicas sociales de integración y desarrollo de capacidades de sustentabilidad económica de largo plazo (como en Vanegas, San Luis Potosí). *En aquellos casos donde la participación proviene de una historia compleja de organización social preexistente, la dinámica es profundamente distinta. Aquí podemos encontrar como tendencia grados de participación mayor, y se generan dinámicas endógenas de conformación de reglas y patrones de negociación más integrados.* La búsqueda o expectativa de generar espacios de maduración social para el beneficio global de la comunidad aparece con mayor naturalidad en estas experiencias. *Sin embargo, la tendencia en estos espacios apunta hacia niveles de complejidad que alcanzan niveles tan altos como para afectar la capacidad de sobrevivencia de la organización.* La necesidad de establecer espacios colectivos sofisticados de negociación y resolución de conflictos parece ser el costo que organizaciones de participación más integradas tienen que pagar ante la búsqueda de objetivos tangibles e intangibles generales para la comunidad.

*El cuarto elemento que aparece como tendencia importante es que existen diferentes proyectos de participación social que defienden diferentes conceptos de autonomía, generados a su vez por distintas agendas sociales y políticas.* La mayor parte (si no todos) de los esquemas de desarrollo social que han impulsado la participación en escala local han

sido implementados dentro de una lógica política particular, o por lo menos han sido profundamente afectados por la agenda política específica del lugar donde se instrumentan: en algunos municipios, como respuesta a presiones estatales y en continua negociación y conflicto con los caciques locales (como en Tierra Blanca, Guanajuato); en otros, como instrumento de canalización y descentralización de conflictos parciales de la capital del estado a los municipios (como en el esquema de la ciudad de Querétaro); en otras, como agendas locales de grupos de presión, resistencia y acción política organizada derivada de conflictos regionales de más de veinte años de duración (como en Cuquío, Jalisco, y Zaragoza, Veracruz); en otras, por fin, como una respuesta más o menos mecánica a la necesidad de organizar la distribución de los recursos de desarrollo social (como en la ciudad de San Luis Potosí y en Tepotzotlán, Estado de México). Difícilmente se puede establecer que hay una dinámica homogénea de participación, y más difícil aún que es un instrumento que va generando autonomía de grupos sociales y ciudadanos, independientes de las agendas políticas locales diversas que muchas veces las manejan y dirigen. La consideración de los elementos característicos de la dinámica política y social sobre los que se mueven tales esfuerzos de organización participativa son elemento sustantivo para comprender su evolución y capacidad de desarrollo.

Estas tendencias y notas acerca de algunas experiencias locales de participación, sus alcances y limitaciones, en todo caso pretenden señalar cuáles son las perspectivas para que los gobiernos locales puedan implementar la participación social como dispositivo de gestión pública, con la idea de que si bien la participación instrumental puede garantizar el control integral del proceso de desarrollo e implementación de proyectos sociales, también tal modalidad puede obstaculizar el desarrollo de una organización donde los riesgos y los éxitos de los proyectos sean compartidos entre el gobierno y la sociedad local.

Por otra parte, también hemos intentado señalar algunos de los problemas y limitaciones de una participación ampliada en los procesos de desarrollo e implementación de proyectos, pero al mismo tiempo recoger los aciertos de tales experiencias, con el fin de que sean considerados por cualquier proyecto gubernamental de esta índole. En suma, no hemos querido presentar dos vertientes paralelas y totalmente distintas de participación social como los dos lados distantes de una misma coordenada, sino mostrar los elementos básicos de tales empresas ciudadanas y las posibilidades de que los gobiernos recuperen y

capitalicen las propias iniciativas de la sociedad; al mismo tiempo, la posibilidad de emprender acciones desde los gobiernos locales e inducir, a través de diversos mecanismos de convocatoria, la participación y la organización de la sociedad.

Lo que apuntamos en este documento pretende servir de base para evaluar y difundir las experiencias, señalando las posibilidades de que eficiencia y democracia formen parte de un mismo proyecto de desarrollo local, el cual debe involucrar tanto a los ciudadanos y a los gobiernos municipales, como a los organismos sociales que realizan trabajos de apoyo y asesoría a proyectos y programas sociales, tales como las ONG y grupos de promotoría y desarrollo.

No obstante, una empresa de tal envergadura supone un reconocimiento estricto de las competencias y facultades de los gobiernos municipales en todos sus ámbitos: administrativo, financiero, pero también político, todo ello con la idea de que la federalización, la descentralización y la democratización logren conjuntar eficiencia administrativa, eficacia social y legitimidad política.

En este sentido, la participación desempeñaría un papel central, puesto que significaría también que los ciudadanos participaran en la producción misma de bienes y servicios públicos. Lo anterior apunta, sin lugar a dudas, a la necesidad de institucionalizar la participación y agregar un carácter deliberativo al gobierno municipal mediante consejos y asociaciones vecinales.

En resumen, la fusión de las fronteras de los sectores públicos y privados podría contribuir al fortalecimiento de gobiernos locales que favorezcan la participación social, así como conducir a una política social más diversificada y de mayor alcance (Reilly, 1994). Por ello consideramos fundamental involucrar a las ONG y otras organizaciones en tal labor, puesto que, de lo que se trata, es de diseñar estrategias más creativas para conseguir fondos y, fundamentalmente, para transitar hacia modalidades más democráticas y eficientes de gestión pública municipal.

## Referencias bibliográficas

- Arellano, David (1996), "Case Studies Research Methodology in Social Sciences: Elemental Bases", *D.T.* 46, México, CIDE.  
 Arrow, Kenneth (1970), *The limits of organization*, Nueva York, Norton.  
 Aziz Nassif, Alberto (1994), "Municipio y transición política: una pareja en

- formación", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. Participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, pp. 207-220.  
 Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.  
 Elster, Jon (1983), *Sour grapes. Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press.  
 ——— (1979), *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.  
 Estrada Saavedra, Marco (1995), *Participación política. Actores colectivos*, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.  
 Guillén L., Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.  
 Hirschman, Albert O. (1993), *El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.  
 North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.  
 Rivera, Liliana (1996), *Dinámica sociopolítica local: entre redes y actores. El caso de Xico, Veracruz*, México, tesis de maestría en ciencias sociales, FLACSO.  
 Reilly, Charles (comp.) (1994), *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Arlington, Virginia, Fundación Interamericana.  
 Tomasetta, Leonardo (1975), *Participación y autogestión*, México, Amorrortu.  
 Villasante, Tomás R. (1995), *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, Madrid, HOAC.  
 Ziccardi, Alicia (coord.) (1991), *Ciudades y gobiernos locales en América Latina*, México, FLACSO/Instituto José Ma. Luis Mora/Miguel Ángel Porrúa.  
 ——— (1995), "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 13-37.  
 ——— (1997), "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales". *Eslabones*, revista semestral de estudios regionales, núm. 13, enero-junio, pp. 90-103.

**Experiencias  
relevantes**

# Programas ambientales voluntarios: sus fuerzas rectoras, sus *stakeholders* y los efectos potenciales en el paradigma regulatorio

Kevin Kessler Cullather\*

**E**n el amplio marco general de la reinención del gobierno, los organismos federales han iniciado una serie de programas orientados a reducir o limitar la contaminación mediante asociaciones voluntarias con el sector privado y el público en general. Estos programas reducen los contaminantes o desechos, promueven una mayor eficiencia, reconocen el liderazgo ambiental y establecen alternativas para los reglamentos existentes. Estas actividades apartan las políticas ambientales de la tradicional agenda reguladora de "imponer y controlar", al reunir criterios basados en el mercado con funciones alternativas del gobierno en el establecimiento de programas para proteger el ambiente natural.

Además de reducir o evitar la contaminación emitida en el ambiente, estos programas en potencia pueden afectar el sistema regulador existente según el alcance y la naturaleza del programa. Por ejemplo, algunos programas promueven el desarrollo y el empleo de productos eficientes en la utilización de la energía, mientras que otros fomentan el establecimiento de acuerdos de cumplimiento de disposiciones alternativas entre los organismos gubernamentales y las entidades reguladas, en lugar del acatamiento de los reglamentos específicos existentes, basados en la tecnología.

---

\* Estudiante de doctorado en la Escuela de Administración Pública y de Empresas, Universidad George Washington, Washington, DC. Este trabajo fue presentado en la Conferencia Anual de 1998 de la Sociedad Estadounidense de Administración Pública, realizada en Seattle, Washington, del 9 al 13 de mayo de 1998. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

En este trabajo se examinan las fuerzas que impulsan la creación de programas ambientales voluntarios, las funciones desempeñadas por los organismos gubernamentales y el sector privado al crear programas ambientales voluntarios, y los posibles efectos de esos programas en los reglamentos existentes.

## Parte I

### Prevenir la contaminación en lugar de controlarla

En los últimos años, los gobiernos federal, estatales y locales han estado aplicando estrategias orientadas a la prevención de la contaminación, a la protección ambiental y al desarrollo sustentable. Estas estrategias han generado una serie de programas ambientales voluntarios que instan a las empresas, las comunidades, los organismos gubernamentales e incluso a individuos a tomar medidas que reduzcan la emisión de contaminantes al ambiente. Estos programas son voluntarios y constituyen una alternativa a los criterios reguladores tradicionales concentrados en limpiar, capturar o reducir los contaminantes emitidos por las fábricas y los automóviles. Estos programas alternativos se basan en dos conceptos básicos: 1) los procesos de producción más eficientes dan como resultado una mayor rentabilidad de las empresas, y 2) la responsabilidad con la comunidad debe ser antepuesta a los intereses personales.

Los programas ambientales voluntarios asumen diversas formas. Algunos promueven usar o generar productos más eficientes; otros fomentan la conservación o el reciclaje de los productos; hay otros que apoyan criterios innovadores alternativos para cumplir los límites reglamentarios existentes o hacerlos más estrictos. Estos programas comparten varias características: la participación voluntaria, una flexibilidad inherente y la eficiencia en función del costo.

Según un informe de 1996, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (EPA) había elaborado 28 programas basados en acciones voluntarias en cooperación con los estados y el sector privado (EPA, 1996). Desde esa época, la EPA ha inaugurado nuevos programas ambientales voluntarios. Además, otros organismos, incluido el Departamento de Energía (DOE), han establecido programas ambientales voluntarios a su vez. En su mayoría, esos programas promueven nuevos criterios para la prevención de la contaminación,

atacan la contaminación mediante múltiples métodos y fomentan el desarrollo sustentable desde el punto de vista del ambiente. Mediante esos criterios, el gobierno activamente estimula la colaboración de una amplia gama de interesados, incluidos otros organismos gubernamentales, empresas, grupos industriales, organizaciones ambientalistas y el sector público para que participen voluntariamente en esos programas.

Son varias las fuerzas que han impulsado el desarrollo de los programas ambientales voluntarios: las disposiciones en las leyes y otros documentos gubernamentales, los esfuerzos por reinventar el gobierno, la preocupación del público por el ambiente y los beneficios económicos:

- La Ley de Prevención de la Contaminación de 1990 (PPA) (Pub. L. 101-508, 42 U.S.C. 13101-13109) ordena a la EPA "formular y aplicar una estrategia que fomente la reducción de fuentes contaminantes". Esta estrategia debe promover la aplicación de técnicas de reducción por las empresas, identificar objetivos mensurables y establecer un programa anual de premios (13103).
- El Plan Nacional de Acción de los Estados Unidos (USNAP), promulgado en 1993, llamaba a aplicar medidas voluntarias para reducir la producción de gases de invernadero en el país.
- Dirigida por el vicepresidente Gore, la labor de reinención ha requerido que los organismos federales 1) se concentren en los resultados más que en el proceso, 2) involucren a los usuarios y les den una opción, 3) faculten a los empleados, y 4) abandonen programas obsoletos o duplicados (Gore, 1993b).
- El apoyo del público a la protección del ambiente continúa creciendo. Según Ladd y Bowman, las encuestas que recogen la opinión del público repetidamente indican que los estadounidenses están preocupados por la degradación ambiental (1995). Además, una encuesta realizada en 1997 señaló que 69% de los entrevistados en los Estados Unidos piensan que se debe dar a la protección ambiental prioridad sobre el crecimiento económico (Anderson y Smith, 1997).
- Muchas industrias y empresas individuales quieren participar en programas ambientales voluntarios. Según Shrivastava (1995), las empresas pueden beneficiarse al actuar de una manera ecológicamente sustentable. Además de reducir los costos al aumentar la eficiencia, las empresas pueden benefi-

ciarse al “capturar mercados ‘verdes’ emergentes, ganar la ventaja de ser los primeros en aplicar los criterios nuevos en sus industrias, asegurar la rentabilidad de largo plazo, establecer mejores relaciones con la comunidad y mejorar su imagen” (Shrivastava, 1995: 937). Arora y Gangopadhyay (1995) y Khanna y Damon (1998) han señalado beneficios similares para las empresas.

### *La función tradicional del gobierno*

A lo largo de la historia de los Estados Unidos, una serie de principios esenciales han impregnado la estructura de la nación. Esos principios incluyen la teoría de John Locke del interés personal de los individuos, los principios económicos de Adam Smith y los conceptos de gobierno democrático de los padres de la patria. Matthew Cahn señala que el interés personal se expresa mediante las tradiciones liberales de Locke y las tradiciones capitalistas, sobre las cuales se erigió el país. Ésta no es, según Cahn, una relación accidental: “La economía capitalista es más bien una función del liberalismo” (Cahn, 1995: 10). Según este autor, las teorías del liberalismo y el capitalismo estimulan la degradación ambiental al 1) proteger los derechos de propiedad individual, y 2) incrementar al máximo las utilidades y la expansión económica de las empresas, respectivamente. La tensión surge cuando las instituciones democráticas instauran políticas que apoyan los “derechos específicos de las empresas individuales”, que están en conflicto con “vagos problemas comunitarios” que afectan a la sociedad en general, como las políticas que provocan la degradación del ambiente (Cahn, 1995: 15).

Si bien el país continuó valorando los principios del liberalismo, el capitalismo y la democracia, el crecimiento del movimiento ambientalista en los años sesenta y setenta alteró el entorno en el cual se integraban esos principios. La sociedad llegó a reconocer que el ambiente natural debe ser protegido para las generaciones actuales y futuras. Durante esa época, la sociedad en general creía que el gobierno podía y debía resolver los problemas sociales del país. Por consiguiente, se produjo un crecimiento de las políticas gubernamentales orientadas a una amplia gama de problemas sociales y económicos, como la pobreza, la discriminación, la falta de seguridad en el lugar de trabajo y el ambiente. Para abordar estos y otros problemas, el Congreso aprobó

leyes que no sólo enunciaban los objetivos de la política sino que también establecían las medidas que había que tomar y las fechas límite para cumplirlas. El Congreso, buscando reafirmar su idea del interés público, promulga leyes cuidadosamente redactadas que determinan las medidas que deben tomar tanto el sector público como el privado, con lo cual queda muy poca discrecionalidad administrativa para el personal del organismo regulador. Esto se aplica particularmente en el caso de las leyes ambientales aprobadas por el Congreso en las décadas de 1960 y 1970. Esa medida refleja la perspectiva adoptada por Herman Finer unos decenios antes (Finer, 1940).

Este criterio prescriptivo de imponer y controlar las políticas públicas refleja la falta de confianza del Congreso en que los organismos ejecutivos, los estados (cuando corresponda) y el sector privado acatarán sus deseos. El criterio también traduce la creencia de que las empresas actúan para aumentar al máximo sus utilidades a expensas del ambiente. Los defensores del criterio de imponer y controlar argumentan que la función del gobierno es no sólo establecer objetivos ambientales sino también intervenir y dirigir las tecnologías o procesos que se adoptarán (Stavins y Whitehead, 1992). Según la Academia Nacional de Administración Pública, este criterio prescriptivo ha dado como resultado que la EPA o los estados indiquen “a una fuente o comunidad cómo manejar las principales fuentes de contaminación” (1997).

Los reglamentos existentes determinan no sólo los límites de contaminación sino también, en ciertos casos, las tecnologías específicas que se usarán. El cumplimiento de esos reglamentos es costoso. Las estimaciones de los gastos anuales por cumplimiento de las disposiciones ambientales varía entre 115 000 millones de dólares gastados por las empresas estadounidenses, los gobiernos y los individuos (Osborne y Gaebler, 1993), y 140 000 millones destinados al control ambiental (Rosenbaum 1995, 12). Esta última cantidad equivale a 2.3% del producto nacional bruto. Gran parte de esos gastos corresponden a equipo que reduce o captura las emisiones desde los puntos de descarga al aire o el agua, o al transporte y almacenamiento de los productos de desecho en basureros de relleno.

A pesar de los logros alcanzados con el criterio de imponer y controlar para proteger y restablecer el ambiente, ese criterio ha sido severamente criticado por los encargados de formular las políticas, los economistas, las comunidades reguladas y las organizaciones ambientalistas. Esta crítica fue condensada por Fiorino (1997), quien caracte-

rizó los principales argumentos contra el criterio regulador tradicional señalando que 1) “una medida sirve para todos”, 2) es un legalismo hostil, 3) son altos los costos de transacción, y 4) hay una gran complejidad administrativa y técnica. Además, se ha criticado el criterio de imponer y controlar porque no estimula innovaciones técnicas o reducciones más allá del cumplimiento de las disposiciones (Clinton y Gore, 1995). El Congreso reconoció estas limitaciones cuando aprobó la Ley de Prevención de la Contaminación de 1990 (Pub.L. 101-508, 42 U.S.C. 13101-13109).

### **El gobierno puede ser más que un regulador que impone y controla**

La era en la cual se aprobaron muchas de las leyes ambientales del país, se resumió en la creencia de que el gobierno podía y debía resolver todos los problemas sociales de la nación. Para alcanzar esta maravillosa meta, el gobierno se basó en el criterio de imponer y controlar que tipifica el paradigma de la gestión administrativa. Este paradigma reconoce el sistema jerárquico del poder ejecutivo, en el cual “es responsabilidad constitucional del Presidente y sus subordinados debidamente designados y aprobados ver que estas leyes, atinadas y desatinadas, sean aplicadas” (Moe, 1994: 112). Sin embargo, a partir de los años ochenta y en los noventa se deterioró el apoyo del público al gobierno como solucionador omnipotente de los problemas. En lugar de ser la fuente de respuestas y soluciones, el gobierno es visto como parte del problema, y criticado por ser demasiado inflexible, poco cooperador, antieconómico y complejo. Este cambio de actitud ha popularizado el paradigma de la gestión empresarial ensalzado por Osborne y Gaebler (1993).

El paradigma empresarial reconoce que la tarea de regulación es sólo una de las numerosas funciones del gobierno. Buchholz identificó las funciones del gobierno como promotor de las empresas y los productos, garante de las actividades comerciales, comprador de bienes y servicios, dueño de propiedades, administrador de la economía y planificador (1989). Estas funciones están entrelazadas entre sí. A veces pueden estar en conflicto unas con otras. Por ejemplo, la función de regulador puede oponerse a las funciones de dueño de propiedades o administrador de la economía. Otras veces, esas funciones pueden cumplirse en forma conjunta. Por ejemplo, como comprador de bienes

y servicios el gobierno tiene la facultad de promover el desarrollo de ciertos productos.

Según la función que cumpla el organismo en particular, varía la relación del gobierno con el sector privado. Cuando el gobierno apoya los intereses empresariales, por ejemplo mediante políticas comerciales, las empresas ven la relación en forma positiva. A la inversa, cuando el organismo gubernamental actúa como regulador, la relación entre el gobierno y la industria regulada a menudo se caracteriza por el conflicto y la confrontación. Los reguladores “establecen normas y ordenan a la gente que las cumpla” (Osborne y Gaebler, 1993: 299). Esta función del gobierno —regulador de la sociedad— con frecuencia es la que recibe más atención.

Históricamente, la función del gobierno como promotor de bienes y servicios ha sido desempeñada en el plano internacional: el gobierno ha buscado proteger los mercados estadounidenses de las mercancías de bajo precio producidas en otros lugares y expandir los mercados para los productos fabricados en los Estados Unidos. Más recientemente, quienes formulan las políticas han reconocido que el gobierno también puede fomentar la producción y empleo de bienes y servicios responsables desde el punto de vista ambiental.

La función de protector del medio ambiente natural está ausente en la caracterización de Buchholz. El gobierno no había desempeñado esta función hasta que la asumió en la segunda mitad de este siglo. Algunos podrían incluso alegar que, al desarrollar programas voluntarios, el gobierno está reconociendo los intereses de las generaciones futuras y también los del ambiente. Este argumento ha sido propugnado por Starik, quien señala que “el medio natural, sus sistemas y sus componentes vivos y no vivos, pueden ser considerados como partes interesadas por todas las organizaciones, ya que éstas afectan considerablemente a esas entidades o son afectadas por ellas” (1995, 215). Según Starik, los encargados de formular las políticas deben tener en cuenta los intereses no representados en el diálogo político cuando consideran decisiones políticas, en este caso el medio natural (que no se puede representar a sí mismo). De este modo, el organismo regulador considera los intereses representados y también los no representados (Schubert, 1960). Esta función de protector a menudo es acompañada de la función de regulador y se crean tensiones y conflictos entre el gobierno y el sector privado. Las tensiones se originan en valores, perspectivas e intereses opuestos.

### Reinventar la misión de la EPA para concentrarse en la colaboración

No todos están de acuerdo con el criterio de imponer y controlar que ha seguido la EPA desde su creación. Algunos encargados de formular las políticas y economistas argumentan que hay medios más eficientes de lograr resultados benéficos desde el punto de vista ambiental. Estos métodos a menudo se basan en criterios o incentivos del mercado para inducir los comportamientos deseados (Hockenstein, Stavins y Whitehead, 1997). Según James Q. Wilson,

Quando se creó la EPA, los economistas que habían estudiado el asunto declararon casi unánimemente que la forma más eficiente de reducir la contaminación era imponer un gravamen a las emisiones de los contaminadores. La EPA ignoró este consejo y, en cambio, demandó a los contaminadores en los tribunales (1989: 13).

Los economistas a los que se refiere Wilson pensaban que los gravámenes por la descarga de emisiones provocarían presiones del mercado que, a su vez, llevarían a una reducción de las descargas efectuada por los mismos contaminadores. En otras palabras, los costos más altos en el mercado competitivo conducirían a innovaciones para reducir las emisiones de la empresa, con lo cual disminuirían los gravámenes pagados por ella y la empresa tendría una ventaja sobre sus competidores. Del mismo modo, quienes proponen una reforma de los reglamentos, incluido el vicepresidente Gore, opinan que las mejoras ambientales pueden aumentar la eficiencia de la empresa y, por lo tanto, su rentabilidad (Gore 1993a; Walley y Whitehead, 1996). El Consejo del Presidente para el Desarrollo Sustentable (PCSD) lo expresó en forma muy sencilla: "Muchos estadounidenses saben que la contaminación es un desperdicio, el desperdicio es ineficiente y la ineficiencia es costosa" (1996, 3).

La labor del vicepresidente Gore sobre la reinvención del gobierno se basó en el trabajo de Osborne y Gaebler y fue apoyado por ellos (Green y Hubbell, 1996). En *Reinventing Government* (1993), Osborne y Gaebler proponen un "nuevo paradigma" para la administración del gobierno: el paradigma de la gestión empresarial. Proponen un gobierno basado en una combinación de economía de libre mercado, privatización y teoría empresarial (1993). Según Osborne y Gaebler, ese gobierno 1) timonearía en lugar de remar, 2) facultaría a los ciudadanos

en lugar de servirles, 3) inyectaría competencia en el suministro de servicios, 4) organizaría por misión, en lugar de por normas, 5) se concentraría en los resultados, 6) pensaría en los usuarios, 7) fomentaría las ganancias en lugar de los gastos, 8) se concentraría en prevenir más que en curar, 9) descentralizaría y promovería el trabajo en equipo, y 10) impulsaría el cambio mediante criterios basados en el mercado. A pesar de que otros autores señalan que el paradigma de la gestión empresarial es sólo una forma más atractiva de teorías y modelos que ya existían en las épocas progresista y del New Deal (Green y Hubbell, 1996), la obra de Osborne y Hubbell ha tenido una considerable influencia en las actividades del gobierno de Clinton para reinventar el gobierno.

Muchos de los principios de un gobierno empresarial se basan en la colaboración entre los sectores público y privado. Según el PCSD, su "descubrimiento más importante es el poder potencial y el creciente deseo de procesos de decisión que promuevan una interacción directa y significativa que involucre a las personas en las decisiones que las afectan" (1996). Este mayor acento en la colaboración se refleja en el *Informe anual sobre la reinvención* elaborado por la EPA, en el cual este organismo reconoce que no todos los problemas ambientales del país pueden resolverse mediante normas y reglamentos, y que algunos de esos problemas deben ser abordados con criterios nuevos que tengan en cuenta las preocupaciones e intereses, así como los conocimientos, de un variado grupo de interesados (EPA, 1998d).

El movimiento hacia la colaboración y la asociación se ha basado en el modelo de Freeman de los stakeholders. Cada uno de los programas voluntarios de la EPA tiene un objetivo específico y su propio conjunto de interesados. Freeman definió al "stakeholder" como "todo grupo o individuo que puede afectar el logro de los objetivos de la empresa o ser afectado por ese logro" (1984: 25). Conforme con esta definición, los stakeholders pueden incluir accionistas, acreedores, administradores, empleados, clientes, proveedores, comunidades locales y el público (Hill y Jones, 1992). Autores posteriores han intentado ampliar o clarificar la definición de Freeman. Starik, por ejemplo, postula que los stakeholders "son o podrían ser influidos por una organización u otra, o influyen o podrían influir en ella, sea o no percibida o conocida esa influencia" (Starik, 1994: 90). Esta definición incluye a los funcionarios del gobierno, los reguladores, los grupos de interés, los sindicatos y otros grupos no identificados por Hill y Jones. No es difícil advertir que no todos los stakeholders tienen los mismos

intereses, y que sus intereses o compromisos también pueden cambiar con el tiempo (Wood y Gray, 1991).

El modelo de los stakeholders, cualquiera que sea el alcance de su definición, ha sido adoptado por quienes formulan las políticas como un instrumento apropiado para establecer normas, disposiciones, programas y políticas gubernamentales. Si bien no son específicamente examinados en *Reinventing Government*, Osborne y Gaebler (1993) incorporaron ejemplos que ilustran los beneficios alcanzados cuando los organismos gubernamentales consideran el provecho de stakeholders muy diversos, que a veces compiten entre sí. Además, la Evaluación del Desempeño Nacional usa el modelo de los stakeholders para proporcionar procesos que involucren a los usuarios, los empleados y los asociados del gobierno (Gore, 1993b). Las metas de los sectores público y privado son diferentes y, en consecuencia, también lo son los objetivos del proceso de los stakeholders. Mientras el sector privado usa los principios de la gestión orientada a los stakeholders para promover sus objetivos en el mercado, el sector público utiliza los mismos principios para considerar los intereses de una amplia gama de partes. Algunos autores reconocen que, en un caso particular, ciertos stakeholders pueden tener más peso o importancia que otros (Perrott, 1996; Mitchell, Agle y Wood, 1997). En esas circunstancias, los encargados de formular las políticas deben asignar los recursos y el tiempo necesarios para establecer y considerar distintas clasificaciones de los stakeholders.

Si bien la EPA aún se basa en el criterio de imponer y controlar para alcanzar muchas de sus metas, son cada vez más numerosas las actividades que reflejan el espíritu de colaboración. Esas actividades se traducen en la concentración del organismo rector en los resultados, las asociaciones con el sector privado, los criterios basados en el mercado y el otorgamiento de facultades a los empleados. Esa modificación del criterio ha sido reconocida en el informe de la Evaluación del Desempeño Nacional, *Reinventar las Disposiciones Ambientales* (Clinton y Gore, 1995). Según este informe, si bien el criterio de imponer y controlar ha dado resultados hasta el momento, ese criterio puede ser inflexible y antieconómico, y quizá no sea apropiado para resolver problemas ambientales futuros (Clinton y Gore, 1995). Esta conclusión ha sido apoyada por varios otros estudios que han examinado criterios alternativos para la regulación ambiental (National Academy of Public Administration, 1995 y 1997; Aspen Institute 1996; President's Council on Sustainable Development, 1996; Chertow y Esty, 1997; Center for Strategic and International Studies, 1998).

*Los programas ambientales voluntarios implican la participación de los stakeholders y la prevención de la contaminación*

Los encargados de formular las políticas y el público reconocen que una función del gobierno es instar a las empresas a prevenir voluntariamente la contaminación. Estos programas se basan en las funciones del gobierno como protector del ambiente, promotor de tecnologías y comprador de bienes y servicios. El desarrollo y el éxito de los programas requiere que tanto el gobierno como el sector privado modifiquen el *statu quo* mediante la innovación y la colaboración. Como se ilustra en el cuadro 1, los programas ambientales voluntarios difieren en cuanto a sus posibles efectos sobre la estructura reguladora.

Por ejemplo, algunos programas promueven actividades, con el fin de lograr una mayor eficiencia, que tienen pocos efectos en la estructura reguladora; mientras, otros programas tratan de encontrar alternativas para los reglamentos existentes. Otra diferencia reside en los stakeholders a los cuales se dirigen los programas. Algunos programas tienen una amplia base de stakeholders porque están orientados a organizaciones de muchas industrias o clases; a la inversa, otros programas se concentran en una industria, empresa o servicio específico.

Estas diferencias son resultado de la diversidad en cuanto a los objetivos, el público al que se dirigen, la forma de operación y los logros. Las posibilidades de que los programas ambientales voluntarios afecten la estructura reguladora dependen de una serie de factores: las disposiciones reglamentarias existentes, los objetivos del programa voluntario y los medios usados para lograr esos objetivos. Por ejemplo, los programas voluntarios que fomentan la eficiencia, el combate a la contaminación o ciertas tecnologías avanzadas pueden tener relativamente pocos efectos en el sistema regulador. Por el contrario, los programas voluntarios que promueven alternativas para los reglamentos existentes o que establecen objetivos o metas voluntarios tienen más probabilidades de modificar el sistema regulador actual.

Además de las diferencias en cuanto a su potencial regulador, los programas ambientales voluntarios se concentran en distintos stakeholders y requieren de ellos diferentes aportes. Los programas que traducen el empeño del gobierno en comercializar o promover tecnologías que reduzcan la contaminación pueden tener un grupo muy amplio de stakeholders. Del mismo modo, los programas que establecen obje-

**Cuadro 1. Programas ambientales voluntarios: Participación de los stakeholders y posibilidades de un efecto en el sistema regulador**

Participación de los interesados		Participación de los interesados	
		Base amplia	Grupo específico
Posibilidades de un efecto en el sistema regulador	Altos	<p><b>Grupo 2</b></p> <p>Los programas establecen planes, objetivos o criterios en escala nacional que las empresas pueden adoptar voluntariamente o escoger como meta.</p>	<p><b>Grupo 4</b></p> <p>Los programas se concentran en criterios alternativos para el criterio regulador tradicional de imponer y controlar, trabajando con industrias, empresas, instalaciones o comunidades específicas.</p>
	Bajos	<p><b>Grupo 1</b></p> <p>Los programas apoyan tecnologías eficientes en función de sus costos, una mayor eficiencia en el uso de la energía y actividades de prevención de la contaminación que se aplican a diversos intereses.</p>	<p><b>Grupo 3</b></p> <p>Los programas promueven tecnologías o actividades específicas para una determinada industria.</p>

tivos voluntarios pueden contar con stakeholders pertenecientes a varios sectores de la economía. Por el contrario, otros programas se concentran en una determinada tecnología, empresa o industria y, en estos casos, el grupo de stakeholders es específico.

Los programas voluntarios del *Grupo 1* reflejan la función del gobierno de impulsar tecnologías o actividades eficaces en función de su costo y eficientes en el uso de la energía, que se aplican a una amplia gama de stakeholders. Por ejemplo, en los programas Luces Verdes de la EPA, los participantes —incluidas organizaciones industriales, comerciales, académicas y no lucrativas— reemplazan las instalaciones de alumbrado existentes por otras más eficientes, con lo cual reducen la demanda de electricidad en el punto de consumo. Con mucha frecuencia los elevados costos anticipados desalientan a las organizaciones e individuos a instalar un equipo más eficiente. Por esta razón, son necesarios esos programas con el fin de instruir al público acerca de los ahorros en el largo plazo y los beneficios ambientales resultantes de una mayor eficiencia.

Los programas ambientales voluntarios del *Grupo 2* traducen los esfuerzos del gobierno por establecer objetivos o metas voluntarios que se apliquen a una amplia gama de stakeholders. Estos objetivos o metas superan las normas existentes. Uno de los programas más notables ha sido el Programa 33/50, en el cual la EPA ha instado a una muestra representativa de industrias a reducir sus niveles de emisión de diecisiete sustancias químicas tóxicas. El Programa 33/50 no sólo intensificó los programas reguladores existentes, sino también proporcionó un modelo para programas similares vinculados con distintas emisiones e industrias diferentes.

Los programas del *Grupo 3* apoyan tecnologías o actividades específicas de una industria. Estos programas tienen un público definido y pueden basarse en una tecnología particular o ser apropiados sólo en una cantidad limitada de sitios. Por ejemplo, el Programa de Aprovechamiento del Metano de los Basureros, organizado por la EPA, promueve la extracción del metano de los basureros municipales para generar electricidad. Sólo un número limitado de basureros satisfacen los criterios necesarios para este equipo, y un programa tan específico no es de interés para muchos. Otros programas del *Grupo 3* son iniciados por la industria en cooperación con el gobierno. Un ejemplo de estos últimos es el programa Desafíos Climáticos, del Departamento de Energía (DOE), una iniciativa conjunta instaurada por las empresas de suministro de electricidad del país y el DOE. Estos programas

impulsan actividades benéficas desde el punto de vista ambiental y tienen pocas posibilidades de afectar el sistema regulador.

Los programas del *Grupo 4* se concentran en una determinada organización, servicio o proyecto y tienen grandes posibilidades de modificar el sistema regulador. Estos programas formulan criterios alternativos para el concepto regulador tradicional de imponer y controlar, trabajando con organizaciones específicas y sus stakeholders. Son ejemplos la Iniciativa con Sentido Común y el Proyecto de Excelencia y Liderazgo, más comúnmente llamado Proyecto XL. Esos programas entrañan negociaciones entre la EPA y algunos stakeholders en relación con sistemas reguladores alternativos que cumplan o superen las exigencias de las normas existentes.

A continuación se presenta un análisis más detallado de cada grupo y programa que ilustran estas características.

## Parte II

### **Grupo 1. Pocas posibilidades de efecto regulador/Grupo con una amplia base de stakeholders**

Al promulgar la Ley de Prevención de la Contaminación, el Congreso reconoció el costo que representa para la economía controlar la contaminación de conformidad con los criterios tradicionales, así como los posibles beneficios que se podrían lograr mediante la reducción de las fuentes. En la Ley de Prevención de la Contaminación, el Congreso ordenó a la EPA establecer un programa de reducción de fuentes que, entre otras cosas, reuniera y divulgara información, estimulara a las empresas a reducir la contaminación y proporcionara asistencia financiera a los estados.

Como una respuesta a la Ley de Prevención de la Contaminación, la EPA ha establecido una serie de programas ambientales voluntarios que ponen en práctica los mandatos del Congreso. Mediante los programas del *Grupo 1*, el gobierno identifica oportunidades de fomentar de modo eficaz y en función del costo una mayor eficiencia en el uso de la energía y la prevención de la contaminación, y comparte la información con organizaciones de los sectores público y privado, a las cuales insta a reducir o evitar la contaminación. Varios de esos programas, incluidos en la designación general de Programas de Excelencia en el Uso de la Energía —como Luces Verdes, Edificios Eficientes en el Uso de la Energía y Computadoras Eficientes en el Uso de la Energía— promueven la producción y el empleo de productos eficientes en el aprovechamiento

de la energía. La eficiencia energética reduce la cantidad de combustible y electricidad consumidos, con lo cual disminuyen los contaminantes emitidos en el punto de consumo o la central eléctrica y se conservan los recursos naturales. Otros programas, como el de Aprovechamiento de Desechos, fomentan la reducción de los desechos mediante el reciclaje o la reutilización de productos, o por medio de la modificación de los envases.

El núcleo de stakeholders de los programas voluntarios del *Grupo 1* es muy amplio. Estos programas estimulan la participación de una gran variedad de organizaciones, desde grandes empresas manufactureras hasta instituciones académicas y organizaciones no lucrativas. Los programas van más allá de los participantes y extienden los beneficios a los compradores de computadoras y artículos electrónicos, a los compradores de viviendas y, en ciertos casos, a los fabricantes de mercancías tecnológicamente avanzadas.

Al mismo tiempo, estos programas se caracterizan por tener pocas posibilidades de afectar el sistema regulador existente. No alteran los reglamentos existentes ni promueven alternativas a ellos. Sencillamente impulsan tecnologías eficaces en función de su costo y eficientes en el uso de la energía, con lo cual ahorran dinero o energía y reducen las emisiones a la atmósfera.

Como los programas voluntarios del *Grupo 1* apoyan las tecnologías eficaces en función del costo, la EPA ha podido impulsar con éxito la participación de una cantidad considerable de organizaciones. Por ejemplo, el programa Luces Verdes intenta equilibrar las mejoras benéficas para el ambiente, la calidad del alumbrado y las inversiones económicamente prudentes. Este programa requiere que los participantes examinen o revisen el cien por ciento de sus instalaciones, determinen cuáles áreas pueden ser mejoradas en forma provechosa sin comprometer la calidad de la iluminación y luego mejoren 90% de esa área. Gracias a las ventajas económicas de un alumbrado más eficiente y a la flexibilidad del programa, la EPA ha podido atraer a 1 598 Asociados de Luces Verdes, incluidas organizaciones públicas y privadas que aceptan los requisitos de revisión e instalación del alumbrado. Además, hay 601 Aliados de Luces Verdes, principalmente empresas manufactureras, de suministro de electricidad, de administración del alumbrado y de distribución de aparatos de alumbrado, que apoyan y estimulan a sus clientes a participar; existen también 301 organizaciones de Apoyo a Luces Verdes, que expresan su respaldo al programa (EPA, 1998a).

## **Grupo 2. Grandes posibilidades de efecto regulador/Grupo con una amplia base de stakeholders**

Otro criterio adoptado por el gobierno consiste en establecer un objetivo o meta voluntarios y luego instar a la comunidad regulada a alcanzar ese objetivo. El organismo regulador establece una meta realista que supera los requisitos reglamentarios. A cambio de la participación de las empresas, el organismo proporciona asistencia técnica (Khanna y Damon, 1998) e incentivos mediante el reconocimiento público de la participación, así como premios especiales por innovaciones y logros sobresalientes en la prevención de la contaminación (Arora y Cason, 1996). Al igual que en otros programas voluntarios, las empresas pueden escoger poner en práctica las medidas que sean eficaces en función de su costo y apropiadas para sus operaciones específicas. Ese criterio también fue promovido por la Ley de Prevención de la Contaminación de 1990.

Estos programas con objetivos específicos tienen el potencial de afectar a un amplio espectro de stakeholders. Hay dos razones para esto. En primer término, el objetivo voluntario se puede aplicar en diversos sectores de la economía, lo cual permite al organismo estimular a varias industrias o ramas de actividades industriales para que persigan el objetivo voluntario. En segundo lugar, este criterio de los objetivos se puede aplicar a cualquiera de varios contaminantes o desechos.

El establecimiento de objetivos o metas voluntarios que van más allá de las exigencias reglamentarias tal vez parezca no tener efectos sobre el sistema regulador. Sin embargo, hay pruebas de que, cuando se usa un objetivo voluntario conjuntamente con un programa regulador, las empresas concentran sus recursos en lograr reducciones de los contaminantes específicos mayores que las exigidas (Khanna y Damon, 1998). A menudo la empresa encuentra otros solventes, sustancias químicas o procesos que satisfacen sus necesidades sin dañar en potencia el ambiente. Además, al concentrarse en esas sustancias químicas tóxicas o reducir su empleo, la empresa disminuye las probabilidades de problemas futuros por no cumplir las normas. Esto a su vez da como resultado ahorros para el presupuesto del organismo regulador destinado a la aplicación de las normas (Arora y Cason, 1996). Por otra parte, este criterio proporciona al organismo información sobre si se pueden o no alcanzar metas más estrictas para un determinado contaminante en una forma eficaz en función del costo. Si los resultados son favora-

bles, se pueden usar esos datos para establecer límites de emisiones más estrictos para los no participantes.

La colaboración de líderes de empresas, organizaciones ecologistas y la EPA llevó al desarrollo de un programa voluntario basado en objetivos para reducir las sustancias químicas que se liberan en el ambiente (EPA, 1998c). El programa es llamado 33/50 y fue inaugurado en 1991. La EPA específicamente escogió como objetivos 17 sustancias químicas tóxicas de un total de 320 informadas por las empresas en el Inventario de Descargas Tóxicas (Arora y Cason, 1996). La meta del programa era, a partir de un valor inicial correspondiente a 1988, reducir las emisiones conjuntas de estas sustancias químicas en 33% para 1992 y en 50% para 1995. El Programa 33/50 no conminó a las empresas a controlar esas sustancias, sino que las instó a investigar alternativas para los productos o para los procesos donde se usaban los productos (Arora y Cason, 1995). La EPA inicialmente invitó a participar a 555 empresas con considerables descargas de sustancias químicas; posteriormente invitó a otras 5 000 empresas de cinco industrias: productos químicos, transporte, metales primarios, productos de metal y productos de hule/plástico. Según la EPA, participaron en el programa 1 300 empresas matrices que operaban aproximadamente 6 000 instalaciones en los Estados Unidos.

Los resultados del Programa 33/50 parecen favorables. Según Khanna y Damon, la participación en el programa produjo una reducción estadísticamente significativa de los niveles de sustancias químicas descargadas (1998). No obstante, estos autores señalan que "es probable que los programas voluntarios sean menos eficaces sin el apoyo de las disposiciones obligatorias" (Khanna y Damon, 1998: 29).

## **Grupo 3. Pocas posibilidades de un efecto regulador/Grupo específico de stakeholders**

Los programas del *Grupo 3* traducen el empeño en promover tecnologías o actividades específicas de una industria particular. Como los programas del *Grupo 1*, los del *Grupo 3* fomentan la eficiencia en el uso de la energía y la prevención de la contaminación. Sin embargo, a diferencia del *Grupo 1*, los programas del *Grupo 3* se concentran en una determinada industria. Estos programas, algunos de los cuales fueron creados como resultado de esfuerzos conjuntos de organismos reguladores y la industria, reducen los niveles de las emisiones, aumentan la

neutralización de los contaminantes o secuestran (o capturan) los gases presentes en la atmósfera. Como resultado del estrecho ámbito abarcado por los programas del *Grupo 3*, el grupo de stakeholders es muy específico. Además, las actividades promovidas por estos programas tienen relativamente pocos efectos en el sistema regulador existente.

Los programas del *Grupo 3* pueden concentrarse en una industria específica o en las tecnologías aplicables en ésta. En esos casos, el gobierno generalmente escoge desarrollar programas en cooperación con las asociaciones mercantiles que representan a esa industria. Kaufman, Englander y Marcus proponen que las empresas dejen que las asociaciones mercantiles representen sus intereses en lo concerniente a problemas “no específicos” que afectan a muchos miembros de su industria (1989). En ese caso, las asociaciones pueden tener varias opciones, como cabildear entre los encargados de formular las políticas, realizar campañas de relaciones públicas, educar tanto al público como a los líderes de la opinión pública o iniciar programas proactivos como los programas ambientales voluntarios. Las asociaciones industriales destinan recursos a crear y promover programas ambientales voluntarios por diversas razones: 1) para apoyar la agenda política de la asociación, 2) para hacer que la industria se vea proactiva y preocupada por el medio, 3) para contribuir a neutralizar las críticas dirigidas a la industria, y 4) para evitar posibles exigencias concernientes a las emisiones en cuestión.

El Programa de Desafíos Climáticos del Departamento de Energía (DOE), por ejemplo, surgió de las negociaciones entre este organismo y las asociaciones de empresas públicas de suministro de energía y la Junta Administrativa del Valle de Tennessee. Este programa se creó en respuesta a la preocupación porque los crecientes niveles de las emisiones de gases de invernadero —específicamente el bióxido de carbono proveniente de las plantas generadoras de electricidad que usan carbón como combustible— aumentarían las temperaturas mundiales. Con la atención de los encargados de formular las políticas, los medios de difusión y el público concentrada en el calentamiento del planeta, la industria de suministro de electricidad trató de evitar exigencias reglamentarias adicionales que recortaran o limitaran las emisiones de gases de invernadero. Por consiguiente, la industria vio el Programa de Desafío al Clima como una oportunidad proactiva de neutralizar las críticas dirigidas a las emisiones de las empresas de suministro de electricidad, expresadas por integrantes de la comunidad ambientalista.

En el Programa de Desafíos Climáticos, se han definido los proyectos como 1) consorcios de toda la industria (por ejemplo, el Programa de Manejo del Carbón de Leña en las Empresas de Servicios Públicos, el Fondo de Inversiones Environtech<sup>SM</sup>, las Asociaciones Internacionales para la Eficiencia en las Empresas de Servicios Públicos), 2) los proyectos específicos para las empresas de servicios públicos (por ejemplo, optimización de la pérdida en conductores, transformadores en pérdidas menores, generación de energía renovable), o 3) compromisos de reducción en todas las empresas de servicios públicos (por ejemplo, un tope autoimpuesto para las emisiones). Las asociaciones de empresas de servicios públicos han buscado activamente la participación de sus respectivos miembros. El DOE ha prestado asesoramiento y ha asistido a las empresas para que completen sus acuerdos de participación individual mediante los cuales se comprometen a adoptar ciertas medidas. Además, el DOE ha sido responsable de reunir y analizar los datos requeridos.

Según el DOE, se han firmado más de 114 acuerdos y cartas de participación que representan a más de 630 empresas, incluidas las que son propiedad de inversionistas, las del sector público y las cooperativas. Esas empresas se han comprometido a reducir, evitar o secuestrar más de 44 millones de toneladas de equivalente de carbón para el año 2000 (DOE, 1997). Además, el DOE informa que el programa ha originado una serie de actividades innovadoras que, muy probablemente, no habrían surgido sin el programa, incluidas las actividades nacionales e internacionales de secuestro, las inversiones en electrotecnologías promisorias mediante el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo EnviroTech, el aumento del empleo de las cenizas volátiles y los subproductos de la combustión del carbón, y los programas educativos en las escuelas locales (DOE, 1997).

Otro ejemplo de programa del *Grupo 3* es el Programa de Aprovechamiento del Metano de los Basureros. En este programa, la EPA trabaja con los basureros municipales, las empresas públicas de suministro de electricidad y los productores de energía que no son empresas públicas, para establecer instalaciones generadoras de energía eléctrica que usan como combustible el metano extraído de los basureros. El metano es un importante “gas de invernadero”. Los gases de invernadero se producen en forma natural en la atmósfera terrestre y atrapan el calor, provocando el calentamiento del planeta. El metano es importante porque atrapa calor en forma 25 veces más eficiente que el bióxido de carbono (EPA, 1996). Se encuentra metano en cantidades conside-

rables en los basureros, liberado durante la descomposición anaeróbica de la materia orgánica (Shepard, 1988). Sin embargo, este gas puede ser capturado y usado para generar electricidad, con lo cual se evita la descarga en la atmósfera. La EPA estima que se podría recuperar económicamente el metano para generar energía en 750 basureros de todo el país (EPA, 1996). No obstante, actualmente sólo hay 150 proyectos en operación, en 30 de los cuales ha participado la EPA (Haque, 1998). Para facilitar el establecimiento de esas instalaciones, la EPA ha identificado los basureros adecuados y ha trabajado con las comunidades, las empresas, los productores de energía y otras partes interesadas con el fin de que se construyan más plantas generadoras de energía que usen como combustible el metano extraído de los basureros.

#### **Grupo 4. Grandes posibilidades de un efecto regulador/Grupo específico de stakeholders**

Los programas del *Grupo 4* tratan de encontrar alternativas para los reglamentos existentes, dentro de los cuales opera una determinada industria, empresa o instalación. Dos de esos programas son la Iniciativa con Sentido Común (CSI), el Proyecto XL de la EPA. Tanto la CSI como el Proyecto de Excelencia y Liderazgo (Proyecto XL) promueven criterios reguladores alternativos que satisfacen o superan las exigencias reglamentarias actuales. En consecuencia, tanto la CSI como el Proyecto XL pueden en potencia afectar considerablemente el sistema regulador existente.

La CSI está dirigida a seis industrias o sectores específicos: la fabricación de automóviles, las computadoras y los artículos electrónicos, el hierro y el acero, el acabado de metales, la refinación del petróleo y las imprentas. Conforme con la CSI, la EPA ha convocado grupos de asesoramiento integrados por interesados específicos para cada sector, bajo la Ley Federal de Comités Asesores, con el fin de identificar y aplicar estrategias para los sectores respectivos. El objetivo de esos grupos incluye identificar formas “más baratas, más limpias, más inteligentes” de reducir o prevenir la contaminación y recomendar cambios en los criterios actuales acerca del ordenamiento del ambiente, incluidos los estatutos y reglamentos existentes” (GAO, 1997). La CSI ha tenido un éxito limitado (Fiorino, 1997). La EPA destaca las mejores relaciones de trabajo de los participantes, los aproximadamente 40 proyectos iniciados y los cambios producidos en los procesos de la EPA

(1997). Hay varias razones para ese éxito limitado de la CSI. Los stakeholders que participan en el proyecto tienen diversos grados de compromiso, conocimientos técnicos y recursos (GAO, 1997). Además, la CSI ha sido obstaculizada por un marco de operación deficientemente definido (GAO 1997). La EPA comentó esto diciendo que la falta de “objetivos y expectativas específicos [...] ha llevado a demoras en los subcomités de la CSI y en el Consejo porque trataban de adivinar los que la EPA quería o aceptaría, en lugar de definir sus propias prioridades y procesos” (EPA, 1997). Un problema muy importante identificado por la EPA (1997) es que el consenso ha sido definido por los stakeholders como equivalente a unanimidad; por consiguiente, cada participante tiene “el poder de veto”.

Asimismo, se ha puesto en duda la capacidad del Proyecto XL de llegar a concretar las expectativas de sus creadores. Mediante el Proyecto XL, la EPA solicita a empresas, instalaciones y comunidades proponer criterios reguladores alternativos que aseguren mejores resultados ambientales que los obtenidos con las normas actuales. Una vez que se selecciona un proyecto, se otorga al participante una exención de ciertas exigencias reguladoras en instalaciones específicas. A cambio, el participante se compromete a lograr mejores resultados ambientales mediante criterios alternativos que no se podrían aplicar en el sistema regulador existente. Las propuestas del Proyecto XL se evalúan de conformidad con una serie de criterios:

1. Resultados ambientales.
2. Ahorro de costos y reducción del papeleo.
3. Apoyo de los stakeholders.
4. Innovación y prevención de la contaminación con múltiples medios.
5. Posibilidades de transferencia a otras instalaciones, otros programas del organismo rector u otras industrias.
6. Viabilidad técnica y administrativa.
7. Vigilancia, presentación de informes y evaluación.
8. No se traslada la carga del riesgo ambiental.

La meta del Proyecto XL varía según la perspectiva adoptada. Algunos representantes de la industria consideran el Proyecto XL como una forma de elaborar alternativas individualizadas innovadoras para el criterio regulador tradicional. Por otra parte, la EPA concibe el Proyecto XL como un “experimento de laboratorio” mediante el cual se

usarán no más de 50 proyectos piloto para identificar alternativas que, con el tiempo, se aplicarán a un grupo más amplio (NAPA, 1997). Cualquiera que sea la perspectiva, el Proyecto XL tiene el potencial de alterar considerablemente el sistema regulador existente al establecer nuevos criterios reguladores que se apliquen ya sea a una instalación específica o, en potencia, a instalaciones similares en otros sitios.

Actualmente hay tres proyectos XL en la etapa de propuesta, nueve en desarrollo y siete en ejecución y evaluación. Además, tres proyectos XL han sido "facilitados" pero no finalizados. Más sorprendente que el número de proyectos en trámite son las 30 propuestas XL que han sido rechazadas o retiradas (EPA, 1998b). Esta alta tasa de rechazo/retiro obedece a la dificultad que ha tenido el Proyecto XL de alcanzar acuerdos definitivos sobre los criterios reguladores alternativos para empresas o instalaciones individuales. Estos fracasos no son un buen augurio para el programa.

Un problema común de la CSI y el Proyecto XL es el alto costo de transacción para la industria y el gobierno. El desarrollo de criterios alternativos toma una considerable cantidad de tiempo, energía y recursos. Según Davies y Mazurek, "los costos de la participación, en otras palabras, están comenzando a superar a los incentivos" (1996: 3). Esos autores consideran que "parece muy posible que los altos costos de transacción y los escasos beneficios darán como resultado la desaparición de uno o ambos programas" (Davies y Mazurek, 1996: 66).

## Conclusiones

Los programas ambientales voluntarios han tenido éxito en encontrar su lugar dentro del marco regulador existente y posiblemente permitan vislumbrar el futuro del sistema de protección ambiental del país.

Estos programas han estimulado a los sectores público y privado a reexaminar la forma en que operan e interactúan. La EPA, por ejemplo, ha ampliado su horizonte más allá de las cuestiones de acatamiento y aplicación establecidas por el criterio de imponer y controlar. El organismo regulador ahora identifica activamente criterios nuevos e innovadores que abordan los problemas ambientales de la nación. Además, la EPA trata de obtener de la comunidad regulada, de las organizaciones ambientalistas, de los estados y del público, asistencia para desarrollar, apoyar y promover esos programas. De este modo, establece vínculos y alianzas con esos grupos. Al mismo

tiempo, las empresas reconocen las ventajas competitivas de participar en esos programas. Esas ventajas son resultado del ahorro de costos y de una mejor imagen de la empresa. Si bien algunos de los programas pueden requerir un gasto anticipado de tiempo y recursos, en el largo plazo pueden producir ahorros en los costos para la empresa, reducir los costos de producción y darle también una ventaja de costos frente a sus competidores. Además, la participación en los programas ambientales voluntarios puede demostrar el compromiso de la empresa con el ambiente, con lo cual crece la reputación y la posición de la empresa en el mercado. La empresa puede entonces divulgar su posición y su participación en las actividades de comercialización y relaciones públicas. Esas actividades son fomentadas por la EPA, que ha incorporado aspectos de reconocimiento público en varios de los programas. Algunos clientes prefieren adquirir productos y servicios de empresas que son renombradas por sus esfuerzos por proteger el ambiente natural. Para esos clientes, los antecedentes ambientales de una empresa pueden ser más importantes que el precio.

Además, los programas del *Grupo 4*, como la CSI y el Proyecto XL, proporcionan al gobierno y a la industria la oportunidad de experimentar y ensayar criterios nuevos en una escala limitada. No obstante, estos programas afrontarán éxitos y fracasos en el camino. Algunos programas pueden comenzar en pequeña escala, demostrar su éxito y, con el tiempo, probar su viabilidad ante un público más amplio, mientras que otras iniciativas quizá se apliquen únicamente a una instalación o industria en particular. También hay otras que tal vez no tengan el éxito previsto o, de hecho, fracasen. Hay que esperar fracasos de ese tipo, en especial en las etapas tempranas del programa, y no deben ser usados para desacreditar el objetivo general de estos esfuerzos. Aun con el fracaso se pueden lograr ciertos beneficios. Como señalan Davies y Mazurek (1996), antes de retirarse del Proyecto XL, 3M estableció relaciones con grupos locales de interés público y otros aprendieron de la experiencia de 3M.

Por último, muchos de los programas ambientales han tenido éxito en fomentar una amplia participación del público. Los programas ambientales voluntarios educan a los ciudadanos y los instan a involucrarse, ya sea comprando computadoras eficientes en el uso de la energía, reciclando sus computadoras usadas, plantando árboles o participando en el proceso de interesados de un proyecto XL piloto local; todos éstos son resultados importantes de los programas ambientales

voluntarios. Al tomar conciencia e involucrarse, estos ciudadanos impulsarán otros cambios en sus comunidades locales, en el mercado y en el gobierno local, estatal y federal. Dentro de los Estados Unidos, éste es un beneficio importante de esos programas que no debe ser pasado por alto y que, de hecho, puede aminorar las tensiones creadas por una sociedad que asigna gran valor a los derechos individuales de Locke, la economía capitalista de Adam Smith, los principios democráticos de los padres de la patria y el medio natural.

### Referencias bibliográficas

- Anderson, J. y D. Smith, (1997), "What on Earth? Green, Greener, Greenest", *The Washington Post*, 22 de noviembre, A15 (Fuente: Environmental Monitor by Environics Intl., Toronto).
- Arora, S. y T. N. Cason (1997), "An Experiment in Voluntary Environmental Regulation: Participation in EPA's 33/50 Program", *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 28, pp. 271-286.
- (1996), "Why Do Firms Volunteer to Exceed Environmental Regulations? Understanding Participation in EPA's 33/50 Program", *Land Economics*, núm. 72, noviembre, pp. 413-432.
- Arora, S. y S. Gangopadhyay (1995), "Toward a Theoretical Model of Voluntary Overcompliance", *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 28, diciembre, pp. 289-309.
- Aspen Institute (1996), *The Alternative Path: A Cleaner, Cheaper Way to Protect and Enhance the Environment*, Queenstown, MD, Aspen Institute.
- Buchholz, R. A. (1989), *Business Environment and Public Policy*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.
- Cahn, M. A. (1995), *Environmental Deceptions: The Tension Between Liberalism and Environmental Policymaking in the United States*, Albany, N. Y., State University of New York Press.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS) (1998), *The Environmental Protection System in Transition: Toward a More Desirable Future* (reporte final de la Enterprise for Environment), Washington, D. C., Center for Strategic and International Studies.
- Chertow, M. R. y D. C. Esty (eds.) (1997), *Thinking Ecologically: The Next Generation of Environmental Policy*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Clinton, B. y A. Gore (1995), *Reinventing Environmental Regulation* (reporte de la National Performance Review, publicada el 16 de marzo de 1995).
- Davies, T. y J. Mazurek (1996), *Industry Incentives for Environmental Improvement: Evaluation of U.S. Federal Initiatives*, Washington, D. C., Global Environmental Management Initiative.
- Environmental Protection Agency (EPA) (1996), *Partnerships in Preventing Pollution: A Catalogue of the Agency's Partnership Programs*, Washington, D. C., EPA.
- (1997), *Review of the Common Sense Initiative*, Washington, D. C., EPA (reporte inédito preparado por The Scientific Consulting Group Inc., 19 de febrero).
- (1998a), *Green Lights Program Participants*, obtenido por medio de Internet el 28 de febrero de 1998 (<http://www.epa.gov/appdstar/green/particip.html>).
- (1998b), *XL at a Glance*, obtenido por medio de Internet el 2 de marzo ([http://199.233.29.233/ProjectXL/xl\\_home.nsf/all/xl\\_glance](http://199.233.29.233/ProjectXL/xl_home.nsf/all/xl_glance)).
- (1998c), *EPA's 33/50 Program*, obtenido por medio de Internet el 28 de febrero (<http://es.epa.gov/partners/3340.html#history>).
- (1998d), *The Changing Nature of Environmental and Public Health Protection: An Annual Report on Reinvention*, EPA documento núm. EPA100-R-98-003, Washington, D. C., EPA.
- Finer, H. (1940), "Administrative Responsibility in a Democratic Government", en C. J. Friedrich (ed.), *Public Policy*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pp. 247-275.
- Fiorino, D. F. (1997), *The New Environmental Regulation: A Preliminary Framework*, presentado en el encuentro anual de la American Society for Public Administration, Filadelfia, PA, 28 de julio.
- Freeman, R. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, MA, Pitman.
- General Accounting Office (GAO) (1997), *EPA's Common Sense Initiative Needs and Improved Operating Framework and Progress Measures*, documento núm. RCDE-97-164, Washington, D. C., GPO.
- Gore, A. (1993a), *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*, Nueva York, Plume.
- (1993b), *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less* (reporte de la National Performance Review), Nueva York, Random House.
- Green, R. T. y L. Hubell (1996), "On Governance and Reinventing Government", en G. L. Wamsley y J. F. Wolf (eds.), *Refounding Democratic Public Administration*, Thousand Oaks, CA, Sage.
- Haque, N. (1998), Comunicación personal vía telefónica el 22 de abril con Nabilah Haque, Utility Ally Manager, EPA Landfill Methane Outreach Program.
- Hill, C. W. y T. M. Jones (1992), "Stakeholder-Agency Theory", *Journal of Management Studies*, 29(2), pp. 131-154.
- Hockenstein, J. B., R. N. Stavins, y B. W. Whitehead (1997), "Grafting the Next Generation of Market-Based Environment Tools", *Environment*, 39(4), pp. 13-20, 30-33.

- Kaufman, A. M., E. J. Englander y A. A. Marcus (1989), "Structure and Implementation in Issues Management: Transaction Costs and Agency Theory", en L. Preston y J. Post (comps.), *Research in Corporate Performance and Policy*, vol. 11, pp. 257-271. Greenwich, CT, JAI Press.
- Khanna, M. y L. Damon (1998), *EPA's Voluntary 33/50 Program: Impact on Toxic Releases and Economic Performance of Firms*, Urbana, IL, Environmental Council, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Ladd, E. C., y K. H. Bowman (1995), *Attitudes Toward the Environment: Twenty Five Years After Earth Day*, Washington, D. C., AEI Press.
- Mitchell, R. K., B. R. Agle y D. J. Wood (1997), "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts", *Academy of Management Review*, 22(4), pp. 853-886.
- Moe, R. C. (1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, 54(2), pp. 112-122.
- National Academy of Public Administration (NAPA) (1995), *Setting Priorities, Getting Results: A New Direction for EPA*, Washington, D. C., NAPA.
- (1997), *Resolving the Paradox of Environmental Protection: An Agenda for Congress*, EPA & the States, Washington, D. C., NAPA.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, The Penguin Group.
- Perrott, B. E. (1996), "Managing Strategic Issues in the Public Service", *Long Range Planning*, 29(3), pp. 337-345.
- President's Council on Sustainable Development (PCSD) (1996), *Sustainable America: A New Consensus for Prosperity, Opportunity, and a Healthy Economy for the Future*, Washington, D. C., Government Printing Office.
- Rosenbaum, W. (1995), *Environmental Politics and Policy*, Washington, D. C., CQ Press.
- Shubert, G. (1960), *The Public Interest*, Glencoe, IL, The Free Press.
- Shepard, M. (1988), "The Politics of Climate", *The EPRI Journal*, Palo Alto, CA, The Electric Power Research Institute, junio.
- Shrivasta, P. (1995), "The Role of Corporations in Achieving Ecological Sustainability", *Academy of Management Review*, 20(4), pp. 936-960.
- Starik, M. (1994), ensayo publicado en *Business & Society*, abril, pp. 89-95.
- (1995), "Should Tress Have Managerial Standing? Toward a Stakeholder Status for Non-Human Nature", *Journal of Business Ethics*, núm. 14, pp. 207-217.
- Stavins, R.N. y B.W. Whitehead (1992), "Dealing with Pollution", *Environment*, 34(7), pp. 6-42.
- Departamento de Energía de los Estados Unidos (1998), *Climate Challenge Program Report*, obtenido por medio de Internet el 28 de febrero (<http://www.eren.doe.gov/climatechallenge/progressreport>).

- Walley, N. y B. Whitehead (1996), "It's Not Easy Being Green", en R. Wellford y R. Starkey (eds.), *Business and the Environment*, Washington, D. C., Taylor & Francis Publishers.
- Wilson, J. Q. (1989), *Bureaucracy*, Nueva York, Basic Books.
- Wood, D. J. y B. Gray (1991), "Toward a Comprehensive Theory of Collaboration", *Journal of Applied Behavioral Science*, 29(2), pp. 139-162.

**Reseñas**

**Allan Lavell y Eduardo Franco (comps.),  
*Estado, sociedad y gestión de los desastres  
en América Latina. En busca del paradigma  
perdido*, La Red, Flacso/ITDG-Perú, 1996, 520 p.**

Gabriela Vera Cortés

**E**l libro representa el primer estudio de la gestión de desastres en América Latina. Se trata de una investigación realizada por La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Colaboran en este volumen diferentes especialistas del continente, quienes, con objetivos comunes, analizan los diferentes momentos de origen de las estructuras establecidas para la gestión de desastres; para ello utilizan distintas escalas de investigación: políticas implementadas, modelos de desarrollo, actores individuales, instituciones, así como su percepción del desastre. El estudio se lleva a cabo en Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Colombia y Perú, y termina con un capítulo concluyente y evaluativo de los capítulos anteriores que realiza el geógrafo Allan Lavell.

El libro se inicia con la explicación de lo que se ha dado en denominar el paradigma dominante en desastres, es decir, la posición que Kenneth Hewitt ha adjetivado como

“fiscalista”, según la cual hablar de desastres equivale a hablar de eventos extremos de la naturaleza; el peso de los desastres está en la naturaleza misma y la sociedad juega un papel secundario, los fenómenos físicos son entendidos como los culpables de los desastres y se les considera impredecibles. Se trata de una percepción que ha hecho hincapié en lo inevitable, incontrolable e inmanejable de dichas situaciones y que justifica y favorece la pasividad de algunas autoridades (p. 22). Esto es importante decirlo porque es la posición que tienen la mayor parte de los países en el mundo, por lo que los estudios sobre los fenómenos físicos son los predominantes en perjuicio de las investigaciones sociales, que en las últimas décadas han retomado importancia.

La formación de La Red representa una posición complementaria o, incluso, contraria. A partir de sus investigaciones, se da un nuevo enfoque a la concepción del desastre. Un grupo de académicos de América Latina se reunió con la idea de darle un nuevo

enfoque al tema, pues, afirman, ha habido una posición errónea de las autoridades frente al problema. De ahí han surgido nuevas concepciones sobre el desastre mismo, que, por supuesto, se siguen afinando. La importancia de La Red reside en que se está conformando una visión integral del proceso mismo del desastre; antes las observaciones se daban de forma aislada y esporádica. Investigadores de otras áreas, cuando ocurría un evento de importancia, hacían una rápida investigación sobre el desastre recién ocurrido, con las predecibles consecuencias en cuanto a la seriedad y profundidad del estudio.

La propuesta de La Red ha retomado observaciones de otros especialistas en el mundo que han enriquecido su posición; así, se ha concluido que, ante un fenómeno natural, "son las condiciones sociales las que determinan en gran medida el nivel de destrucción, de dislocación o de interrupción de las funciones de la sociedad"; los desastres comienzan a concebirse como "problemas no resueltos del desarrollo" (p. 11). El riesgo de desastre o el desastre mismo "es el producto de una combinación particular de las llamadas amenazas (lo físico) y la vulnerabilidad de la sociedad (lo social)" (p. 10). Entiende vulnerabilidad social como "una construcción social que involucra múltiples aspectos y condiciones y estructuras de la sociedad en sí" (p. 11). Las causas físicas se perciben como detonantes, ya no como causas; las verdaderas causas y consecuencias se desarrollan en el interior de la misma sociedad. Es esta posición teórica la que consti-

tuye la aportación más importante del libro, construcción teórica que es producto de más de treinta años de investigaciones y que incluye a un gran número de estudiosos, algunos anteriores y otros ajenos a La Red.

En la publicación, cada uno de los especialistas analiza el surgimiento y evolución de las estructuras que atienden los desastres en cada país y, de forma paralela, el proceso socioeconómico y político que, para ellos, explica el aumento de la vulnerabilidad social y, por lo tanto, la creciente magnitud del desastre. Es el crecimiento de la población, la concentración urbana acompañada por la marginalidad y la pobreza las causas que explican el concepto de vulnerabilidad.

A partir del análisis de estos especialistas, Allan Lavell hace notar que la mayoría de las instituciones sobre desastres se forman a partir de un evento de gran magnitud. Así, en Guatemala se crea en 1969 el Comité Nacional de Emergencia (Cone), por el huracán *Francelia*; en 1972 se crea en Perú el Sistema de Defensa Civil, posteriormente llamado Instituto Nacional de Defensa Civil, derivado del terremoto de Huaraz; en Honduras ocurre lo mismo: se establece la Comisión Permanente de Emergencia Nacional (Copen). En El Salvador, después de un terremoto (1976), se crea el Comité de Emergencia Nacional (Coen). Otros países crean sus propias coordinaciones, producto de los desastres ocurridos en las décadas de 1970 y 1980, pero el denominador común es que están a cargo los militares. La lógica es que se concibe al fenómeno natural como un enemigo extraño al

que hay que contraatacar; a esto se agrega la fuerte tradición militar y de dictaduras de algunos de los países centroamericanos.

Finalmente, en Colombia y México, tardíamente, se institucionalizan sistemas contra desastres: por los terremotos de Popayán, en 1983, y del Distrito Federal, en 1985, en Colombia se crea la Oficina Nacional de Prevención de Desastres (Unad), en 1986, después Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres (DNPAD); en México, el Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), en 1986. La diferencia con los otros países, según Lavell, estriba en que en estos últimos la coordinación está en manos de civiles.

Sin embargo, Elizabeth Manzi-lla, para el caso de México, realiza un interesante análisis, anterior y posterior a la formación del Sinaproc, donde está presente el "Plan de Emergencia DN-III-E, instrumentado por la Secretaría de Defensa Nacional y el Plan de Emergencia SMA, de la Secretaría de Marina [...] cuyo objetivo es prestar ayuda a la población afectada por los desastres" (p. 224). Esto demuestra algunas contradicciones y sobreposición de funciones cuando ocurre un gran desastre, ya que son "las instancias militares las que mantienen bajo control la situación [...] implementan sus planes de emergencia y actúan de manera un tanto autónoma y al margen del resto de los organismos gubernamentales" (p. 224); los militares son los verdaderos encargados de la "protección", y su intervención es determinada directamente por el presidente de la república.

Las formas de operación se vuelven desconocidas tanto para la población como para las instancias gubernamentales.

Las similitudes, diferencias y contradicciones que se observan en los casos analizados en este estudio permiten entender con mayor claridad el proceso que se está llevando a cabo en el continente, la serie de aciertos y errores. Para Allan Lavell no se han dado, hasta el momento, las rupturas y transformaciones institucionales necesarias para impulsar nuevos paradigmas e ideas sobre la gestión del desastre. Las respuestas a los desastres por parte de las autoridades son hasta el momento bastante centralizadas y con un desconocimiento de la cultura de la población afectada, con el desconocimiento de las estructuras sociales y geográficas, y con ausencia de un diagnóstico de necesidades. El evento físico es la causa del desastre y la respuesta inmediata se convierte en la única solución.

Y es que la percepción que tienen las diferentes instancias gubernamentales sobre el desastre, al confundir éste con el evento físico, conduce únicamente a respuestas inmediatas; su "ayuda" sólo se circunscribe a medidas humanitarias. El desastre se concibe como un evento, y la función del gobierno se da en el momento de la emergencia, es decir, en el momento en que ocurre. Últimamente se está poniendo más atención a la reconstrucción, pero paulatinamente, conforme pasan los meses de ocurrido el desastre, se va dejando de lado. Nuevos "eventos" ocupan su atención.

La mayor parte de los esfuerzos que realizan los diferentes gobiernos se basan en los preparativos del desastre y en medidas asistenciales, que a la larga representan un enorme esfuerzo tirado a la basura, pues sólo se preparan para defenderse del evento. Desafortunadamente, a lo anterior se agrega la descoordinación que existe en las diferentes instancias, lo cual se puede observar en todos los casos estudiados.

Otro aspecto importante es la improvisación en las acciones. Se debe tener presente un plan concebido con anterioridad en el cual quede claro quiénes desempeñarán funciones específicas; lamentablemente, la dispersión y la duplicación de funciones o la falta de niveles de mando y de coordinación preestablecidos son hechos frecuentes.

Por lo anterior, la propuesta central del libro se encuentra en la prevención y la mitigación, entendidas como el "conjunto de actividades que buscan eliminar o reducir la incidencia de eventos físicos potencialmente dañinos, o sus intensidades", y "aquellas actividades que intentan re-

ducir la vulnerabilidad de la sociedad frente a los eventos físicos" (p. 18). Entre las primeras, se comprenden actividades tales como la reforestación, la estabilización de pendientes, el control de la emisión de gases contaminantes; para las segundas, se proponen normas de construcción, diversificación de cultivos y, en general, modificaciones a la estructura de la sociedad.

Otra de las propuestas que realiza La Red es la necesidad de que la población sea tomada en cuenta en las decisiones que se llevan a cabo para la solución de los conflictos locales. La participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales es sustancial. La descentralización por su parte es otro aspecto ignorado, pues se deberían tomar en cuenta diferentes niveles de gobierno y ONG.

Este libro nos permite acercarnos a un campo de estudio relativamente nuevo para América Latina; falta mucho por hacer en investigación; estudios de caso que permitan entender y buscar soluciones adecuadas para la realidad del continente y, especialmente, de la región afectada.

### **Normas de investigación en asuntos públicos**

Charles J. Fox y Hugh T. Miller

Este artículo pretende responder la pregunta de cómo una comunidad de estudiosos llega a un acuerdo general respecto a las normas de investigación. Para ello, los autores se apoyan en la sociología del conocimiento y exploran por qué los realismos y los idealismos no pueden indicar cuál es una erudición buena y cuál es mala en asuntos públicos. Para formular su propuesta, los autores se basan en diversas perspectivas sociológicas y filosóficas en las que se incluyen la hermenéutica, la semiótica, el interpretivismo, el constructivismo y el comunitarismo.

### **Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de reglas hacia un mercado único europeo**

Giandomenico Majone

El trabajo pretende explorar la importancia estratégica de la confianza en un sistema como la Comunidad Económica Europea. Parte para ello de que el debate actual se mueve sobre todo en el ámbito legal. Sin embargo, el artículo intenta iniciar un trabajo de análisis sobre los efectos de la desconfianza en muchos aspectos problemáticos del proceso de integración: desde la centralización excesiva y la uniformidad innecesaria hasta la paradoja de la sobrerregulación y de la subimplementación. También intenta contribuir con propuestas concretas para mejorar el estado de cosas.

### **Cambios estructurales: una perspectiva diacrónica**

Francisco Fernández

Este artículo se ocupa de los cambios estructurales que acontecen en organizaciones complejas. Una contingencia excepcional en la vida de las organizaciones, y por ello normalmente postergada como objeto de estudio. Se subraya una perspectiva de análisis diacrónico del fenómeno de los cambios estructurales, utilizando para ello la imagen del ciclo de

vida de las estructuras. Se sugiere un modelo para la interpretación del fenómeno que busca integrar en un patrón comprensivo las acciones de las autoridades que patrocinan el cambio con las dinámicas de mutación de las estructuras y de las personas afectadas por la reforma.

**Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social**

David Arellano Gault y Liliana Rivera Sánchez

En este documento se realiza un estudio de campo relativamente extenso, para comparar las políticas de participación de doce municipios mexicanos. Partiendo de un marco teórico que cuestiona la idea de participación como un instrumento manipulable y un objeto de política simple, se analizan las circunstancias contextuales y del tejido social de estos municipios para observar importantes diferencias entre la participación social orgánica y aquella que persigue fines de manera más instrumental. Con este argumento, se plantean una serie de posibles tendencias de la cuestión de la participación social, donde la sensibilidad de la política pública para comprometerse en el largo plazo a generar mecanismos orgánicos de participación, pareciera sustantiva. Estas tendencias permiten plantear algunas propuestas preliminares útiles para el diseño de la política social para el desarrollo.

**Programas ambientales voluntarios: sus fuerzas rectoras, sus *stakeholders* y los efectos potenciales en el paradigma regulatorio**

Kevin Kessler Cullather

La experiencia que muestra este artículo se refiere a una serie de programas iniciados por los organismos federales estadounidenses orientados a reducir la contaminación atmosférica mediante mecanismos innovadores propiciados por asociaciones voluntarias entre el sector privado y el público. Muestra cómo estos programas se salen de las políticas ambientales tradicionales de imponer y controlar, al reunir criterios basados en el mercado, con funciones alternativas del gobierno.

**Abstracts**

**Norms of Inquiry in Public Affairs**

Charles J. Fox and Hugh T. Miller

This article seeks to answer the question of how a community of scholars reaches a general agreement on research rules. To that end, it turns to the sociology of knowledge and explores why realisms and idealisms are not able to explain which is and which is not a good erudition when it comes to public matters. In order to formulate their proposal, the authors base it on several sociological and philosophical perspectives, including hermeneutics, semiotics, interpretivism, constructivism, and communitarism.

**Mutual Trust, Credible Commitments and the Evolution of Rules for a single European Market**

Giandomenico Majone

This work tries to explore the strategic importance of confidence in a system such as the European Economic Community. To that end, and to begin with, it assumes that current debate takes place most of all in the legal sphere. The article, however, seeks to initiate an analysis of the effects of distrust on many problematic aspects of the integration process, from excessive decentralization and unnecessary uniformity, to the paradox of hyper-regulation and under-implementation. It also tries to contribute concrete proposals to improve the status quo.

**Structural Changes: A Diachronic Perspective**

Francisco Fernández

This article analyzes the structural changes that take place in complex organizations, an exceptional contingency in the life of organizations and, thereby, usually postponed as the subject matter of analysis. The article highlights a diachronic analysis perspective of the structural change phenomenon, and in doing so, it uses an image of the vital cycle of structures. In order to interpret such phenomenon, it suggests a model which aims to integrate in a comprehensive pattern the actions

of those authorities that foster change as well as the dynamics of structure mutation and of people affected by reforms.

**Local Government: Innovation and Perspectives in the Management of Social Participation**

David Arellano Gault and Liliana Rivera Sánchez

This paper shows the result of a relatively wide field study in order to compare participatory policies in 12 Mexican municipalities. With a theoretic framework that defines severe doubts regarding seeing participation as an instrument and a simple policy object, the cases are analyzed in terms of their contextual and internal circumstances. In this vein, a series of trends are proposed in order to study the mechanisms to achieve social participation, making big emphasis in the fact that policy makers must be very sensitive to make long term commitments. These trends allow to present some preliminary proposals that might be useful for the design of social development policies.

**Voluntary Environmental Programs: Their Driving Forces, their stakeholders, and the Potential Effect on the Regulatory Framework**

Kevin Kessler Cullather

Experiences described by this article are about a series of programs implemented by U.S. federal agencies and designed to reduce atmospheric pollution through innovative mechanisms furthered by voluntary associations amongst private and public sectors. By mixing together market based criteria with alternative government functions, the article shows how such programs go beyond traditional ecological policies of imposition and control.

**Precios de suscripciones anuales de las revistas del CIDE para bibliotecas e instituciones**  
 Cost of annual subscriptions to CIDE periodicals for libraries and institutions

		1 año	2 años
<i>Economía Mexicana, nueva época</i>	en México (in Mexico)	\$100 <input type="checkbox"/>	\$160 <input type="checkbox"/>
	en el extranjero (abroad)	US\$95 <input type="checkbox"/>	US\$150 <input type="checkbox"/>
<i>Gestión y Política Pública</i>	en México (in Mexico)	\$100 <input type="checkbox"/>	\$160 <input type="checkbox"/>
	en el extranjero (abroad)	US\$95 <input type="checkbox"/>	US\$150 <input type="checkbox"/>
<i>Política y Gobierno</i>	en México (in Mexico)	\$100 <input type="checkbox"/>	\$160 <input type="checkbox"/>
	en el extranjero (abroad)	US\$95 <input type="checkbox"/>	US\$150 <input type="checkbox"/>

Nombre (name): \_\_\_\_\_  
 Domicilio (address): \_\_\_\_\_  
 Ciudad (city): \_\_\_\_\_ País (country): \_\_\_\_\_  
 Código postal (postal code): \_\_\_\_\_ Teléfono (telephone): \_\_\_\_\_  
 Cheque núm. (check no.): \_\_\_\_\_  
 Giro Postal núm. (postal order no.): \_\_\_\_\_

Para pago mediante transferencia bancaria:  
 En México, CIDE, Banamex, suc. Lomas, cuenta núm. 583400-6   
 En el extranjero, CIDE, Commerce Bank, Los Angeles, USA, cuenta núm. 59116150   
 Favor de no enviar giros telegráficos.  
 ♦ Please contact your nearest EBSCO subscription service.

**Precios de suscripciones anuales de las revistas del CIDE para individuos**  
 Cost of annual subscription to CIDE periodicals for individuals

		1 año	2 años	3 años
<i>Economía Mexicana, nueva época</i>	en México (in Mexico)	\$70 <input type="checkbox"/>	\$110 <input type="checkbox"/>	\$140 <input type="checkbox"/>
	en el extranjero (abroad)	US\$40 <input type="checkbox"/>	US\$65 <input type="checkbox"/>	US\$90 <input type="checkbox"/>
<i>Gestión y Política Pública</i>	en México (in Mexico)	\$70 <input type="checkbox"/>	\$110 <input type="checkbox"/>	\$140 <input type="checkbox"/>
	en el extranjero (abroad)	US\$40 <input type="checkbox"/>	US\$65 <input type="checkbox"/>	US\$90 <input type="checkbox"/>
<i>Política y Gobierno</i>	en México (in Mexico)	\$70 <input type="checkbox"/>	\$110 <input type="checkbox"/>	\$140 <input type="checkbox"/>
	en el extranjero (abroad)	US\$40 <input type="checkbox"/>	US\$65 <input type="checkbox"/>	US\$90 <input type="checkbox"/>

Nombre (name): \_\_\_\_\_  
 Domicilio (address): \_\_\_\_\_  
 Ciudad (city): \_\_\_\_\_ País (country): \_\_\_\_\_  
 Código postal (postal code): \_\_\_\_\_ Teléfono (telephone): \_\_\_\_\_  
 Cheque núm. (check no.): \_\_\_\_\_  
 Giro postal núm. (postal order no.): \_\_\_\_\_

Para pago mediante transferencia bancaria:  
 En México, CIDE, Banamex, suc. Lomas, cuenta núm. 583400-6   
 En el extranjero, CIDE, Commerce Bank, Los Angeles, USA, cuenta núm. 59116150   
 Favor de no enviar giros telegráficos.  
 ♦ Please contact your nearest EBSCO subscription service.