

### 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 Thœnig  
*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  
*El Colegio de México*

Luis Montaña  
*UAM-Iztapalapa*

María del Carmen Pardo  
*El Colegio de México*

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

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

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

# gestión y política pública

vol. VII, núm. 2, México, segundo semestre de 1998

## Índice

### GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Mark Evans, *Análisis de redes de políticas públicas:  
una perspectiva británica* 229
- Bernardo Kliksberg, *Repensando el Estado  
para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos* 267

### GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Andrew M. Pettigrew, *Acerca del estudio de las élites gerenciales* 313

### GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Gustavo A. Merino, *Las transferencias federales para la educación  
en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia* 355

### EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Barbara Nunberg, *Quien no oye consejo... Inducción transnacional  
de la reforma administrativa* 403

## RESEÑAS

Angelo Panebianco, <i>Modelos de partido</i> , de Víctor Figueras	433
Resúmenes	439
Abstracts	445

# Gestión y política pública

---

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.  
Registro en trámite  
Director de *Gestión y Política Pública*: 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*, VII, 2, se terminó de imprimir en septiembre de 1998.  
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

# Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica

Mark Evans\*

## Introducción

Una de las características clave de los enfoques británicos acerca de la elaboración de políticas públicas en los años ochenta y noventa ha sido el rompimiento cada vez mayor con la “caja negra” eastoniana y con el “triángulo de hierro” de Heclo, y el desarrollo de modelos de niveles medios cuyas nuevas metáforas son “redes” de políticas públicas (Richardson y Jordan, 1987; Rhodes, 1997), “redes” temáticas (Heclo, 1978), “comunidades” de políticas públicas (Marsh y Rhodes, 1992b), “regímenes” urbanos, “máquinas del crecimiento” (Harding, 1994) y “coaliciones defensoras” (Sabatier y Jenkins Smith, 1993). Las razones de este desarrollo son tanto políticas como académicas. En términos políticos, ha sido una respuesta a lo que Rhodes (1996, p. 652) ha nombrado “las nuevas formas de gobernabilidad: gobernar sin gobierno”, que se refiere a la elaboración de políticas públicas a través de redes de niveles múltiples, con organización propia e interorganizaciones. En términos académicos, refleja el reto de estudiar las nuevas formas de gobernabilidad. Según señala Parsons (1995, p. 77): “Las nuevas metáforas de redes y el redescubrimiento de las instituciones transmiten en gran medida la naturaleza del cambio en las políticas públicas de la década pasada, e incluso más: es un campo infinitamente más diverso y con múltiples marcos de lo que fue en el periodo desde Lasswell [...] hasta finales de los años setenta”.

---

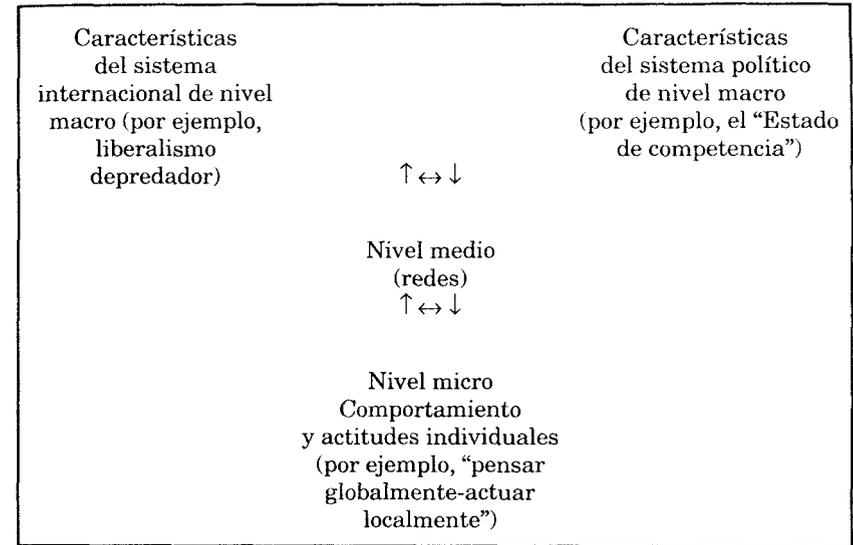
\* El doctor Mark Evans es director de la Escuela de Graduados del Departamento de Políticas Públicas en la Universidad de York, Reino Unido. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

Este artículo sirve como una guía actual para utilizar el análisis de redes como un método de estudiar las nuevas formas de gobernabilidad en la ciencia política británica. El razonamiento se organiza en tres partes. En la primera, se analizan las concepciones más sobresalientes acerca de las redes de políticas públicas en la ciencia política británica y se identifican sus contextos de aplicación. La segunda parte ofrece una exploración crítica sobre una nueva dirección en el análisis de las redes de políticas públicas: el enfoque dialéctico. La parte final presenta un enfoque novedoso de las redes de políticas públicas que intenta trascender algunos de los problemas teóricos y metodológicos identificados en las dos secciones previas.

### El surgimiento del concepto de “redes de políticas públicas”

Keith Dowding (1995) sostiene que la noción de redes de políticas públicas es, en esencia, un término metafórico que caracteriza las relaciones grupo-gobierno, y que tales metáforas son comunes dentro de las ciencias de políticas públicas (por ejemplo, red, remolino, triángulo o triángulos de hierro). También se puede definir como un concepto a nivel medio al que, por lo general, se ha recurrido como el nivel más fértil para analizar la elaboración de políticas públicas en Gran Bretaña (véase Rhodes, 1997). Hay dos razones principales para esto. Con frecuencia, las teorías de nivel macro son abstractas y se aplican a situaciones concretas que dedican poca atención a los procesos de mediación, mientras que las teorías de nivel micro tienden a pasar por alto el efecto de factores estructurales más amplios en contextos micro de toma de decisiones. De ahí que se sostenga que operar en un nivel medio funciona como una medida correctiva para garantizar que los científicos de las políticas públicas no pierdan de vista las cuestiones tanto del nivel macro como del micro. La figura 1 presenta un ejemplo muy simplificado de este argumento. Los conceptos de nivel medio, tales como las redes de políticas públicas, nos ayudan a delimitar las vías a través de las cuales se desarrollan los subsistemas políticos y nos permiten identificar las uniones en las que podemos detenernos, en tanto se preserva la máxima gama de elección sobre cómo continuar en términos analíticos. Por ende, el análisis de nivel medio reconoce que gran parte de la elaboración contemporánea de políticas públicas se lleva a cabo dentro de redes de niveles múltiples, con organización propia e interorganizacionales. Sin embargo, si se utiliza aislado de

**Figura 1.** Suposiciones de niveles múltiples acerca de las relaciones de niveles múltiples



(↔) Puede limitar o facilitar.)

otros niveles de análisis, ya sean macro o micro, el enfoque del nivel medio se limita tanto en alcance como en términos del establecimiento de vías causales. Como veremos más adelante, este problema es particularmente agudo en el caso del análisis de las redes de políticas públicas.

De aquí que el análisis de las redes de políticas públicas (ARPP o PNA, del inglés Policy Network Analysis) haya llegado a convertirse en el paradigma clave para el estudio de la elaboración de políticas públicas en la ciencia política británica. Ha proporcionado, de manera constante, un tema central de discusión en conferencias profesionales clave, como la de la Asociación de Estudios Políticos (Political Studies Association), la del Consorcio Europeo de Investigación Política (European Consortium of Political Research) y la del Comité de Administración Pública (Public Administration Committee). Además, las revistas sobre políticas públicas tanto locales como internacionales han dedicado números completos al ARPP (véase *Policy Sciences*, 1988; *Governance*,

1989; *European Journal of Political Research*, 1992, e *International Organization*, 1992) y continúa siendo el enfoque de políticas publicado con más frecuencia en las revistas británicas. El ARPP se ha aplicado en niveles diferentes de gobierno. Gwen Moore (1978) analiza las redes de políticas públicas de élites nacionales que, según ella, existen en el terreno de la política transnacional, mientras que otros utilizan el análisis de las redes de políticas públicas para entender la elaboración de políticas subsectoriales en distintos ámbitos de gobierno dentro de la Unión Europea (Peterson, 1994, 1995), las centrales (Marsh y Rhodes, 1992b), las intergubernamentales (Rhodes, 1988) y las locales (Wilks y Wright, 1995; Evans y Davies, 1997). El análisis de las redes de políticas públicas se ha utilizado, incluso, como un método de investigación comparativa (véase Marsh, 1998).

### **El desarrollo del concepto de “redes de políticas públicas” en Gran Bretaña**

Esta sección analiza cuatro enfoques del análisis de redes que se han vuelto sobresalientes en la bibliografía británica: la interacción grupal, la interacción personal, el análisis formal de redes y el enfoque integrador (véase el cuadro 1). Con *sobresaliente* me refiero únicamente a aquellos enfoques que han sido sujetos de investigación empírica. No abordo otros enfoques, por más provechosos que puedan ser, que hayan sido recomendados por integrarse con el ARPP, tales como la teoría de la elección racional (véase Dowding, 1995, p. 145, o Marsh y Smith, 1996, p. 5). Este apartado aspira a identificar sus influencias y a investigar sus fortalezas y debilidades. El enfoque de la interacción grupal se centra en la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de sectores y subsectores de las políticas públicas. El enfoque de la interacción personal estudia las relaciones entre agentes dentro de contextos organizacionales e interorganizacionales, e identifica el “parentesco común” y una cultura convenida. El análisis formal de redes se puede subdividir en estudios que se centran en las redes como una variable independiente, utilizada para explicar la continuidad de las políticas públicas dentro del terreno de su elaboración, y estudios que subrayan el papel de los factores estructurales exógenos y endógenos de la red. Llamo a estos enfoques estructurales *fuertes* y *débiles*. El enfoque integrador sugiere una vía analítica alternativa dentro del análisis de las redes de políticas públicas. Sostiene que las afirmaciones explicati-

vas del enfoque de nivel medio, como el análisis de las redes de políticas públicas, son limitadas. Sugiere, además, que tales afirmaciones pueden enriquecerse si los enfoques del nivel medio se integran con perspectivas commensurables de nivel macro y micro.

### *Interacción grupal*

*Governing under Pressure* (Gobernar bajo presión) (1979), de Jeremy Richardson y Grant Jordan, fue el primer texto escrito por politólogos británicos que intentaron explícitamente seguir el enfoque de la interacción grupal. Su objetivo era describir la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de sectores y subsectores de las políticas públicas en el Reino Unido, y representó un desplazamiento en la atención de la literatura de políticas públicas británica de las instituciones a las redes de políticas públicas. El cambio se justificó con el supuesto teórico de que una red de políticas públicas pasa por toda una gama de instituciones, en lugar de ser una institución compuesta por miembros que tienen una misma concepción del mundo. Richardson y Jordan utilizaron los conceptos de red y comunidad de políticas públicas de manera intercambiable para indicar los vínculos cercanos entre funcionarios públicos y organizaciones de grupos de interés favorecidas. De hecho, su estudio identificó comunidades de políticas públicas dentro de áreas de políticas tan amplias como educación, transporte y gobierno local.

### *Interacción personal*

El enfoque de la interacción personal, o antropológico, como a veces se le ha llamado (véase Mills y Saward, 1990), se preocupa por la manera en que se utilizan las redes para transmitir valores a actores nuevos y cómo se reproducen e interpretan esos valores como mecanismos de inclusión y exclusión. De hecho, el problema de estructura y agencia se refleja de manera clara en la bibliografía sobre la interacción personal (véanse perspectivas divergentes en McPherson y Raab, 1988, y Hecló y Wildavsky, 1974). Por supuesto, con el problema de estructura y agencia me refiero al papel de las redes de políticas públicas como estructuras dentro de las cuales operan los agentes. Si bien los resultados de las políticas públicas son, en mucho, producto de las acciones

## Cuadro 1. Redes de políticas: enfoques y límites

Enfoques	Énfasis	Límite	Debilidades	Exponentes clave
<i>Interacción grupal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Describe las relaciones entre los grupos y los funcionarios públicos dentro de los sectores y los subsectores de las políticas públicas.</li> <li>Tiende a subrayar la existencia de grupos internos legítimos y aboga por la defensa del pluralismo con base en el hecho de que la red enfrenta poderes y amenazas de contrapeso de grupos que pretenden entrar en ella.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pluralismo de élite.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se interesa en el efecto de las redes ni en el impacto de la estructura sobre las redes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En los Estados Unidos: Freeman, 1995; Ripley y Franklin, 1980.</li> </ul>
<i>Interacción personal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Este enfoque antropológico sostiene que las redes se basan casi exclusivamente en la interacción personal.</li> <li>Las redes se delinean por un "parentesco común" y una "cultura convenida".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muy desarrollado en los Estados Unidos, donde los procesos de políticas públicas se consideran desagregados en subsistemas (triángulos de hierro o redes temáticas abiertas y plurales) en donde interactúan burocratas, miembros del Congreso y grupos de interés.</li> <li>El estudio de Heelo y Wildavsky de 1974 sobre el Tesoro en el Reino Unido.</li> <li>El estudio de McPherson y Raab sobre política educativa en el Reino Unido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las redes son una etiqueta conveniente para describir las relaciones entre los grupos y el gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En Gran Bretaña, Richardson y Jordan, 1979, utilizaron el enfoque para describir la relación entre grupos y funcionarios públicos dentro de los sectores y los subsectores de las políticas públicas.</li> </ul>
<i>Interacción personal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aquí se encuentran dos perspectivas, el enfoque estructuralista débil y el fuerte; ambos sostienen que las redes importan en diversos grados en tanto atribuyen papeles, recursos y capacidades, y la unidad clave de análisis no son las instituciones formales del Estado, sino las entidades corporativas dentro de los campos de las políticas públicas particulares.</li> <li>Los estructuralistas débiles ponen mayor énfasis en la interacción entre los factores exógenos y el comportamiento de la red.</li> <li>Tales enfoques intentan lidiar con el problema de la estructura y la agencia a través de enfoques integradores de nivel medio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se centra demasiado en el papel de los individuos y cómo ven las redes, en lugar de hacerlo en las redes como estructuras e instituciones que influyen en los actores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La investigación de Laumann y Knoke (1988) demuestra quién tiene relaciones con quién, pero no puede explicar cómo tropiezan estas relaciones en la elaboración de políticas públicas (por ejemplo, ¿por qué algunos grupos son centrales y otros no?).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wilks y Wright, 1987; McPherson y Raab, 1988.</li> </ul>
<i>Análisis formal de redes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El recuento estructuralista fuerte <i>The Organisational State</i>, de Laumann y Knoke (1988), encontró que aquellos con posiciones de influencia dentro de las redes son grupos con reputación por sus influencias y buenos contactos.</li> <li>El recuento estructuralista débil <i>Policy Networks in British Government</i> de Marsh y Rhodes (1992b), encontró que la política pública en la Gran Bretaña se hacía a través de redes y no del parlamento.</li> <li>Análisis formal de redes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El estudio de Marsh y Rhodes (1992b) no logra conceptualizar la relación entre estructura y agencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es difícil determinar a esta sazón, en vista de la limitada investigación empírica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marsh y Rhodes (1992b)</li> </ul>
<i>Enfoques integradores</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Watt (1996) integra la red de actores, las políticas y las interpretaciones de la coalición defensora de la elaboración de políticas públicas.</li> <li>Evans y Davies (1998) integran la transferencia de políticas públicas y la red de actores en la elaboración de políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evans y Davies (1998)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Watt (1996) integra la red de actores, las políticas y las interpretaciones de la coalición defensora de la elaboración de políticas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evans y Davies (1998) integran la transferencia de políticas públicas y la red de actores en la elaboración de políticas públicas.</li> </ul>

de los agentes y sus relaciones, la naturaleza de la agencia en sí es a menudo favorecida y limitada por la red. Al mismo tiempo, estas estructuras no existen de manera independiente de los agentes. La experiencia de los agentes dentro de las estructuras tiene un efecto crucial en su comportamiento. Así, los agentes intentan negociar las limitaciones estructurales de manera estratégica para maximizar su autonomía y su ventaja.

*Private Government of Public Money* (Gobierno privado del dinero público) (1974), de Heclo y Wildavsky, puede considerarse una obra fundamental de la perspectiva de la interacción personal. Su estudio detallado de la interacción y las relaciones existentes dentro del Tesoro británico a mediados de los años setenta desplegó una observación participante y entrevistas cualitativas para desarrollar un entendimiento de las relaciones internas entre los actores clave, como los ministros del Tesoro y funcionarios públicos. Su enfoque metodológico se ha descrito como “antropológico” (Rhodes, 1990), en el sentido de que es esencialmente un estudio de nivel micro acerca del comportamiento humano que estima el efecto del contexto sobre el comportamiento de los agentes. Sería interesante considerar con cierto detalle el trabajo de Heclo y Wildavsky, ya que ha influido mucho en estudios posteriores. De su trabajo se pueden desprender tres relaciones causales centrales: 1) la toma de decisiones de políticas públicas se caracteriza por una comunidad cerrada compuesta de élites privilegiadas; 2) los resultados de las políticas son el producto de la compleja interacción entre los actores de la élite y sus ambientes, y 3) el comportamiento de estos actores es el producto del ambiente de su red.

Heclo y Wildavsky describen ciertos patrones de las relaciones que se reproducen dentro del Tesoro. Les llama la atención la persistencia de un “*ethos* parlamentario británico”, que apuntala a una “comunidad aldeana” cerrada que aísla el ambiente del gobierno y lo incita a desarrollar su propia morfología organizacional. Esta “comunidad aldeana” se apuntala por reglas de “parentesco” y “cultura”, que se basan en nociones de confianza y valores comunes. Por tanto, para tener éxito en el Tesoro es necesario pertenecer a él, pero para hacerlo es necesario ajustarse a esas reglas. Heclo y Wildavsky (1989, p. 14) observan que

[...] el parentesco dice a los participantes quién es quién; la cultura les dice cómo actuar entre ellos. Pero ambos son conceptos abstractos. Podemos comenzar a ponerle carne y hueso al asunto si nos dirigimos a

la característica más penetrante del proceso de negociación: las relaciones de confianza mutua entre los participantes.

El “aparato” de gobierno también afecta el comportamiento de los actores de élite. Heclo y Wildavsky (1989, p. 9) observan que en el Tesoro los individuos son, primero y antes que nada, parte del aparato gubernamental ante el cual rinden cuentas. De manera que la “comunidad aldeana” es el producto de varias “estructuras antropológicas”. Estas estructuras —de ambiente, históricas, de parentesco y de gobierno— moldean y determinan las interpretaciones de los actores, sus decisiones y, en última instancia, sus políticas públicas. Como señalan Heclo y Wildavsky: “En la mayoría de los casos, el gobierno coloca a la comunidad por encima de las políticas públicas”.

En suma, la red de políticas públicas de Heclo y Wildavsky es una cristalización de las estructuras antropológicas y de nivel micro. Esto trae como consecuencia que los resultados de las políticas se determinen por las acciones y las interpretaciones de los actores de élite. La continuidad de la política pública es el resultado de sistemas de creencias comunes difíciles de cambiar con el tiempo. Por tanto, el cambio en las políticas públicas es incremental porque está imbuido históricamente en estructuras del ambiente y la comunidad.

El trabajo de Heclo y Wildavsky puede criticarse desde dos grandes vertientes. En primer lugar, no analizan con lujo de detalle el efecto de los factores exógenos sobre las redes de políticas públicas. Estos factores pueden existir ya sea en el nivel macro de Estado o en el nivel medio interorganizacional (véanse Mills y Saward, 1994; Marsh y Smith, 1996). En el nivel macro de Estado, Heclo y Wildavsky restan importancia al papel de las fluctuaciones y de las instituciones macroeconómicas, tales como el FMI y el Banco Mundial. En el nivel medio, no analizan el papel de actores y organizaciones clave de los mercados financieros, tales como el Banco de Inglaterra y otros grupos de interés afectados.

Una vez dicho esto, Heclo y Wildavsky (1989, p. 22) apuntan que los factores exógenos afectan el proceso de elaboración de políticas públicas: “[...] muchos gastos dependen de acontecimientos externos y están, por mucho, fuera del control del gobierno; los cambios en las circunstancias económicas, políticas y sociales a menudo ocasionan consecuencias impredecibles para los gastos”. Continúan argumentando que el mundo de la elaboración de políticas económicas y monetarias es increíblemente complejo, y uno de los papeles principales de los

actores involucrados es simplificar el proceso. Aunque no ignoran del todo las externalidades, las ponen discretamente de lado. Por implicación, el carácter de las políticas públicas es incremental, en tanto el cambio de las mismas es poco común. Es claro que mientras existan variables externas que estén influyendo en el terreno de las políticas, existe una red de relaciones, de reglas, de tradiciones, etc., que amortigua sus efectos.

En segundo lugar, Heclo y Wildavsky pueden ser criticados por no llegar a explicar el efecto de la red sobre los resultados de las políticas públicas. En lugar de analizar el efecto holístico de la comunidad de políticas públicas sobre los resultados de éstas, su análisis se divide en dos partes, el individuo y el ambiente. En particular, descuidan la interacción entre estructura y agencia.

¿Aún es justo sostener que el trabajo de Heclo y Wildavsky padece de una debilidad teórica porque no logra tomar en cuenta el efecto de la red sobre los resultados de las políticas públicas? *Private Government of Public Money* es, en esencia, un estudio que pretende que comprendamos más el papel de los diversos actores dentro del Tesoro británico y el efecto sobre ellos del ambiente parlamentario. Sin embargo, se ha citado como el estudio pionero del análisis de las redes de políticas públicas en Gran Bretaña (véase Rhodes, 1990). Parece que gran parte de lo que se extrae del trabajo de Heclo y Wildavsky en relación con el análisis de las redes de políticas públicas es por inferencia. En realidad, no ponen mucha atención a la relación causal entre los actores y los resultados de las políticas. El vínculo entre causa y efecto se centra en las estructuras del ambiente y de los actores, respectivamente. No hacen explícita su manera de comprender y utilizar los términos “comunidad de políticas públicas” y “red de políticas públicas”. Es posible, entonces, sostener que *Private Government of Public Money* sí ofrece una importante comprensión de las redes de políticas públicas, hasta el punto en que éstas se perciben como estructuras, y aunque sólo está implícito en su trabajo, constituye una contribución muy importante para la literatura.

Dos enfoques rivales para el análisis de las redes de políticas públicas surgieron de dos iniciativas patrocinadas por el Consejo de Investigación para la Ciencia Social (Social Science Research Council), hoy Consejo para la Investigación Económica y Social (Economic and Social Research Council), en los años ochenta: la Iniciativa para las Relaciones Intergubernamentales (IRI, Inter-governmental Relations Initiative), que se llegó a conocer como “el modelo Rhodes” (véase

Goldsmith y Rhodes, 1986), y la iniciativa de Wilks y Wright (1987), conocida como Iniciativa para las Relaciones Gobierno-Industria (IRGI, Government Industry Relations Initiative). La IRI sienta las bases de lo que puede llamarse el enfoque estructuralista débil, que se asocia con el análisis formal de redes. Abordaremos este enfoque con mayor detalle más adelante, pues tal vez sea el más influyente en el análisis británico contemporáneo de las redes. La IRGI estuvo muy influida por el estudio de Heclo y Wildavsky sobre el Tesoro británico y, por lo tanto, merece tratarse más ampliamente en esta sección.

#### La IRGI

La IRGI (1987) colocó en el centro de su análisis al estudio de las relaciones interpersonales entre actores dentro de las redes de políticas públicas. Incluyó varios estudios interesantes que contribuyeron al estudio de las redes de políticas públicas en el gobierno británico (véanse Grant *et al.*, 1989, o Hancher y Moran, 1989). Sin embargo, el trabajo de Wilks y Wright (1987, 1988) resultó el más influyente (véase el cuadro 2). Intentaron proporcionar una explicación sobre la compleja naturaleza de la formación de la política industrial con base en un modelo de interacción personal. Se sostuvo que las redes de políticas públicas se veían más como relaciones personales de grupos pequeños de actores políticos que como parte de una explicación más amplia de la naturaleza de la elaboración de políticas públicas en el Estado moderno. De manera sorprendente, para Wilks y Wright las redes de políticas públicas son un proceso de unión entre el universo y la comunidad de políticas públicas. Grant *et al.* (1989, p. 3) determinan los parámetros analíticos de la investigación IRGI de la siguiente manera:

[...] se hizo un esfuerzo para identificar a los actores clave que componen las “comunidades de políticas públicas” centrado en la industria química, para identificar las reglas de sus actores y los vínculos entre ellos, y para explorar cualesquiera percepciones o “reglas del juego” informales comunes que pudieran influir en las interacciones que tenían lugar.

Wilks y Wright fueron claramente influidos por Heclo y Wildavsky en el sentido de que aquéllos desplegaron un marco interorganizacional de nivel medio para entender los resultados del nivel micro. De acuerdo con Wilks y Wright, la única manera de entender las relaciones indus-

**Cuadro 2. Comunidad y red de políticas públicas: el modelo de Wilks y Wright**

	Nivel de las políticas públicas	Actores de las políticas públicas
Área de las políticas públicas	Industria, educación, transporte, salud, etc.	Universo de las políticas públicas.
Sector de las políticas públicas	Químicos, telecomunicaciones, fundidoras, etc.	Comunidad de las políticas públicas.
Subsector (foco) de las políticas públicas	Por ejemplo, para químicos, el sector de políticas públicas puede incluir químicos básicos, farmacéuticos, agroquímicos, pinturas, jabones y productos de tocador.	Red De políticas públicas.
Temática de las políticas públicas	Por ejemplo, salud y seguridad, permisos de medicamentos, ganancias de la empresa o "listas limitadas".	

Fuente: Desarrollado a partir de Wilks y Wright, 1987, p. 300.

tria-gobierno era pensar que la elaboración de políticas públicas estaba desorganizada y que el gobierno estaba "fragmentado, diferenciado y dividido" (Marsh y Rhodes, 1992b, p. 16). Siguiendo a Hecla y Wildavsky, la red de políticas públicas se ve como resultado de la transacción entre actores dentro de un marco común de entendimiento. En este sentido, el comportamiento de los actores dentro de las redes es moldeado, hasta cierto punto, por su ambiente. Y así, entender este marco de trabajo posibilita una mayor comprensión de las relaciones en el nivel micro.

En una autocrítica, Wilks y Wright (1995) destacan las deficiencias teóricas y empíricas en su investigación. Sostienen que un enfoque más incluyente que explicara el cambio y sus efectos sobre el resultado de las políticas públicas de manera más detallada requeriría dos correcciones clave a su posición. En primer lugar, un método que analice el efecto estructural de la red sobre los resultados de las políticas públicas. En segundo, un análisis del efecto de las variables del nivel macro sobre las redes de políticas públicas y el efecto de estas redes sobre las variables de las políticas en un nivel macro. Estos ajustes fueron reconocimientos importantes porque señalaron el camino para las futuras investigaciones y análisis. De hecho, como veremos, Marsh y Rhodes (1992b) incorporaron estos dos elementos en su débil enfoque estructuralista de las redes de políticas públicas.

El enfoque empírico de la tipología de Wilks y Wright sobre las interacciones personales planteó una base para la continuidad y el cambio dentro de las redes. En tanto la red es "el resultado del proceso de intercambio", las redes cambiarán con el tiempo (1994, pp. 84-85). Una ventaja de esta concepción de las redes de políticas públicas es que sugiere una probable explicación del cambio dentro de las redes de políticas públicas e identifica a la red como el imperativo del análisis.

#### Análisis formal de redes

Para los propósitos de esta revisión de la literatura, se sostendrá que el análisis formal de las redes puede organizarse en dos grandes escuelas: el estructuralismo *débil* y el estructuralismo *fuerte*.

## Estructuralismo débil

Aunque la Iniciativa para las Relaciones Intergubernamentales incluía varios estudios interesantes que habían contribuido al estudio de las redes de políticas públicas en el gobierno británico (véanse Barrett y Fudge, 1981; Goldsmith, 1986, o Laffin, 1986), el trabajo de Rhodes (1981, 1985a, 1985b, 1986a, 1986b, 1988, 1990 y 1997) acerca de las relaciones intergubernamentales ha sido el de mayor influencia. En un principio, tenía la intención de “proporcionar una aplicación explícita de la teoría intergubernamental a las relaciones centrolocales británicas” (Marsh y Rhodes, 1992b, p. 10). El “modelo Rhodes” se basaba en cinco propuestas principales que se habían adaptado subsecuentemente en respuesta a las críticas y a los descubrimientos de investigaciones posteriores (véase la figura 3). Para Rhodes:

1) cualquier organización *depende* de otra organización en términos de *recursos*;

2) para lograr sus *metas*, las organizaciones tienen que intercambiar recursos;

3) aunque la toma de decisiones dentro de la organización es limitada por otras organizaciones, la coalición dominante conserva cierta discrecionalidad. El *sistema reconocido* de la coalición dominante influye en qué relaciones se ven como problemáticas y qué recursos se buscarán;

4) la coalición dominante emplea estrategias dentro de las *reglas del juego* conocidas para regular el *proceso de intercambio*; y

5) las variaciones en el grado de *discrecionalidad* son producto de las metas y del poder potencial relativo de las organizaciones que interactúan. Este poder potencial relativo es producto de los recursos de cada organización, de las reglas del juego y del proceso de intercambio entre las organizaciones (Marsh y Rhodes, 1992b, pp. 10-11).

En esta versión inicial del modelo (Rhodes, 1981), las relaciones centrolocales se veían como un “juego” en el que tanto los participantes locales como los centrales maniobran para tomar ventaja. En el “modelo Rhodes”, el juego se trata como el nivel micro de análisis en el que varios niveles de gobierno son interdependientes, pero donde la relación entre ellos cambia de la negociación plural al corporativismo.

La debilidad principal de este modelo de dependencia del poder estriba en que no distingue con claridad entre los niveles de análisis micro, medio y macro. En consecuencia, sus relaciones no se especifican

adecuadamente ni, por implicación, se exploran. En su último trabajo (1986a, 1986b), Rhodes respondió a esta crítica estableciendo una clara distinción entre los tres niveles de análisis. En su perspectiva del nivel macro del análisis de las relaciones intergubernamentales, involucra necesariamente una interpretación de las características cambiantes del gobierno británico durante la posguerra. El nivel medio de análisis se centra en la variedad de vínculos entre el centro y la gama de organizaciones políticas y gubernamentales subcentrales. Rhodes subraya que el concepto de redes de políticas públicas es particularmente apropiado en este nivel de análisis. El nivel de análisis micro hace hincapié en el comportamiento de actores particulares, ya sean individuos u organizaciones. En el modelo Rhodes, se pone especial atención a las interrelaciones entre el nivel macro y el medio, que se ven como cruciales para cualquier explicación del patrón de cambio de las relaciones en la red y sus resultados.

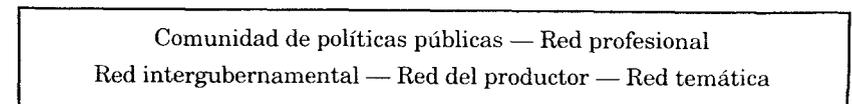
El modelo Rhodes presenta la definición original de las redes de políticas públicas de Benson (1982, p. 148) como un

[...] grupo o complejo de organizaciones conectadas unas con otras por las dependencias de recursos y que se distinguen de otros grupos o complejos por rupturas en la estructura de la dependencia de los recursos.

Para Rhodes, la noción de red de políticas públicas se presenta como un término genérico que utiliza para clasificar la relación entre grupos y departamentos del gobierno y de éstos entre sí. Desarrolló una tipología que distinguió entre cinco tipos diferentes de redes que recorren un *continuum* desde las comunidades de políticas públicas fuertemente integradas hasta las redes temáticas débilmente integradas (véase la figura 2). Estas redes se distinguen aún más de acuerdo con sus relaciones y la distribución de recursos entre sus miembros (véase el cuadro 3).

En una comunidad de políticas públicas hay un número limitado de participantes que comparten valores respecto a los resultados de las

**Figura 2.** El modelo Rhodes



## Cuadro 3. Los principios de interacción en el modelo Rhodes

Variable	Propuestas clave / hipótesis comprobable
Dependencia de poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El poder no es suma cero.</li> <li>• La disposición y distribución de recursos es fundamental para la dependencia del poder.</li> </ul>
Metas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos pueden ser financieros, constitucionales, legales, políticos o tecnológicos.</li> <li>• Determinar la ubicación y distribución de los recursos.</li> <li>• Están basadas en los precedentes históricos.</li> </ul>
Codiciones dominantes y sistemas reconocidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las coaliciones dominantes surgen al negociar el poder y los recursos.</li> <li>• Los sistemas reconocidos se basan en ideología, valores, intereses y expectativas.</li> </ul>
Proceso de intercambio y reglas del juego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La relación entre ambos es interactiva.</li> <li>• Las reglas del juego formales e informales se establecen mediante los precedentes históricos y el mecanismo de negociación.</li> </ul>
Discrecionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las reglas definen, en gran medida, a las instituciones de la sociedad.</li> <li>• Está limitada por los recursos o autoimpuesta por la falta de conocimientos.</li> </ul>

políticas con un número limitado de centros de toma de decisiones. Las decisiones se toman excluyendo al público y al parlamento (Rhodes, 1988). Si existe una comunidad, es posible despolitizar un terreno de políticas excluyendo del proceso de elaboración de políticas públicas a grupos que podrían no estar de acuerdo con la agenda establecida (por ejemplo, la comunidad de la política agrícola se considera el caso paradigmático; véase Smith, 1993).

Por el contrario, en una red temática (véanse los cuadros 4 y 5) hay una amplia gama de actores que entran y salen de los terrenos de las políticas públicas con diferentes puntos de vista sobre sus resultados y una amplia gama de centros de toma de decisiones (Hecló, 1978). De ahí que en una red temática es más probable que la elaboración de políticas públicas sea más plural, que cuente con muchos grupos en conflicto acerca de los resultados de éstas, además del conflicto entre varios centros de toma de decisiones. Las comunidades de políticas públicas (véanse los cuadros 4 y 5) son redes caracterizadas por la estabilidad de las relaciones, la continuidad de membresías fuertemente restringidas, la interdependencia vertical basada en responsabilidades comunes de prestación de servicios y el aislamiento tanto de otras redes como del público en general (incluyendo al parlamento). Tienen un alto grado de interdependencia vertical y una articulación horizontal limitada, y están fuertemente integradas. Estas comunidades de políticas públicas se basan por lo general en los principales intereses funcionales del gobierno; por ejemplo, la educación (véanse Richardson y Jordan, 1979; Rhodes, 1986a). Para Rhodes, en cambio, si estas comunidades abarcan los principales intereses territoriales dentro del Reino Unido (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) se perciben más como comunidades territoriales. Con la publicación de *Policy Networks in British Government* (Redes de políticas públicas en el gobierno británico) en 1992, David Marsh y Rod Rhodes, junto con un equipo de estudiantes investigadores y conferencistas principiantes, proporcionaron una prueba empírica del modelo Rhodes con algunas correcciones a la formulación original. La tipología del nivel medio de Rhodes se combinó con un análisis limitado del nivel macro, con la intención de estimar los efectos de la red de políticas públicas en los productos de ésta y, por consecuencia, su cambio. Sin embargo, Marsh y Rhodes (1992b, p. 260) concluyeron que “[...] las redes son sólo un componente que explica el cambio en las políticas públicas; no hay consenso para definir, o criterio para medir, el grado de cambio en las redes de políticas públicas”. Por tanto, para ellos, si bien las redes son importantes, el

### Cuadro 4. Comunidad y red de políticas públicas: el modelo Rhodes

<i>Tipo de red</i>	<i>Características de la red</i>
<i>Comunidad de políticas públicas-comunidad territorial</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad, membresía fuertemente restringida, interdependencia vertical, articulación horizontal limitada.</li> </ul>
<i>Red profesional</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad, membresía fuertemente restringida, interdependencia vertical, articulación horizontal limitada, los servicios son del interés de la profesión.</li> </ul>
<i>Red intergubernamental</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membresía limitada, interdependencia vertical limitada, articulación horizontal extensa.</li> </ul>
<i>Red del productor</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membresía fluctuante, interdependencia vertical limitada, sirve a los intereses del productor.</li> </ul>
<i>Red temática</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestable, gran número de miembros, interdependencia vertical limitada.</li> </ul>

### Cuadro 5. Comunidades de políticas públicas y redes temáticas comparadas

<i>Dimensión</i>	<i>Comunidad de políticas públicas</i>	<i>Red temática</i>
<b>Membresía</b>		
<i>Número de participantes</i>	Número muy limitado, algunos grupos excluidos de manera consciente.	Grande
<i>Tipo de interés</i>	Dominan los intereses económicos y/o profesionales	Abarca una amplia gama de intereses afectados.
<b>Integración</b>		
<i>Frecuencia de interacción</i>	Interacción frecuente y de alta calidad de todos los grupos en todos los asuntos relacionados con la política pública.	La frecuencia y la intensidad de los contactos fluctúan
<i>Continuidad</i>	Membresía, valores y resultados persistentes en el tiempo.	El acceso fluctúa mucho.
<i>Consenso</i>	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado.	Existe una medida de acuerdo, pero el conflicto siempre está presente.
<b>Recursos</b>		
<i>Distribución de los recursos (dentro de la red)</i>	Todos los participantes tienen recursos; la relación básica es de intercambio.	Algunos participantes pueden tener recursos, pero son limitados, y la relación básica es consultiva.
<i>Distribución de los recursos (dentro de las organizaciones participantes)</i>	Jerárquica; los líderes pueden nombrar miembros.	Distribución variada y variable y capacidad para regular a los miembros.
<b>Poder</b>	Existe un equilibrio de poder entre los miembros; aunque un grupo puede dominar, debe ser un juego con suma cero si ha de persistir la comunidad.	Poderes desiguales que reflejan recursos de suma cero.

Fuente: Adaptado de Marsh y Rhodes, 1992b, p. 251.

análisis de las redes de políticas públicas en sí no está equipado para proporcionar una explicación del cambio en las políticas.

Marsh y Rhodes hacen cuatro conjuntos de afirmaciones sobre la base de los descubrimientos empíricos de su equipo. En primer lugar, las redes de políticas públicas no son exclusivas. Se encontró que una red de productores y una red temática pueden coexistir dentro del mismo terreno de políticas públicas. Tampoco la tipología de Rhodes es exhaustiva. Marsh y Rhodes (1992b, p. 255) descubrieron que las redes de políticas públicas podrían tener dos niveles: uno central y uno periférico. En otras palabras, dentro de una red de políticas públicas se puede hacer una clara distinción entre los miembros que tienen recursos e influencias y los que no los tienen. De hecho, la red temática puede conceptualizarse como una constelación de intereses "externos" contra la cual se define la red de políticas públicas. Las redes temáticas incluyen a grupos excluidos de la red de políticas públicas que tienen interés en el tema pero poco o nulo acceso al gobierno (1992b, p. 256). Por ejemplo, Martin Smith distingue entre un círculo interno y otro externo en la comunidad de política agrícola; el círculo interno desempeña un papel cotidiano en la elaboración de políticas, y el papel del círculo externo es contingente en el tema que le ocupa. Sin embargo, estas distinciones no agregan información significativa al análisis de las redes. En esencia, todas ellas nos llevan a que los miembros de una red de políticas públicas tienen recursos desiguales y a que algunos intereses se encuentran fuera de la red, pero a veces se consultan, de ahí que los límites de la red sean permeables.

En segundo lugar, Marsh y Rhodes (1992b, p. 257) identifican cuatro grandes categorías de cambio exógeno o del ambiente de la red que ejercen una influencia significativa en sus estudios de caso: económica-de mercado, ideológica, conocimiento-técnica e institucional: "Si los factores económicos constituyen el catalizador para el cambio, la forma de la respuesta es muy influida por la ideología del partido gobernante. El partido es la navaja que separa al molusco de la concha de Whitehall y de las redes de políticas públicas". En tercer lugar, Marsh y Rhodes (1992b, p. 260) también sostienen que el cambio en las redes de políticas públicas puede ser endógeno: "El consenso dentro de las redes es el producto no de negociaciones estáticas sino de un proceso continuo de renegociaciones que se pueden caracterizar como la construcción de la coalición". Así, las redes de políticas públicas existen para hacer que las relaciones sean rutinarias y promover la continuidad y la estabilidad. También encontraron que los intereses profesionales son

los más resistentes al cambio, y que el grado de cambio depende de la importancia del tema. Sin embargo, en lo general las redes de política cambian de manera incremental en Gran Bretaña.

Mientras estos tres conjuntos de descubrimientos sirvieron para ilustrar la naturaleza y la influencia de la red en el Reino Unido, la contribución principal del estudio de Marsh y Rhodes estriba en su clasificación de las estructuras como variables independientes y de las funciones como variables dependientes. Analíticamente, la variación en la variable dependiente (función) puede ser el resultado de la variación ya sea de la estructura (variable independiente) o de la variable que interviene (proceso o mecanismo). En suma, lo que comenzó como un enfoque estructural de las redes de políticas públicas, que restó importancia a las relaciones interpersonales y subrayó el papel de la estructura de la red, ahora también hace hincapié en la importancia de factores endógenos y exógenos que conducen el cambio tanto en la red de políticas públicas como en los resultados de las políticas. En resumen, dentro de los confines de un volumen de estudios de caso, Marsh y Rhodes se mueven de una posición estructuralista fuerte a una débil.

La publicación *Policy Networks in British Government* (1992b) de Marsh y Rhodes puso a prueba el catalizador ante varias críticas de las concepciones dominantes de las redes de políticas públicas (véanse Dowding, 1994 y 1995; Mills y Saward, 1994; Robinson, 1996; Watt, 1996). Aquí nos centraremos en los trabajos de Dowding (1994 y 1995) y de Mills y Saward (1994) que producen, sin lugar a dudas, la más reveladora de estas críticas. Como lo sugiere con el título de su trabajo, "Model or metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach" (¿Modelo o metáfora? Una revisión crítica del enfoque de las redes de políticas públicas) (1995), Dowding critica a las redes de políticas públicas por no ser nada más que un sistema descriptivo o una clasificación. Mills y Saward (1994) también sostienen que el análisis de las redes de políticas públicas no alcanza a proponer una teoría explicativa que agregue una dimensión nueva para entender los resultados de las políticas públicas y el cambio en ellas. Para estos autores, una tipología de diagnóstico puede ser útil en la identificación de una red, pero no hay un elemento explicativo explícito en la concepción de Marsh y Rhodes de las redes de políticas públicas; tampoco examinan cómo se desarrollan las redes de políticas públicas, cómo afecta la red a los resultados, si la red cambia los resultados de las políticas en un nivel macro o si influye en las relaciones del nivel micro. En otras

palabras, no hay una teoría explicativa del poder. Marsh y Rhodes afirman con certeza que una red de políticas públicas es importante y afecta los resultados, pero no precisan cómo lo hace. Así, el impulso de ambos conjuntos de críticas es evaluar si es posible desplazar el análisis de las redes, del desarrollo de un modelo descriptivo al desarrollo de un modelo explicativo.

Mills y Seward (1994, p. 90) hacen dos importantes críticas más al modelo de Marsh y Rhodes (1992). Primero, los juzgan por “contextualizar” en lugar de explicar los factores del nivel macro que afectan a las redes. Para Mills y Seward, esto no es aceptable y debe reemplazarse por la integración adecuada de niveles de análisis. También abordan el hecho de que Marsh y Rhodes no desarrollan un enfoque histórico riguroso de las redes. Esto significa el desarrollo de una interpretación del cambio en las redes a través del tiempo, lo que requiere una buena caracterización de las relaciones tanto dentro de las redes como entre ellas que pueda distinguir y prever los efectos de la estructura y la agencia.

En esencia, el modelo Marsh-Rhodes y su concepción de las redes de políticas públicas ha producido un método para identificar su existencia, aunque el término siga siendo en gran medida metafórico. Hasta cierto punto, estos modelos colocan la elaboración de las políticas públicas dentro de un contexto más amplio y aumentan la conciencia del ambiente de donde es probable que éstas surjan. Para ser justos, hay vetas teóricas implícitas dentro de las tipologías que sugieren un vínculo causal entre las redes de políticas públicas y el cambio en sus resultados. Sin embargo, estas líneas de causalidad se basan mucho en inferencias. Ninguna de las concepciones de estas redes que he revisado hasta el momento ofrece algo más que una comprensión rápida del efecto de la estructura de las redes de políticas públicas sobre los resultados de las políticas. En esencia, el análisis de las redes de políticas públicas en este punto del desarrollo proporcionó, cuando mucho, una clasificación sofisticada de la intermediación Estado-grupo.

### Estructuralismo fuerte

Este subconjunto del análisis formal de redes da prioridad a los análisis que investigan a las redes como estructuras que “[...] atribuyen papeles, recursos y capacidades” que “afectan tanto la manera en que se comportan los grupos como los resultados de las políticas” (Marsh y Smith,

1996, p. 8). Aquí se presta atención no a los individuos, sino a las posiciones que ocupan los actores sociales y sus relaciones y conexiones entre ellos. Como lo señala Knoke (1990, p. 7), “El principal foco analítico está en las conexiones relacionales como tales, los vínculos entre las posiciones y no en los atributos de los individuos titulares (*incumbent*) que las ocupan”.

Quizás en el estudio original que emplea este enfoque, Laumann y Knoke utilizaron una variedad de fuentes para identificar a las principales organizaciones dentro de la red. Entre éstas se encontraban: listas de cabildeo, audiencias de subcomités del Congreso, reportajes periodísticos y un enfoque de la reputación en el cual reconocidos expertos especificaban a los principales participantes de la red. De manera subsecuente, distribuyeron un cuestionario a los grupos identificados, en el que les preguntaban acerca de su participación en ciertos temas y sus contactos con otros grupos. La posición de una organización en la red se evaluó de acuerdo con el número de grupos con los que tenía contacto directo y la cercanía de esos contactos.

Laumann y Knoke hacen una contribución interesante, aunque un tanto limitada, a la literatura. Elaborar una cartografía de las redes utilizando únicamente datos cuantitativos nos dice casi nada acerca de la calidad de la interacción entre los actores, y todavía menos acerca del grado de influencia que éstos ejercen. Es un método totalmente descriptivo y, como tal, ofrece poco más que un ejercicio cartográfico heurístico que después es necesario reinterpretar. Si bien reconoce la importancia de las redes como estructuras, deja de lado el hecho de que los actores no son simples portadores de estructuras, sino que, en realidad, ellos construyen, negocian y algunas veces deconstruyen esas estructuras a través de sus percepciones y de la agencia. En suma, los estructuralistas fuertes privilegian la estructura de las redes a expensas de trabajar con ellas. Como Marsh y Smith (1997, p. 14) sostienen: “Las redes son tanto la causa como el efecto. Afectan la manera en que se comportan ciertos actores y ayudan a moldear los resultados de las políticas públicas. Sin embargo, las maneras en que los agentes construyen y deconstruyen razonablemente las redes afectan la estructura de dichas redes”. Así, para Marsh y Smith el análisis formal de las redes en particular y el análisis de las redes de políticas públicas en general, necesitaban trascender la diferenciación burda entre estructura y agencia, y entre redes y ambiente. Esta aspiración dio forma al surgimiento del enfoque dialéctico de las redes de políticas públicas.

*Análisis integrador*

A partir de la revisión anterior es evidente que muchos analistas de las redes de políticas públicas se han involucrado en análisis de niveles múltiples (Rhodes, 1988; Peterson, 1995) y en análisis con teorías múltiples. Sin embargo, de manera sorprendente, un grupo cada vez mayor de analistas de redes de políticas públicas ha comenzado a involucrarse en un análisis integrador de nivel medio. Por ejemplo, en un artículo reciente Robert Watt intenta sintetizar la red del actor, la red de políticas públicas y las interpretaciones de la coalición defensora, en la elaboración de las políticas públicas. Concluye que individualmente cada uno de esos enfoques puede criticarse por no tomar en cuenta los factores de la estructura y de la agencia. Para Watt (1997, p. 36), “tenemos ante nosotros dos opciones: rechazarlos uno a uno o combinarlos”. En una línea complementaria, Nick Robinson (1997) sostiene que las redes de políticas públicas son una herramienta inadecuada para estudiar la conformación de la agenda, y dice que el esquema de la coalición defensora (Advocacy Coalition Framework) de Paul Sabatier (1993) constituye “un esquema capaz de incorporar formas de gobierno de niveles múltiples, redes de políticas públicas y acontecimientos sistémicos dinámicos, y explicar los factores que mitigan el cambio y aseguran la autonomía de la red”. De esta manera, su trabajo pretende integrar los dos enfoques.

Evans y Davies (1998; véase también Davies y Evans, 1997) se proponen evaluar la naturaleza del análisis integrador de nivel medio en la ciencia política británica. Ellos argumentan que, al integrarlo con otros enfoques de nivel medio, las afirmaciones explicativas de los enfoques de nivel medio pueden mejorarse mucho más y generarse afirmaciones de conocimiento específicas y comprobables. Por ejemplo, combinan el análisis de las redes de políticas públicas con el de la transferencia de políticas y establecen una gama de vías causales que pueden probarse a través del análisis empírico.

**Nuevas direcciones en el análisis de redes**

El “enfoque dialéctico” de Marsh y Smith busca combinar algunos de los méritos de los cuatro enfoques competidores que se esbozaron antes e integrarlos en un todo analítico coherente. Se centra en la relación interactiva entre la estructura y la agencia, con la intención de desa-

rollar una teoría de las redes de políticas públicas que proporcione una explicación de la continuidad de las políticas y del cambio dentro de dichas redes. El enfoque dialéctico de Marsh y Smith combina los niveles micro del análisis antropológico y sociológico con los niveles de análisis medio y macro que Marsh y Rhodes emplean, para producir una teoría interactiva de niveles múltiples de las redes de políticas públicas. El nuevo elemento o “valor agregado” que podemos tomar de este enfoque es la afirmación de que las redes de políticas públicas no pueden diferenciarse de los actores que participan en ellas. El producto de las políticas públicas es la variable dependiente, mientras que las redes de políticas públicas son la variable independiente. Aún más, los factores de nivel micro y macro dan forma y afectan a las políticas públicas (1996, p. 13). Así, Marsh y Smith combinan los niveles micro, medio y macro de análisis para examinar el efecto de la red de políticas públicas en los resultados de las políticas.

Para Marsh y Smith existe una relación dialéctica tanto dentro de la red como entre los actores y las diversas redes (Marsh y Smith, p. 15). Esta relación interactiva entre redes y actores define, da forma, interpreta y reinterpreta los resultados de las políticas públicas. Al mismo tiempo, los actores participantes interpretan, reinterpretan y limitan a la red. Por lo tanto, existe una compleja relación entre la red (estructura) y la agencia. En esencia, Marsh y Smith desarrollan una relación más sofisticada entre actores y redes, y la llaman una relación dialéctica. De igual manera, las relaciones tanto de los actores como de la red interpretan a las variables de nivel micro, y no deben considerarse como distintas de las redes. La figura 3 simplifica la naturaleza compleja de la dialéctica dentro de este planteamiento.

*(Sin) entender la dialéctica*

El problema central con este enfoque estriba en el uso del término “dialéctica” por parte de los autores. En primer lugar, Marsh y Smith no aclaran lo que quieren decir con dialéctica. Es una palabra controvertida y llena de significado. Las definiciones van desde “el arte de definir ideas” de Platón, “tesis, antítesis y síntesis” de Fichte o “la unificación progresiva mediante la contradicción de los opuestos” de Marx (Williams, 1990, pp. 107-109). Sin embargo, Marx no utilizó el término dialéctica; la noción de “materialismo dialéctico” se origina en el trabajo de Engels, quien aplicó el término a las “leyes” de la historia

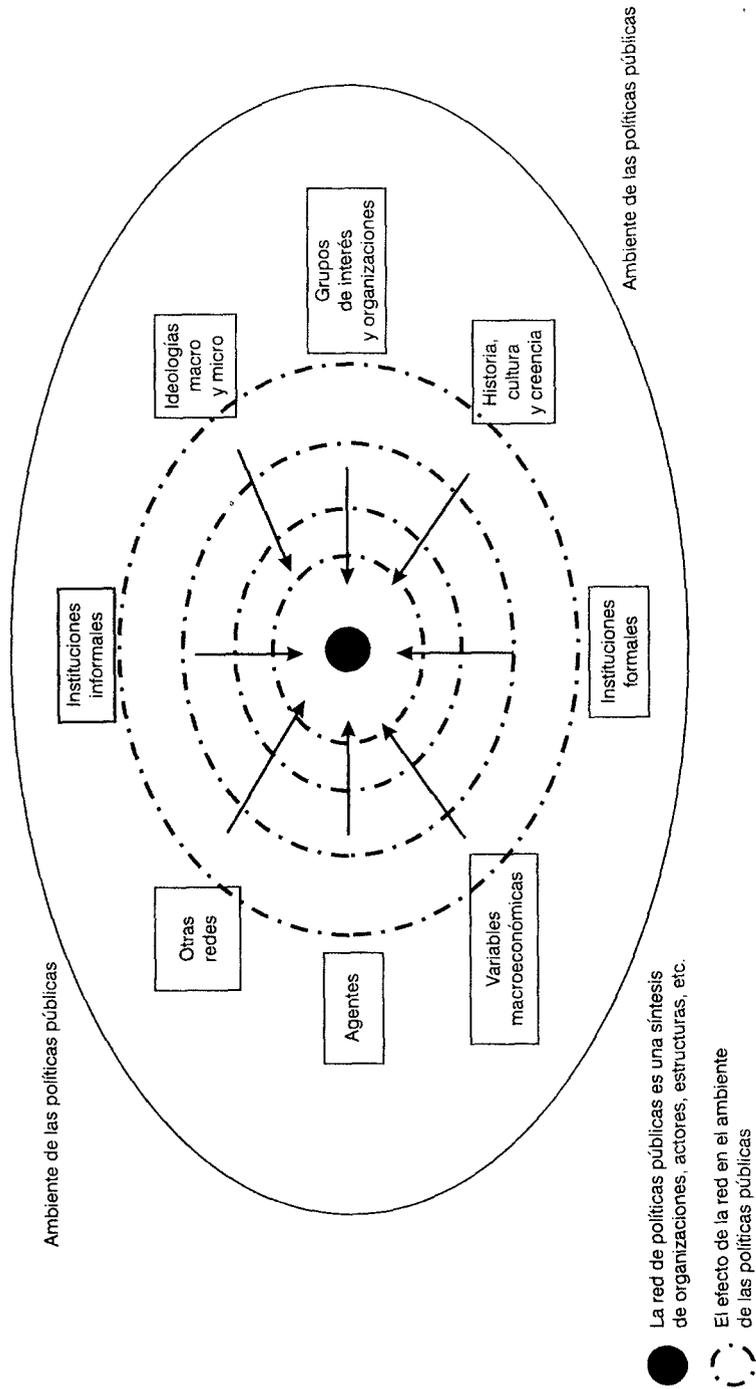


Figura 3. Modelo dialéctico de las redes de políticas públicas de Marsh y Smith

y la naturaleza. En el artículo de Marsh y Smith, no queda claro cómo se supone que el lector deba entender el término “dialéctica”. Esto puede llevar a interpretar y comprender erróneamente la teoría que Marsh y Smith intentan desarrollar. En segundo lugar, no delimitan adecuadamente las pruebas empíricas que pueden apoyar la existencia de una dialéctica. Si puede suponerse que el lector adopta el sentido más relajado del término, que significa la síntesis de los opuestos, hay ciertas suposiciones que la palabra dialéctica invoca y que Marsh y Smith optan por ignorar. Solamente suponen que existe una dialéctica:

son los agentes quienes eligen las opciones de las políticas públicas, y son ellos quienes negocian y entran en conflicto [...] En consecuencia, las relaciones dentro de las redes son dialécticas [...] El reconocimiento de lo formal y de lo informal, de lo institucional y de lo interpersonal destaca un aspecto dialéctico de las redes [Marsh y Smith, 1996, p. 15].

Esto es problemático porque, si bien es cierto que puede existir una interrelación entre todos estos niveles, es cuestionable que “lo formal y lo informal”, “lo institucional y lo interpersonal” sean tan distintos como para estar totalmente opuestos. Las redes de políticas públicas pueden no constituirse al reunir intereses diametrales; con frecuencia se ajustan a la tipología de la comunidad de las mismas políticas, donde los intereses y las metas son similares (aunque ésta es, evidentemente, una cuestión empírica). Si bien pueden existir la negociación y el conflicto, esta interacción o arbitraje no necesariamente constituye una dialéctica.

Aunque la forma actual del modelo se presta a interpretaciones y a aplicaciones equivocadas, un enfoque dialéctico de las redes de las políticas públicas tiene muchas posibilidades. La sección final de este artículo explorará estas posibilidades con mayor detalle, pero primero dedicaremos nuestra atención hacia otro desarrollo británico del análisis de redes: el análisis integrador.

### El camino hacia adelante

Esta última sección delinea los factores que deberían dar forma al enfoque verdaderamente dialéctico para el estudio de las redes de políticas públicas. Benson (1977) sostiene que debería haber cuatro dimensiones clave para construir un enfoque dialéctico de las organi-

zaciones modernas: producción social, totalidad, contradicción y praxis. Aquí se sostiene que estas cuatro dimensiones deberían estar incorporadas en un enfoque dialéctico de las redes de políticas públicas.

### *La producción social de la realidad organizacional*

Debería pensarse que las redes de políticas públicas son parte de un mundo social más amplio y que siempre están en proceso de constitución. No son entidades fijas ni determinadas. Sus características principales son: el poder, la dependencia, las metas, las coaliciones dominantes y los sistemas reconocidos, los procesos de intercambio, las reglas del juego, etc., que afloran en el proceso de construcción social. Por tanto, una perspectiva dialéctica debería centrar su atención en el proceso mediante el cual se produce una red, en los mecanismos a través de los cuales una red establecida se mantiene o reproduce, y en su reconstrucción continua (Benson, 1997, p. 6).

La naturaleza de una red de políticas públicas también es el producto de actos anteriores de construcción social y política. Como producto, cuenta con algunas relaciones ordenadas y predecibles entre sus componentes en algún punto del tiempo en particular. Estas relaciones se pueden estudiar científicamente y se pueden asignar marcos de generalizaciones empíricas para describir el orden. Por ejemplo, Stone (1996) encontró correlaciones entre élites del conocimiento y la estructura del poder en algunas redes de políticas públicas. Pero éste es el principio de la investigación, y no un contexto de determinación causal; los dialécticos estudian lo social y los procesos a través de los cuales se producen y reproducen las relaciones predecibles y ordenadas. Las explicaciones dialécticas observan o reconstruyen secuencias sobre la base de las pruebas históricas. Se exploran las alternativas que conciben los actores; se identifican las limitaciones en sus decisiones, y se exponen las bases de poder de varios actores. Una vez que se detecta un patrón de vida organizacional, se estudian los procesos a través de los cuales se mantiene o modifica. De este modo se toma un patrón ordenado como el resultado cristalizado pero temporal del proceso de la construcción política y social, cuyo surgimiento y mantenimiento es necesario explicar. Benson identifica tres conjuntos de principios de construcción social que proporcionan una guía para la investigación empírica: las ideas y las acciones, los intereses, y el poder.

### Ideas y acciones

Las ideas y las acciones se refieren a la propuesta de que la red participante no siempre es esclava de la situación contextual en que existen —pueden ofrecer un contenido único—, algunas veces de manera automática e irreflexiva, otras con propósito y dinamismo. El razonamiento central aquí es que la organización es un lugar donde debaten los intereses y las concepciones de propósito rivales. Por supuesto, el grado de conflicto depende del tipo de red que se estudia a lo largo del *continuum* de Rhodes. No obstante, incluso dentro de una comunidad de políticas públicas se sostiene que las relaciones de poder son dinámicas y no estáticas. De esta manera, una comunidad de políticas públicas sobrevive gracias a su habilidad para responder al cambio político y social y adaptarse de manera incremental. En suma, una red de políticas públicas debe considerarse como un lugar de lucha entre intereses y concepciones de propósito rivales.

### Intereses

El proceso de construcción se lleva a cabo a través de la mediación de intereses en donde las perspectivas de los participantes se ven afectadas por las estructuras presentes de ventajas y desventajas construidas dentro de la red. Con el tiempo, la estructura de intereses influirá de manera gradual en la formación de ideas (por ejemplo, cambios de personal, cambio intergeneracional). En los periodos de crisis, cuando el cambio es necesario, los participantes pueden ver sus propios intereses con más claridad y ajustar a ellos sus ideas y acciones.

### Poder

Las ideas que guían la construcción de la organización dependen del poder de varios participantes, es decir, de su capacidad para controlar la dirección de las políticas públicas. En las comunidades de políticas, los grupos internos privilegiados se encuentran en posiciones dominantes, cosa que les permite imponer y ejecutar sus concepciones de la realidad. No obstante, en las redes temáticas los grupos externos que están en una posición relativamente débil deben actuar de acuerdo con las definiciones de otros grupos para ganar aceptación.

Por tanto, dentro del análisis dialéctico también deben considerarse las fuentes de poder alternativo en el universo de las políticas públicas (por ejemplo, ¿cómo puede una red resistir el cambio, influir en él o revocar las estructuras de autoridad oficial?) y deberían abordarse otras desigualdades potenciales de poder, tales como género, raza, conocimiento, tecnología.

### Totalidad

Las redes de políticas públicas deben entenderse dentro de una totalidad más amplia de formas de gobierno con niveles y sectores múltiples que interactúan: conceptualizando la forma de gobierno como un fenómeno concreto total y considerando las intrincadas vías en que se unen sus componentes. Prestar atención al juego complejo entre forma y contenido, entre estructura y proceso, etcétera.

El principio de totalidad nos lleva a ver los complejos vínculos entre las redes y la sociedad más amplia, no sólo en las características estructurales macro, tales como los sistemas económico y político, sino también en las actividades cotidianas de la gente. Como lo explica Benson (1977), "No se debe confiar en las fronteras arbitrarias pero convencionales entre fenómenos". Este argumento funciona de ida y de vuelta. La separación de los sistemas de gobierno debe demostrarse primero de manera empírica.

De manera significativa, y de acuerdo con March y Olsen (1984) y con Kingdon (1984), el punto de vista dialéctico rechaza la idea de que la red de políticas públicas es una organización racional, y prefiere verla como un modelo arbitrario irregularmente impuesto sobre los acontecimientos y con una influencia insegura. Esta propuesta reconoce dos niveles de realidad organizacional: la morfología y la subestructura.

La morfología de la red de políticas públicas puede definirse como la perspectiva de la organización oficialmente impuesta y convencionalmente aceptada. Pueden distinguirse cuatro aspectos del análisis morfológico (véase el cuadro 6). Un enfoque dialéctico para el análisis de las redes debería considerar el proceso subyacente que produjo y sostuvo las irregularidades observadas. Las relaciones sistemáticas entre las partes de la morfología de la red deben explicarse con referencia a una subestructura más fundamental, como la estructura de poder que genera cambios dentro de la morfología.

Se sostiene, además, que la subestructura de la red proporciona

**Cuadro 6. Morfología organizacional y redes de políticas públicas**

Aspecto	Características
<i>Metas de la red</i>	Territorio, tecnología, ideología, definición de objetivos, conjunto de instrumentos de las políticas públicas y su legitimación y justificación.
<i>Los arreglos estructurales de la red oficialmente reconocidos y legitimados</i>	La red de papeles sociales.
<i>Las reglas de la red</i>	La base de participación e involucramiento en la red.
<i>Vínculos del ambiente</i>	El patrón o estructura de las relaciones con otras redes, con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y con individuos externos a la red central.

las bases para la transformación de la morfología de la red: una esfera no racionalizada de la acción organizacional, así como una red compleja de relaciones que unen a los participantes entre sí y con el mundo social más grande, en una miríada de maneras no reguladas. Entonces, un enfoque dialéctico debería colocar en el centro del análisis al proceso mediante el cual se producen y se mantienen los arreglos de la red. El análisis debería guiarse por cuatro principios básicos: la construcción social, la totalidad, la contradicción y la praxis. Una red de políticas públicas debería analizarse como un fenómeno concreto de niveles múltiples, rodeado de contradicciones que socavan constantemente sus características existentes. Su dirección depende de los intereses y las ideas de la gente, y de su poder para producir y mantener la formación de una red.

### *Contradicción*

Benson (1977, p. 5) observa que: “El orden social que se produce en el proceso de la construcción social contiene rupturas, incongruencias e incompatibilidades en el tejido de la vida social. Los rompimientos radicales con el orden presente son posibles gracias a las contradicciones”. Aquí necesitamos reflexionar un momento. ¿En qué sentido, si acaso, se puede aplicar la noción de contradicción para comprender el cambio en las políticas públicas y la continuidad dentro del análisis de las redes de esas políticas? Éste es un problema particularmente espinoso si se consideran las pruebas presentadas arriba que apoyan el punto de vista de que es más probable que el cambio en la red sea resultado de cambios exógenos. No obstante, podemos generar la propuesta de que si incluso en sus orígenes el cambio es exógeno a la red, la fuerza del cambio tiende más a afectar el comportamiento de los actores dentro de la red, lo cual podría estimular rupturas, incongruencias e incompatibilidades en el tejido de las relaciones interpersonales. Por tanto, en estas condiciones incluso la comunidad de políticas públicas más cerrada no siempre puede resistir el cambio. Sin embargo, dentro de esta formulación de cambio dialéctico, las contradicciones deben concebirse como las variables dependientes.

### *Praxis*

Benson (1977, p. 5) sostiene que la praxis es “la reconstrucción libre y creativa de los arreglos sociales sobre la base de un análisis razonado, tanto de los límites como de las potencialidades de las formas sociales presentes”. En relación con las redes de políticas públicas, esto puede interpretarse como que los actores dentro del ambiente de la red tienen la capacidad de introducir nuevas ideas y teorías a sus actividades. Así, el concepto de praxis nos dice que es probable que los actores dentro de las comunidades de las políticas públicas muy cerradas sean dinámicos en lugar de inertes. De hecho, su sobrevivencia depende de eso. Entonces, el concepto de praxis ayuda a reforzar el argumento de que las redes son fuentes de poder *per se* y explica cómo surgen y por qué es probable que el cambio sea incremental y no radical.

En resumen, la noción del dialéctico puede utilizarse como una manera de lidiar con los límites de la racionalidad organizacional y con las conexiones múltiples de los conjuntos organizacionales, tales como las redes de políticas públicas. Como dice Benson (1977, p. 2), “cualquier estructura particular debería verse siempre como parte de un todo más grande y concreto, en lugar de como un fenómeno abstracto y aislado [...] el análisis dialéctico contempla las totalidades, pero hace hincapié en la autonomía parcial de los componentes dentro de la totalidad”. De aquí que las redes de políticas públicas sean el producto de un proceso de construcción social y política en marcha, que se entrelaza de manera compleja con sistemas más amplios de gobierno. Las divisiones entre sus componentes no son claras, de manera que el análisis debe lidiar con las complejas conexiones a través de las cuales los componentes se construyen entre sí. Esto requiere buscar las fuerzas o componentes dominantes, sin recurrir a un planteamiento determinista.

De este modo, el principio de totalidad manifiesta un compromiso para estudiar las formas de gobierno como totalidades complejas e interrelacionadas con partes parcialmente autónomas (redes). El análisis debería buscar las rupturas o divisiones principales dentro de la morfología de la red que pueden ocasionar producciones divergentes e incompatibles, así como las relaciones de dominio entre los sectores o capas de la estructura de las políticas públicas. Además, la construcción de redes es un proceso continuo: la totalidad concebida de manera dialéctica incorpora nuevos arreglos sociales y políticos emergentes, así como los ya existentes.

## Conclusión

Una teoría es, por lo menos, “un conjunto de afirmaciones sistemáticamente relacionadas, que incluye algunas generalizaciones cuasi legales y que se puede probar de manera empírica” (Rudner, 1966, p. 10). Dada esta definición, el análisis de redes de políticas públicas no constituye una teoría explicativa, sino que debe concebirse como un modelo analógico en el sentido de que se refiere a la *sugerencia* de similitudes sustantivas entre dos entidades; por ejemplo, comparar una organización con una máquina o con un organismo. Un modelo analógico es una herramienta didáctica y heurística que se utiliza, en este caso, por razones cognitivas para sugerir algo acerca de las propiedades y las relaciones que se entiende existen dentro del proceso de las políticas públicas. Por lo general, tales analogías se invocan para sugerir algo acerca de fenómenos dispares; al caracterizar las relaciones grupo-gobierno como redes, remolinos, triángulos o triángulos de hierro. No obstante, logra sugerir la incapacidad del enfoque para determinar con precisión el fenómeno que trata de explicar (Gregor, 1971, p. 179).

Este razonamiento no niega la importancia del enfoque de la red de políticas públicas. Un modelo sólido no es, necesariamente, aquel que sólo explica o predice con precisión; es aquél rico en explicaciones. Barry (1975, p. 86) sostiene: “Nuestra comprensión de un tema puede progresar si los conceptos y los procesos pueden traducirse en otros términos más asibles, y si la analogía fructífera sugiere nuevas líneas de investigación al provocar la especulación de que las relaciones encontradas en un campo pueden ser verdaderas, *mutatis mutandis*, en otro también”. Se pueden extraer hipótesis novedosas del enfoque de la red de políticas públicas, que deben articularse de manera sistemática y ser sujetas de pruebas empíricas. Sin embargo, para afirmar conocimientos más fuertes se debe comprometer con el pluralismo y la integración teórica y metodológica. Un enfoque dialéctico reformulado de las redes de políticas públicas que siga las líneas expuestas antes andará parte del camino para lograrlo. Por tanto, deberá ser un enfoque que combine y afine algunos de los elementos centrales de los enfoques dialécticos de Benson y de Marsh y Smith. Ahora se requiere una investigación empírica detallada para sostener esta afirmación.

## Referencias bibliográficas

- Atkinson, M. M. y W. D. Coleman (1989), “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies”, *British Journal of Political Science*, vol. 19, pp. 47-67.
- (1992), “Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance”, *Governance*, vol. 5, pp. 154-180.
- Barrett, S. y C. Fudge (eds.) (1981), *Policy and Action*, Londres, Methuen.
- Barry, B. (1975), “On Analogy”, *Political Studies 1950-1975 Anniversary Issue*, vol. XXIII, núm. 2-3, junio-septiembre, pp. 208-224.
- Benson, J. K. (1977), “Organisations: A Dialectical View”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, núm. 1, pp. 1-21.
- (1982), “A Framework for Policy Analysis”, en D. Rodgers, D. Whitton et al. (eds.), *Intergovernmental Coordination*, Ames, Iowa State University Press.
- Bressers, H. y L. J. O’Toole (1994), “Networks and Water Policy: Conclusions and Implications for Research”, *Environmental Politics*, vol. 3, núm. 4, pp. 197-217.
- Bressers, H., L. J. O’Toole y J. Richardson (1994), “Networks as Models of Analysis: Water Policy in Comparative Perspective”, *Environmental Politics*, vol. 3, núm. 4, pp. 1-23.
- Cater, D. (1964), *Power in Washington*, Nueva York, Random House.
- Davies, J. y M. Evans (1997), *Unpacking Policy Transfer Analysis: The Case of Local Agenda 21*, University of York, Department of Politics, Working Paper, núm. 13.
- Dowding, K. (1994), “Policy Networks: Don’t Stretch a Good Idea too Far”, en P. Dunleavy y J. Stanyer (eds.) (1994), *Contemporary Political Studies*, vol. 1, Belfast, Political Studies Association.
- (1995), “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”, *Political Studies*, vol. 43, núm. 1, pp. 136-158.
- European Journal of Political Research* (1992), vol. 21, núm. 1.
- Evans, M. y J. Davies (1997), “Evolving Networks in Local Governance: The York Case”, University of York, Department of Politics, Working Paper, núm. 14.
- (1998), “Integrating Meso-Level Approaches: Establishing Causal Pathways in Policy Transfer Analysis”, *Governance* (en prensa).
- Everson, D. y J. P. Paine (1973), *An Introduction to Systematic Political Science*, Homewood, Illinois, The Dorsey Press.
- Goldsmith, M. (ed.) (1986), *New Research in Central-Local Relations*, Aldershot, Gower.
- Governance* (1989), vol. 2, núm. 1.
- Grant, W., W. Patterson y C. Whitson (1988), *Government and the Chemical Industry: A Comparative Study of Britain and West Germany*, Oxford, Clarendon Press.

- Gubba, E. G. y Y. S. Lincoln (1994), "Competing Paradigms in Qualitative Research", en N. Denzin y Y. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Londres, Sage.
- Hancher, L. y M. Moran (eds.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford, Clarendon Press.
- Harding, A. (1994), "Urban Regimes and Growth Machines: Toward a Cross National Research Agenda", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, núm. 3, pp. 356-383.
- Hecló, H. (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise.
- Hecló, H. y A. Wildavsky (1974), *The Private Government of Public Money*, Londres, Macmillan.
- International Organization*, vol. 46.
- James Gregor, A. (1971), *An Introduction to Metapolitics*, Nueva York, The Free Press.
- Jordan, A. G. (1990), "Subgovernments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, pp. 319-338.
- Jordan, A. G. y J. J. Richardson (1987), *British Politics and the Policy Process*, Londres, Unwin Hyman.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Knoke, D. (1990), *Policy Networks: the Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knoke, D. y J. H. Kuklinski (1982), *Network Analysis*, Beverley Hills, Sage.
- Laffin, M. (1986), *Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*, Londres, Gower.
- Laumann, E. y F. Pappi (1976), *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*, Nueva York, Academic.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.
- Marsh, D. (ed.) (1998), *Comparing Policy Networks: Policy Networks in Theoretical and Comparative Perspective*, Milton Keynes, Open University Press.
- Marsh, D. y R. A. W. Rhodes (1992a), "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, vol. 21, pp. 181-205.
- (eds.) (1992b), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Marsh, D. y M. Smith (1996), *Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach*, documento presentado en el Political Science Workshop, Reino Unido, Department of Politics, University of York, marzo.

- McPherson, A. y C. Raab (1988), *Governing Education*, Edimburgo, Edinburgh University Press.
- Meehan E. J. (1968), *Explanation in Social Science: A System Paradigm*, Homewood, Illinois, The Dosey Press.
- Mills, M. y M. Saward (1994), "All Very Well in Practice but What about the Theory? A Critique of the British Idea of Policy Networks", *Contemporary Political Studies*, vol. 1, Swansea, Political Studies Association.
- Moore, G. (1979), "The Structure of National élite Networks", *American Sociological Review*, vol. 44, núm. 3, pp. 673-692.
- Owen, G. (1995), "Simple Theories and Complex Politics: Linking Policy Network Theory and Complexity Theory", *Contemporary Political Studies 1995*, York, Political Studies Association.
- Parsons, W. (1996), *Public Policy*, Aldershot, Gower.
- Peterson, J. (1994), "Policy Networks and Governance in the European Union", en P. Dunleavy y J. Stanyer (eds.), *Contemporary Political Studies*, vol. 1, Belfast, Political Studies Association.
- (1995), "Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis", *European Journal of Public Policy*, vol. 2, pp. 69-93.
- Pickvance, C. (1995), "Marxist Theories of Urban Politics", en D. Judge, G. Stoker y H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage.
- Policy Sciences* (1988), vol. 21, núm. 2.
- Rhodes, R. A. W. (1981), *Control and Power in Central-Local Relations*, Aldershot, Dartmouth.
- (1985a), "Corporation, Pay Negotiations and Local Government", *Public Administration*, vol. 63, pp. 287-307.
- (1985b), "Power-dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", *Public Administration Bulletin*, vol. 49, abril, pp. 4-31.
- (1986a), *The National World of Local Government*, Londres, Allen and Unwin.
- (1986b), "Power Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", *Essex Papers in Politics and Government*, núm. 30.
- (1988), *Beyond Westminster and Whitehall*, Londres, Unwin Hyman.
- (1990), "Policy Networks: A British Perspective", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, pp. 293-317.
- (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, núm. 4, pp. 652-667.
- (1997), *Understanding Governance-Policy Networks, Reflexivity and Accountability*, Milton Keynes, Open University Press.
- Richardson, J. y A. G. Jordan (1979), *Governing Under Pressure*, Oxford, Martin Robertson.
- (1987), *Government and Pressure Groups in Britain*, Oxford, Clarendon Press.
- Robinson, N. (1997), "Empirically Suspect and a Methodological Mess? Policy

- Networks as a Tool to Study Agenda Setting”, en J. Stanyer y G. Stoker (eds.), *Contemporary Political Studies*, Ulster, PSA.
- Rudner, R. (1966), *Philosophy of Social Science*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Sabatier, P. (1986a), “Top Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research”, *Journal of Public Policy*, vol. 6, pp. 21-48.
- (1986b), “What Can We Learn From Implementation Research?”, en F. X. Kaufmann *et al.* (eds.), *Guidance Evaluation and Control*, Berlín, De Gruyter, pp. 313-325.
- (1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, vol. 21, pp. 129-168.
- (1991), “Towards Better Theories of the Policy Process”, *Political Science and Politics*, vol. 24, pp. 147-156.
- Sabatier, P. y H. Jenkins Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Bolder, Co., Westview Press.
- (ed.) (1997), *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*, Albany, N. Y., Suny Press.
- Smith, M. (1993), *Pressure, Power and Policy*, Harvester Wheatsheaf.
- Stone, D. (1996), *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, Londres, Cass.
- Watt, R. (1997), “A Historical Relationship between Agency and Structure: Synthesising Actor Network, Policy Network and Advocacy Coalition Interpretations of Policy-making”, en J. Stanyer y G. Stoker (eds.), *Contemporary Political Studies*, Ulster, PSA.
- Williams, R. (1990), *Keywords. A Vocabulary of Culture and Society*, Londres, Fontana Press.
- Wilks, S. y M. Wright (1988), *Comparative Government-Industry Relations*, Oxford, Clarendon.
- (1989), “Government-Industry Relations”, *Public Administration*, vol. 67, pp. 329-339.
- (1995), “Networks of Power: Theorising the Politics of Urban Change”, en J. Stanyer y J. Lovenduski (eds.), *Contemporary Political Studies*, vol. 2, pp. 725-733.

## Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos

Bernardo Kliksberg\*

### Un fin de siglo con un escenario social inquietante

La humanidad llega a fines del siglo xx con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Se están produciendo “rupturas epistemológicas” simultáneas en numerosos campos del conocimiento, las cuales han generado modelos conceptuales renovados para comprender los fenómenos, y una nueva ola de tecnologías basadas en el conocimiento de amplísimas posibilidades. Los avances en campos como las telecomunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, la ciencia de los materiales, las máquinas-herramienta, la informática y la robótica, entre otros, contribuyen a transformar las matrices productivas básicas. La posibilidad de producir bienes y servicios se ha expandido y multiplicado rápidamente. Al mismo tiempo hay una revolución de las expectativas. Se han comenzado a extender sistemas de base democrática, donde la población puede elegir a sus representantes, y hay un reclamo generalizado de participación. Los pueblos esperan tener influencia real en los esquemas de toma de decisiones, y hay un amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organización de la sociedad civil.

Sin embargo, el inmenso potencial de capacidades productivas no se ha traducido en mejoras de las difíciles condiciones de vida de amplios sectores del planeta. Hay una brecha enorme entre el mismo y la vida

\* El autor es funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Los puntos de vista expuestos en este trabajo son del autor y no representan necesariamente los de las organizaciones donde se desempeña.

cotidiana. También hay un desfase entre los avances en materia de democratización, la obtención por parte de los habitantes de los países de "ciudadanías democráticas" que les permiten niveles potencialmente más altos de participación, y la situación de exclusión social, y por ende de "ciudadanía social" degradada, de muchos de ellos, la cual crea imposibilidades múltiples para una participación orgánica. El escenario social sobre el que llamó la atención mundial la histórica Cumbre Social de Copenhague, llama a profundos interrogantes sobre el futuro.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, 1 300 millones de habitantes del planeta reciben un ingreso menor a un dólar por día, lo que los coloca en situación de pobreza aguda. Dos quintas partes de la población mundial carecen de servicios sanitarios adecuados y de electricidad.<sup>1</sup> Según informa el PNUD, ha habido un aumento marcado en el número de pobres que vieron disminuir sus ingresos. Entre 1965 y 1980 esa situación afectó a 200 millones de pobres. Entre 1980 y 1993 a 1 000 millones; 800 millones de personas no reciben suficientes alimentos; cerca de 500 millones padecen desnutrición crónica, y 17 millones de personas mueren cada año de infecciones y enfermedades parasitarias curables, como diarrea, malaria y tuberculosis.<sup>2</sup>

Las cifras sobre empleo que se hallan en la base de las dificultades sociales indican la presencia de extendidos procesos de aumento del desempleo y degradación en la calidad de los empleos disponibles. El *World Employment Report* de la OIT señala que, en 1995, 30% de toda la mano de obra del mundo se hallaba desempleada o subempleada. Al mismo tiempo que altas tasas de desempleo, hay un traslado continuo de personas hacia la llamada economía informal. Si bien heterogénea, la misma tiende a caracterizarse en gruesos tramos por estar constituida por trabajos inestables, sin perspectivas claras, sin protección social de ninguna índole, bajos ingresos y niveles de productividad muy inferiores a la economía formal dadas las limitaciones de recursos, tecnologías y créditos. En América Latina, por ejemplo, el empleo en el sector informal representaba 40.2% de la mano de obra ocupada no agrícola en 1980. En 1995 había pasado a constituir el 55.7% de dicha mano de obra. La tasa de desempleo abierto de esa región se estimaba, en 1996, en 16.2%.<sup>3</sup> A los datos sobre magnitud de desempleo deben

<sup>1</sup> James D. Wolfensohn, "1.3 Billion People Living on a Dollar a Day", *The Washington Post*, 13 de octubre de 1995.

<sup>2</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 1996*.

<sup>3</sup> Luis Guash, jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, conferencia de prensa, 4 de abril de 1997.

agregarse indicadores sobre su duración promedio. Este factor parece agravarse y es, según subraya Robert Solow, de la mayor relevancia. Sus análisis llaman la atención sobre los altos costos sociales de periodos extensos de desempleo y señalan que la experiencia de desempleo prolongado va produciendo múltiples efectos negativos sobre la personalidad, marginados por los estudios económicos usuales. Genera, entre otros aspectos, apatía, debilitamiento serio del interés en socializar y retiro gradual de la fuerza de trabajo.<sup>4</sup> Una pérdida de autoestima caracteriza el cuadro.

La pobreza mundial sigue siendo particularmente elevada entre mujeres y niños. Según los datos de la OIT, las mujeres están desproporcionadamente representadas entre los pobres, los desempleados y los subempleados. Los niños son altamente vulnerables a los avances de la pobreza. Hay una distancia pronunciada entre los logros alcanzables por la tecnología médica moderna y las tasas de mortalidad infantil en áreas pobres. Una tercera parte de los niños de los países en desarrollo se hallan malnutridos. En ellos, la mortalidad infantil entre niños menores de cinco años es de 97 por mil, casi seis veces mayor que la de los países desarrollados. Entre otras regiones, según los datos suministrados por UNICEF, perecen al año en América Latina y el Caribe 600 000 niños por causas evitables.<sup>5</sup> Forzados por las circunstancias, son parte creciente de la mano de obra de diversos países, en condiciones deplorables de explotación. Se ha extendido el problema de poblaciones de niños que viven en las calles de numerosas ciudades, y los niños pobres se han constituido en un blanco preferido de los narcotraficantes.

Las fuertes tensiones sociales acumuladas en todas las áreas referidas, y otras añadibles, son espacio favorable para procesos de debilitamiento del tejido social, entre ellos la desintegración de la familia y el ascenso de la criminalidad. La familia, institución central de gran parte de las sociedades, dadora de normas morales, educación básica, salud preventiva, afectos fundamentales, modelos de referencia, se ve seriamente deteriorada por los problemas sociales y tiende a producirse en ella el abandono de la figura masculina. Por otra parte, en diversas sociedades se observa un marcado ascenso de las cifras de

<sup>4</sup> Robert M. Solow, "Mass Unemployment as a Social Problem", en Basu, Pattanaik y Suzumura, *Choice, Welfare and Development*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

<sup>5</sup> Carol Bellamy, directora ejecutiva de UNICEF, Tercera Conferencia Americana sobre la Infancia, Chile, 9 de agosto de 1996.

criminalidad. Así, entre otros casos, la revista *The Economist* indica que prácticamente todas las ciudades de América Latina son hoy más inseguras que hace 10 años.<sup>6</sup>

Todas las carencias mencionadas van conformando "círculos perversos" de pobreza. Las dificultades nutricionales iniciales, de carencia de marcos familiares sólidos, las limitaciones para acceder y permanecer en la escuela, la marginación del mercado de trabajo, van conformando una situación de exclusión social que se autorreproduce.

En la más estrecha vinculación con la pobreza y la exclusión social se observan, en el ámbito internacional, acentuadas agudizaciones en términos de inequidad y polarización social. Las cifras del PNUD indican que en los últimos 30 años el volumen de ingresos del 20% de las personas más pobres del mundo cayó de 2 a 1.45 del ingreso mundial, mientras que la parte del 20% más rico pasó del 70 al 85% de la riqueza mundial. Las distancias sociales se duplicaron de 1960 a 1990. En los dos extremos de la marcada polarización mundial de ingresos, 358 multimillonarios tienen actualmente un patrimonio que es superior a los ingresos acumulados del 45% de la población más pobre del mundo, 2 300 millones de personas. Las desigualdades en ingresos y en posesión de activos producen a su vez inequidades agudas en el acceso al crédito, y tienen múltiples repercusiones en campos cruciales como el acceso y la permanencia en sistemas educativos, la calidad de la educación que reciben los pobres y las posibilidades de rendimiento educacional.

A las inequidades conocidas se está añadiendo otra adicional. El desarrollo explosivo de las comunicaciones, que tiene actualmente un punto culminante en la comunicación por computadoras, abre posibilidades gigantescas de difusión de información e intercambio, pero amplios sectores de la población pueden quedar fuera de él, sumándose una brecha más a las existentes. Martín Hopenhayn resalta la posibilidad amenazante de la aparición de nuevas formas de "analfabetismo cibernético", que van a abarcar a los que no accedan a ninguna forma de informatización.<sup>7</sup>

Llamando la atención mundial sobre la gravedad del problema de la inequidad, el administrador del PNUD, Gustave Speth, ha dicho en la Cumbre Mundial de Copenhague que enfrentarlo en las próximas décadas es crucial e impostergable. En igual sentido el presidente del

<sup>6</sup> *The Economist*, noviembre de 1996.

<sup>7</sup> Martín Hopenhayn, "Notas para el BID" (inédito), 1997.

Banco Mundial, James Wolfensohn, señaló que "la distribución de los beneficios del crecimiento presenta uno de los mayores desafíos a la estabilidad del mundo. Las injusticias sociales pueden destruir los avances económicos y políticos", y planteó que "debemos aprender más acerca del porqué y el cómo de la distribución del ingreso".<sup>8</sup> Robert Solow subraya que para poder esperar compromisos de la población con políticas de desarrollo se "requiere una percepción de justicia por todos los grupos sociales, en el sentido de que cada uno recibe una parte justa del progreso económico".<sup>9</sup> La pobreza acentuada y las altas polarizaciones sociales conforman un escenario que daña severamente las posibilidades de crecimiento económico sostenido, y al mismo tiempo afecta seriamente la gobernabilidad democrática de los países en desarrollo. La falta de logros que mejoren la precaria calidad de vida cotidiana de amplios sectores de la población genera una pérdida significativa de credibilidad en los gobiernos democráticos, la cual mina sus márgenes de gobernabilidad.

¿Cómo enfrentar la inquietante situación social? ¿Es la pobreza una situación inevitable, una especie de condición definida por la naturaleza? En amplias regiones del planeta, ello no es claramente así, se presenta junto a la disponibilidad de importantes recursos en riquezas minerales, agropecuarias, fuentes de energía y materias primas estratégicas. ¿Es la pobreza un tema individual adjudicable a falencias de determinadas personas? Tampoco hay evidencia empírica de ningún orden que avale ese tipo de razonamientos. Un documento de base presentado a la Cumbre Mundial de Copenhague por una comisión de personalidades presidida por el ex presidente de Chile Patricio Aylwin señala al respecto: "Los pobres generalmente no son los responsables de su situación. Muchos de ellos son personas de esfuerzo que logran superar esa condición cuando cuentan con un mínimo apoyo o cuando mejoran las condiciones generales del país".<sup>10</sup>

Frente a la persistencia y agudización del problema, se están buscando actualmente soluciones, y se abren nuevas líneas de investigación y reflexión sobre el mismo, que llevan a su vez a replanteos profundos de la función y el diseño del Estado. Abordaremos a continuación estas nuevas direcciones del debate. En un momento de aná-

<sup>8</sup> James D. Wolfensohn, *op. cit.*

<sup>9</sup> Robert Solow, "The Labor Market as a Social Institution", *The Royer Lectures*, Berkeley, University of California, 1989.

<sup>10</sup> BID, CEPAL, PNUD, "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social", 1995.

lisis posterior discutiremos, con base en ellas, cuál debería ser el papel del Estado en el campo social en el mundo en desarrollo. Identificado el mismo, reflexionaremos sobre lineamientos para el rediseño institucional y del Estado en función de dicho papel y el tipo de gerencia que sería más indicada para un desempeño efectivo del Estado en lo social, y efectuaremos una anotación final. El análisis tendrá en todos los casos un carácter exploratorio y se propone principalmente llamar la atención sobre la necesidad de renovar sustancialmente los contenidos de la agenda de discusión en torno a estos temas.

### Las nuevas direcciones del debate sobre el desarrollo social

Recientemente destacó Shadid Javed Burki, uno de los vicepresidentes del Banco Mundial, sobre “la situación de los pobres, el 20% más abajo no está mejorando. Y esto es particularmente cierto en el caso de dos regiones: América Latina y África”.<sup>11</sup> La persistencia y el agravamiento de los problemas sociales, así como el reclamo generalizado por su solución —que ha tenido un epicentro en la Cumbre Social de Copenhague—, han impulsado un amplio debate para revisar una por una la mayor parte de las premisas en que se ha basado la acción vinculada con lo social en las últimas décadas. El nuevo debate parte de la sensación de “impotencia” ante la falta de respuestas de los modelos que en “papel” iban a brindar soluciones efectivas, y ante sus limitados resultados; impugna aspectos básicos de su misma validez y busca modelos de análisis alternativos que puedan ser más fecundos.<sup>12</sup> Entre las líneas de exploración fundamentales de un debate que hoy involucra a gobiernos, organismos académicos, actores de la sociedad civil, organismos de cooperación y financiamiento internacional, y la opinión pública mundial, se encuentran las que se presentan a continuación resumidamente.

<sup>11</sup> Shadid J. Burki, disertación en el Foro de Diálogo Interamericano, Washington, junio de 1996.

<sup>12</sup> Destaca Federico Mayor: “Mientras que en el ámbito conceptual se han realizado avances, sobre todo en la definición de lo que debe ser el desarrollo humano duradero, en la práctica los objetivos económicos a corto plazo han seguido prevaleciendo, sea cual sea el precio social y ecológico de esa miopía”. (Introducción a *La integración en América Latina*, UNESCO, 1995.)

### El cuestionamiento al modelo del “derrame”

En las últimas décadas un conjunto de enfoques de amplia circulación ofrecían una respuesta basada centralmente en la idea del “derrame”. Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a la visión de que, realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económicos y financieros, habrá progreso económico, y que, finalmente, el mismo se “derramará” al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolos de su situación de pobreza “dura”. Se requeriría entonces una espera difícil para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada generara un “escenario feliz”. Como ha sucedido tantas veces en la historia, una vez más los hechos reales no han respondido a las suposiciones del modelo. El camino al desarrollo parece ser muchísimo más complejo que estas suposiciones, según los amplios estudios de los *Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas*, entre otros, los cuales abarcan la casi totalidad de los países en desarrollo y cubren íntegramente las últimas décadas. Los datos indican que la realidad funciona de un modo muy diferente al supuesto. Las evidencias muestran que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar su competitividad y aumentar su producto bruto, pero ello no “se derrama” automáticamente. Por el contrario, los indicadores anteriores pueden mejorar y, al mismo tiempo, continuar deteriorándose o permanecer estancada la situación de los sectores más desfavorecidos. Señala el Banco Mundial en su *Informe Anual 1995*: “Mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza no puede dejarse al *trickle down effect* del crecimiento”. Plantea la misma institución, en un trabajo de análisis de las causas de la crisis de la economía mexicana: “Por muchos años se creyó que la manera más eficiente de reducir la pobreza y la desigualdad social era a través del crecimiento económico acelerado. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que, si bien un elevado crecimiento económico es una condición necesaria, no es condición suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad social”.<sup>13</sup> En *Desarrollo Humano 1996* previene el PNUD que se debe prestar atención a la estructura y la calidad del crecimiento porque, aun habiendo crecimiento, éste puede ser con desocupación, con exclusión, sin participación, con debilitamiento de

<sup>13</sup> Shadid Burki y Sebastián Edwards, *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*, Banco Mundial, 1995.

las culturas nacionales o con destrucción a futuro al deteriorarse el medio ambiente.

La percepción cada vez más generalizada de la ineficiencia del modelo del derrame plantea que las relaciones entre lo económico y lo social son mucho más complejas que lo que el modelo suponía y que, como otros modelos en la historia, los hechos lo han derrumbado y es necesario buscar nuevas rutas.

### *La revalorización del capital humano y el capital social*

Amplias líneas de investigación y discusión están girando en torno a un reanálisis a profundidad de los efectos sobre el desarrollo de formas de acumulación de capital hasta ahora no evaluadas adecuadamente. Se plantea que junto a los capitales "tradicionales" —el capital natural de una sociedad, constituido por su dotación de recursos naturales, y el capital formado por lo que ha producido (infraestructura, capital comercial, capital financiero, etc.)— existen otras dos modalidades de capitales que urge analizar más detalladamente: el capital humano y el capital social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, el segundo con elementos cualitativos, como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad. Analizando las causas del crecimiento económico, un estudio del Banco Mundial sobre 192 países concluye que no menos de 64% del crecimiento puede ser atribuido al capital humano y al capital social.<sup>14</sup>

Formar capital humano implica invertir sistemática y continuamente en áreas como educación, salud y nutrición, entre otras. A fines de siglo la inversión en educación se ha transformado en una de las de más alta rentabilidad. Ello tiene que ver con los cambios radicales que se están produciendo en las estructuras de producción. Estos cambios privilegian el conocimiento como elemento básico de las nuevas matrices productivas. La base de las industrias de punta es hoy conocimiento puro y la tendencia irá crecientemente en esa dirección según todo parece indicar. Lester Thurow sostiene que el XXI será "un siglo de conocimiento intensivo" y que el conocimiento "se ha convertido en la única fuente de ventajas competitivas relativas sostenibles de largo

<sup>14</sup> Mencionado por UNDP, *Human Development Report*, 1996.

plazo".<sup>15</sup> Entre otras, indica que las computadoras casi no utilizan recursos naturales: se basan en conocimiento. Consecuentemente, señala que una empresa que invierte hoy en la educación de sus integrantes obtiene una tasa de retorno sobre la inversión que es el doble de la que invierte en planta y equipo. Robert Reich, ex secretario del Trabajo de Estados Unidos, resalta el peso decisivo de la educación destacando que "los ganadores de esta nueva economía globalizada y volátil son aquellos que pueden identificar y resolver problemas, manipular y analizar símbolos, crear y manejar información". Recomienda a su propio país, Estados Unidos, "invertir en la educación y capacitación de nuestra gente; buenas escuelas públicas y excelentes universidades públicas. Públicas en el más verdadero sentido de la palabra: accesibles a todos, sostenidas por todos".<sup>16</sup> Jacques Delors resalta el trascendente papel histórico de la educación en nuestro tiempo: "de ella depende en gran medida el progreso de la humanidad... Hoy está cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro".<sup>17</sup>

Los países de punta a nivel económico y tecnológico han multiplicado sus presupuestos en educación y ciencia y tecnología. Japón acaba de aprobar un aumento de 50% en su ya elevado presupuesto para ciencia y tecnología para los siguientes cinco años. En el próximo quinquenio será de 155 000 millones de dólares. El financiamiento gubernamental para ciencia y tecnología del año 2000 sería el doble del asignado en 1992. En la República de Corea la inversión en educación asciende a 10% del producto bruto, nivel muy superior al del mundo en desarrollo. Israel está realizando desde 1994 una nueva reforma de su avanzado sistema educativo, que ha significado un aumento de 33% en términos reales en los recursos asignados a educación, lo cual permitirá, entre otros aspectos, una actualización integral de los maestros de todas las escuelas en los adelantos informáticos y la introducción universalizada de dichos adelantos en el aula. Las empresas privadas de avanzada han incrementado considerablemente sus presupuestos para la preparación y formación de su personal, y ascienden actualmente en algunas de ellas a cerca de 10% del monto total de sus nóminas salariales.

<sup>15</sup> Lester C. Thurow, "Preparing Students for the Coming Century", "Education Review", *The Washington Post*, 7 de abril de 1996.

<sup>16</sup> En "Changing Degrees", *The Washington Post*, 2 de febrero de 1997.

<sup>17</sup> Jacques Delors, "Formar a los protagonistas del futuro", *Correo de la UNESCO*, abril de 1996.

El gasto en salud puntal, esencial para el desarrollo del capital humano, se ha mostrado en la práctica como de altísima rentabilidad. Acciones impulsadas por la Organización Mundial de la Salud, la Oficina Sanitaria Panamericana y la UNICEF —por ejemplo, en terrenos causantes de alta mortalidad, como la diarrea infantil y el cólera— han logrado en poco tiempo y con inversiones mínimas efectos relevantes. La combinación de esfuerzos de salud y educación integrados tiene potenciales muy elevados. Se considera que una de las inversiones más rentables de fin de siglo es extender y mejorar la educación de niñas de áreas desfavorecidas. Según los cálculos del Banco Mundial, si se agregaran tres años de escolaridad básica a dichas niñas, se reduciría la mortalidad infantil en 15 por mil. Esos años significarían un incremento de su capital educativo y les permitirían manejarse mucho mejor frente a cuestiones como el embarazo entre adolescentes, la planificación familiar, la prevención preparto, la atención a los recién nacidos y la gestión nutricional.

Por su parte, el capital social puede tener réditos muy elevados para el avance económico y el bienestar general. El difundido estudio de Robert Putnam ratifica empíricamente su estratégico aporte al crecimiento.<sup>18</sup> El autor señala que se trata de un bien público: “una característica especial del capital social, como la confianza, las normas y las redes, es que normalmente es un bien público, diferente del capital convencional, el cual normalmente es un bien privado”. Se produce un proceso de valoración sesgado: “Al igual que todos los bienes públicos, el capital social tiende a ser infravalorado e infrasuministrado por los agentes privados”. La subestimación es errónea: el peso de este capital puede ser decisivo. Analizando la experiencia italiana, resalta Putnam el papel clave del capital social. Identifica algunos de sus efectos concretos:

En las regiones cívicas de Italia, y en contraste con Nápoles, la confianza social ha sido, desde hace mucho tiempo, un ingrediente clave de su carácter distintivo, que ha sostenido el dinamismo económico y el desempeño gubernamental. Se requiere, a menudo, la cooperación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, entre los trabajadores y los gerentes, entre los partidos políticos, entre el gobierno y los grupos privados, entre las pequeñas firmas y otras cosas por el estilo. Y, sin embargo, la

<sup>18</sup> Robert D. Putnam, *Para hacer que la democracia funcione*, Venezuela, Editorial Galac, 1994.

contratación y el monitoreo en tales casos son a menudo costosos o imposibles, y la imposición ejercida por una tercera parte es impráctica. La confianza lubrica la cooperación. A mayor nivel de confianza en la comunidad, mayor probabilidad de cooperación. Y la cooperación en sí genera confianza. La constante acumulación de capital social es una parte crucial de la historia que está detrás de los círculos virtuosos de la Italia cívica.

El capital humano y el capital social han sido “redescubiertos” en los últimos años, y no resulta posible pensar sólidamente sobre el desarrollo sin tener en cuenta su relevante peso como “palancas” del mismo.

#### *El replanteo del tema de la inequidad*

Nuevamente aquí los modelos de análisis convencionalmente aceptados se han estrellado contra los hechos históricos concretos, y su caída ha abierto un amplio campo para la investigación del tema y el diseño de nuevos modelos y respuestas.

Como plantean Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot: “Afirmar que hay una relación inversa entre el aumento del crecimiento y la reducción de la desigualdad ha sido un postulado básico de las teorías económicas convencionales acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo”.<sup>19</sup> Para dichas teorías la alta inequidad sería necesaria para obtener efectos de acumulación e impulsar el crecimiento. Sin embargo, el análisis econométrico riguroso de la experiencia de dos regiones del mundo —Sudeste Asiático y América Latina— en los últimos 30 años indica resultados opuestos. Birdsall, Ross y Sabot se preguntan: “¿Por qué entonces hallamos tasas relativamente bajas de crecimiento económico y una gran desigualdad en América Latina, y una baja desigualdad y un rápido crecimiento en Asia oriental?” Mientras que en los países del Sudeste Asiático hubo un esfuerzo activo por reducir la inequidad que bajó sus umbrales pronunciadamente, y la participación en el ingreso entre el 20% superior y el 20% inferior pasó a ser 8 a 1 en Corea y 4.1 a 1 en Taiwán, en América Latina la polarización se acentuó. Las distancias son de 26 a 1 en Brasil y se han

<sup>19</sup> Birdsall, Ross y Sabot, “La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, primer semestre de 1996.

ampliado considerablemente en México, Argentina y toda la región. Entre otros aspectos, se detecta la presencia de “círculos perversos o virtuosos”, según empeore o mejore la equidad, entre equidad, educación y crecimiento. Según la investigación mencionada, en los años cincuenta la tasa de egreso de la escuela primaria en Brasil era de 60%, muy superior a la de Corea, que era de 35%. En las tres décadas siguientes, mientras la inequidad crecía en Brasil, ésta decrecía sustancialmente en Corea. Éste y otros factores determinaron que la tasa de egreso de Brasil se redujera considerablemente, mientras que en Corea superaba el 90%. Según la revista *The Economist*, la evolución de la desigualdad en Brasil ha sido del siguiente tipo:

La aplicación del coeficiente de Gini, que mide los grados de desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, África, el Sudeste Asiático y el este asiático, permite apreciar cómo el coeficiente que sube cuando aumenta la desigualdad refleja diferencias aprecia-

**Cuadro 1.** Evolución de la distribución del ingreso. Brasil

	Porcentaje del ingreso nacional	
	1970	1994
1% más rico de la población	8	15
25% más pobre	16	12

Fuente: *The Economist*, 29 de abril de 1995.

**Cuadro 2.** Participación de la población en el ingreso nacional (%)

Población	Sudeste	Este asiático	África	América
	Asiático			Latina
1er. quintil	8.1	6.6	6.0	3.3
2do. quintil	12.2	11.4	8.2	7.2
3er. quintil	16.1	16.6	11.5	11.9
4to. quintil	21.8	24.9	18.5	19.8
5to. quintil	42.0	40.4	55.9	57.9
Coefficiente de Gini	0.31	0.32	0.44	0.49

Los quintiles siguen el orden creciente de ingresos.

Fuente: J. Weaver y R. Sprout, en Michael Rock, “25 Years of Economic Development Revisited”, *World Development*, vol. 21, núm. 11, 1993.

bles a su favor en las dos últimas regiones, que a su vez han crecido mejor y más sostenidamente que las anteriores.

Los datos de la realidad han desmentido terminantemente la idea de que la inequidad era en definitiva funcional al crecimiento económico. La situación es la que describe Joseph Stiglitz: “Hay relaciones positivas entre crecimiento e igualdad. Altas tasas de crecimiento proveen recursos que pueden ser usados para promover la igualdad, así como un alto grado de igualdad ayuda a sostener altas tasas de crecimiento. No obstante que esto podría ser visto como no más que sentido común, hasta la experiencia de Asia Oriental el ‘sentido común’ sugería exactamente lo contrario: que el crecimiento producía desigualdad y que la desigualdad era necesaria para el crecimiento”.<sup>20</sup>

Al derrumbarse el “sentido común” postulado por la teoría económica convencional, se abrió el paso para reinvestigar todo el tema. Esa investigación se halla urgida por los altísimos umbrales de desigualdad hoy vigentes, que anuncian severas dificultades futuras para el crecimiento, portadoras en sí mismas de tensiones sociales de gran envergadura hacia el interior de las sociedades. Las nuevas líneas de investigación que se están multiplicando en todo el mundo, comienzan a analizar sistemáticamente diversos órdenes de inequidad. Junto a la inequidad en los ingresos, se está explorando la inequidad en la posesión de activos y en el acceso a créditos, ambas de alta significación económica. Un reciente trabajo de Deininger y Squire constató que una distribución inequitativa de la tierra —un activo crucial— tiene un nítido efecto negativo sobre el crecimiento subsecuente. Así, según sus datos, sólo 2 de 15 países con coeficientes Gini para la distribución de la tierra mayores a 70 lograron un crecimiento superior al bajo nivel de 2.5% en el periodo 1960-1992.<sup>21</sup> Otro estudio de Hongyi, Squire y Zou muestra que la inequidad inicial en la distribución de activos puede ser mantenida indefinidamente, generación tras generación, con las consiguientes consecuencias regresivas, que indican la necesidad de políticas efectivas para reducirla.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Joseph E. Stiglitz, “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *Research Observer*, Banco Mundial, agosto de 1996.

<sup>21</sup> Klaus Deininger y Lyn Squire, “Measuring Income Inequality: A New Data Base”, *The World Bank Economic Review*, 1996.

<sup>22</sup> Hongyi Li, Lyn Squire y Heng-fu Zou, *Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality*, Banco Mundial, junio de 1996.

*Interrelación de desarrollo económico y desarrollo social*

La caída de la teoría del derrame, la revalorización del capital humano y del capital social, y el replanteo de las relaciones entre inequidad y crecimiento, son dimensiones centrales de un debate más amplio que está alcanzando a la orientación global de los modelos de desarrollo. Por un lado se advierte que las relaciones entre lo económico y lo social son complejas. El mecanicismo del derrame suponía que con el tiempo los beneficios del crecimiento llegarían a los sectores desfavorecidos. El proceso real es distinto. Pero, además, se está yendo más lejos. Se está planteando que no corresponde pensar todo el proceso en términos de la resolución de una dimensión a instancias de otras, sino que hay una interrelación básica. El desarrollo social parece, en la experiencia concreta, un proceso vital para un desarrollo económico sostenido. Las inversiones en capital humano y capital social, y el mejoramiento de la equidad, además de ser fines en sí mismos desde la perspectiva de sociedades democráticas, son necesarias para que el crecimiento económico pueda tener bases firmes. Así, James Wolfensohn ha planteado: "Sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio".<sup>23</sup> El BID destaca, respecto a América Latina: "Las persistentes brechas sociales en la acumulación de 'capital humano' han incrementado la gran proporción de personas que viven en la pobreza y la distribución sumamente desigual de la riqueza en la región. Estas brechas sociales siguen limitando la productividad y el crecimiento económico regional, y demoran los procesos de democratización y modernización de los Estados".<sup>24</sup>

Aparece la visión de que hay una brecha que salvar en ambas direcciones, sin lo cual el desarrollo mismo es altamente vulnerable. Es imprescindible que exista crecimiento económico, estabilidad monetaria y equilibrios económicos y financieros; sin ellos no habrá medios para apoyar el desarrollo social, pero a su vez no serán mantenibles en el mediano y largo plazos si no se produce un desarrollo social activo. Esta visión abre la posibilidad a las políticas alternativas al "sentido común convencional" que hoy comienzan a esbozarse. Así, Amartya Sen plantea, por una parte, que existen los enfoques que ven al desarrollo como "un proceso cruel, basado en una moralidad que invoca sangre,

<sup>23</sup> James D. Wolfensohn, "El gasto social es clave", *Clarín*, Buenos Aires, 23 de febrero de 1996.

<sup>24</sup> BID, "Progreso económico y social", *Informe 1996*.

sudor y lágrimas [...] la retórica de estos enfoques es la del sacrificio necesario en aras a un futuro mejor [...] sacrificios vinculados por ejemplo con un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad, autoritarismo intruso, etc." <sup>25</sup> Este enfoque, dice Sen, ha sido "fuertemente sobrevenido". No parece conducir a los resultados prometidos de acuerdo con la experiencia histórica y genera altísimas tensiones. Es presentado con frecuencia como la alternativa única. La inclusión de los nuevos elementos antes mencionados en el debate da amplia posibilidad a que se puedan diseñar otras alternativas. Por otra parte, Sen habla de ópticas que "ven el desarrollo como un proceso esencialmente amigable centrado en ayudar a otros y a sí mismo, y con la posibilidad de salir adelante 'con un poco de ayuda de mis amigos'. El poco de ayuda puede provenir de la interdependencia en el mercado (...ganancias mutuas en intercambios... ) pero también de los servicios públicos que confieren a la gente más capacidad para ayudarse a sí misma y a otros". La experiencia histórica de las últimas décadas indica que frente a la tradicional desarticulación entre lo económico y lo social, donde en definitiva, como se ha señalado con frecuencia creciente, las políticas sociales están dedicadas a "recoger a los muertos y heridos que deja la política económica", es posible pensar en una articulación integral entre ambos que potencie a fondo sus complementariedades. Las sociedades que han logrado combinar ambos tipos de desarrollo están entre las más avanzadas del planeta y demuestran con su ejemplo que esta integración es factible. Así, países como Canadá, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Japón, los del Sudeste Asiático e Israel se hallan en posiciones de vanguardia tanto en la tabla de resultados macroeconómicos exitosos como en la de indicadores de desarrollo humano.

Las nuevas direcciones abiertas en el debate sobre el desarrollo social obligan a su vez a revisar los planteos "sentido común convencional" de las últimas décadas sobre la función que el Estado debe cumplir. ¿Cuáles funciones cabría esperar si se incorporan a la reflexión los profundos replanteos actuales en el marco de las concepciones globales del desarrollo?

<sup>25</sup> Amartya Sen, "Development Thinking at the Beginning of the 21st Century", BID, Development Thinking and Practice Conference, Washington, septiembre de 1996.

## Repensando el papel del Estado

Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social incluye trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión e incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos que es imprescindible analizar, pero antes debe discutirse qué papel se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo. Los cambios y modernizaciones técnicas, absolutamente necesarios, no pueden seleccionarse en abstracto o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que, dado un papel determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el "estilo de tecnologías" más apropiado para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese papel. La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del Estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que, arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones sobre cuáles serían los papeles del "Estado deseable" y, a partir de ahí, procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo. El tipo de abordaje metodológico sugerido es el que se está intentando esbozar en el presente trabajo.<sup>26</sup>

La discusión sobre el papel del Estado en lo social forma parte de una polémica más vasta sobre la función global del Estado. En líneas generales, como se ha señalado con frecuencia, el péndulo ha oscilado fuertemente. Estuvo situado hace algunas décadas en la idea de que era posible pensar en un Estado que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, que a través de su maquinaria implementara las planificaciones, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operatoria y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias. Esta visión mostró en la práctica graves dificultades desde su misma concepción, la cual subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y desde su implementación, donde la maquinaria reveló serias ineficiencias; asimismo, el carácter centralizado de la gestión demostró ser un factor crucial de rigidez y graves divorcios con las exigencias de la realidad.

El péndulo giró en la dirección opuesta a la que postuló la necesi-

<sup>26</sup> El autor trabaja esta metodología en Bernardo Kliksberg, "Redesigning the State Profile for Social and Economic Development and Change", *International Review of Administrative Sciences*, junio de 1994.

dad de un "Estado mínimo". Se planteó que sus funciones debían ser totalmente mínimas y que se debía dejar librado el desarrollo al mercado y "la mano invisible". El Estado se percibió como un estorbo para la dinámica que debía impulsarse. Se enfatizó la existencia de una antinomia entre Estado y mercado. Se llevó a cabo un activo proceso de "demolición" del Estado en los países en desarrollo. Los esfuerzos se situaron durante una extensa etapa en el tema del tamaño y se realizaron continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. Se suprimieron gran parte de sus funciones. Se trató en diversas ocasiones de privatizar y eliminar funciones, en el más corto plazo, aun con conciencia de que las operaciones respectivas podían haberse efectuado de modo más eficiente para el país, y de que las supuestas capacidades regulatorias públicas necesarias para la etapa subsiguiente eran muy débiles o casi inexistentes. También, como en el caso anterior, este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella.

La experiencia histórica ha ido indicando que los dos polos no conducían a las soluciones buscadas. Refiriéndose a la experiencia estadounidense Rudiger Dornbusch señala:

En los Estados Unidos ya vamos un paso más adelante. Vemos que la competencia excesiva, la desreglamentación descuidada y la falta de intervención estatal han llevado las cosas demasiado lejos. El péndulo se desplaza ahora en dirección opuesta y ya se vislumbra la reaparición del Estado... De aquí a diez años miraremos hacia atrás y veremos un periodo de reconstrucción centrado en una cabal concepción del Estado, en la correcta clase de cooperación entre el gobierno, la fuerza laboral y el empresariado, y en la necesidad de que el gobierno desempeñe un papel esencial en la búsqueda de soluciones a los problemas de la coordinación y la explotación de los factores externos.<sup>27</sup>

El replanteamiento conceptual de todo el tema en marcha está basado en el choque de los modelos teóricos con la realidad. Los hechos han ido cuestionando seriamente supuestos de amplia difusión. Así, se plantea que constituye una "falsa trampa" encerrar el tema en una

<sup>27</sup> Rudiger Dornbusch en José Núñez de Arco (ed.), *Políticas de ajuste y pobreza*, Washington, BID, 1995.

discusión sobre el tamaño del Estado y creer que la reducción del mismo proporcionará automáticamente soluciones. Los datos muestran claramente que el tamaño del Estado medido, entre otros aspectos, según el número de funcionarios por cada 100 ciudadanos atendidos y el porcentaje que representa el gasto público en relación con el producto nacional bruto, indicaría que el tamaño relativo del Estado en muchos países del mundo en desarrollo es considerablemente menor que el tamaño del mismo en la mayor parte de las economías desarrolladas. El tema central no puede ser el tamaño en abstracto, sino la función que debería cumplir el Estado en el proceso histórico y cómo dotarlo de la capacidad de gestión necesaria para desempeñarla con eficiencia.

La realidad, a su vez, ha planteado que en el nuevo mundo globalizado, donde se ha producido una “explosión de complejidad”, al multiplicarse las interrelaciones y producirse cambios profundos geopolíticos, geoeconómicos y tecnológicos en espacios brevísimos de tiempo, existe la necesidad de que el Estado lleve a cabo funciones que no formaban parte de ninguna de sus funciones anteriores en la historia. La globalización, el cambio acelerado, la complejidad, van acompañados de una amplia dosis de incertidumbre. Edgard Morin previene: “El devenir no es necesariamente sinónimo de desarrollo. De aquí en adelante el futuro se llama incertidumbre”. Y subraya las dificultades para otear el futuro: “Estamos en lo desconocido, más aún en lo innominado. Nuestro conocimiento de los tiempos actuales se manifiesta solamente en el prefijo sin forma ‘pos’ (posindustrial, posmoderno, posestructuralista...) o en el prefijo negativo ‘anti’ (antitotalitario). No podemos dar un rostro a nuestro futuro, ni siquiera a nuestro presente”.<sup>28</sup> La misma sensación frente a una sociedad “cada vez más globalizada y porque globalizada también más compleja y multidimensional” ha sido descrita por pensadores del mundo en desarrollo de este modo: “navegamos este huracán de cambios de la globalización casi sin brújula, con limitados y demasiadas veces desactualizados mapas. Tantos cambios y tan pocos mapas son unas de las fuentes principales del malestar de la incertidumbre y desasosiego que tanto se manifiesta en el mundo actual”.<sup>29</sup> Estos desarrollos han generado una amplia demanda de respuestas estatales de nuevo cuño. Michel Crozier apunta: “Necesitamos más intervención pública para dominar la compleji-

<sup>28</sup> Edgard Morin, “El astro errante”, *La Nación*, Buenos Aires, 1993.

<sup>29</sup> Guillermo O’Donnell, *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*, Washington, BID, 1996.

dad. De una manera u otra todos los grupos —aun los de hombres de negocios— exigen la intervención”.<sup>30</sup> En el mundo en desarrollo, la posibilidad de promover y fortalecer integraciones subregionales y regionales de relevancia ante la globalización está generando una fuerte corriente de demandas de papeles catalizadores y facilitadores que un Estado eficiente podría cumplir.

Junto a las demandas que emergen de la globalización y la complejidad hay otras que tienen que ver con el desarrollo de las capacidades regulatorias del Estado. La regulación surge como una exigencia de eficiencia económica y sentida inquietud social frente a los costos enormes que la sociedad toda puede pagar si se dejan librados aspectos críticos para ella a una “mano invisible”. Lester Thurow advierte al respecto:

En las sentencias de Adam Smith, la búsqueda individual de los beneficios siempre promoverá el crecimiento económico de una nación. Pero en la práctica se manifiesta un problema. Con mucha frecuencia la *mano invisible* de Adam Smith se convierte en la mano de un carterista. Los mercados libres y sin ataduras tienen la costumbre de descubrir actividades muy rentables pero improductivas. La experiencia práctica enseña que la maximización de los beneficios no siempre conduce a la maximización del producto.<sup>31</sup>

También hay demandas al Estado que tienen que ver con la inequidad y sus costos. Dornbusch las identifica del siguiente modo: “El mercado no facilita una distribución del ingreso que sea socialmente aceptable. La intervención del Estado, por lo tanto, es legítima cuando se trata de equiparar la distribución del ingreso producida por el mercado... La igualdad de oportunidades y en cierta medida de resultados constituye no sólo un precepto ético sino una necesidad imperiosa porque cada vez son mayores las evidencias de que la excesiva desigualdad provoca el conflicto social...”<sup>32</sup>

El Estado mínimo, casi ausente de éstos y otros procesos clave de nuestro tiempo, y con capacidades de gestión minimizadas, muy difícilmente puede ayudar a la sociedad a enfrentarlos adecuadamente. La idea subyacente tras el que el mejor gobierno es el “no gobierno” lleva,

<sup>30</sup> Michel Crozier, “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, Caracas, enero de 1996.

<sup>31</sup> Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI*, Vergara Editores, 1992.

<sup>32</sup> Rudiger Dornbusch, *op. cit.*

confrontada con la realidad, la cáustica aseveración de una reconocida autoridad en gerencia: "El modelo representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gerenciar nada".<sup>33</sup>

Frente a los polos del péndulo se está levantando actualmente una concepción diferente que, a partir de la evidencia histórica reciente, indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado *vs.* mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales y han integrado activamente en ese esquema las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil que ambos polos tendían a marginar. En estos esquemas se identifica, entre Estado y mercado, una amplia gama de organizaciones que incluye, entre otras, los "espacios de interés público", entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte del Estado ni del mercado; la nueva generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados; las organizaciones no gubernamentales; las organizaciones sociales voluntarias de base religiosa, que han crecido significativamente; las organizaciones vecinales; los grupos ecologistas; el voluntariado, y otras formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil. Se trata en la nueva concepción de "sumar" los papeles clave para la sociedad, vinculados con demandas como las antes planteadas y con otras que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado y los aportes múltiples de la sociedad civil. En esta perspectiva es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada, fuerte y activa.

Está planteada la necesidad de reconstruir el Estado teniendo como horizonte deseable la conformación de lo que se podría llamar un "Estado inteligente". Un Estado concentrado en funciones estratégicas para la sociedad y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlas a cabo con alta efectividad. Uno de los papeles clave del "Estado inteligente" se hallará, de acuerdo con numerosas evidencias, en el campo del desarrollo social. Frente a problemas de la magnitud de los que fueron esbozados en la

<sup>33</sup> Henry Mintzberg, "Managing Government, Government Management", *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1996.

primera parte de este trabajo, y ante los fracasos de los modelos basados en el derrame, han surgido nuevas visiones del desarrollo, y en ellas el Estado cumple papeles de alta relevancia.

En el modelo del derrame, la visión de que el mero crecimiento solventaría por sí solo los problemas de pobreza llevaba a una concepción minimalista y asistencialista del papel del Estado en el campo social. Si ello fuera así, el Estado debería limitarse a ayudar a cubrir el desfase transitorio que se daría mientras el derrame se pusiera en funcionamiento. Su papel consistiría en montar programas totalmente coyunturales y localizados para atenuar efectos. Las asignaciones de recursos a su actividad social debían ser limitadas por cuanto se trataba de recursos que se estaban "distrayendo" de la política central de crecimiento y derrame que generaría las soluciones reales. Consecuentemente, con estas directrices se produjo un fuerte movimiento de "desarme" del Estado en el campo social y se desmantelaron servicios, lo que promovió de hecho un éxodo de recursos humanos calificados del sector público al sector privado. Esto dio lugar a grandes áreas de incertidumbre para los organismos que operan en el sector social al depender crecientemente de decisiones externas a ellos tomadas con una intervención marginal de los mismos. Las nuevas direcciones del debate marcan que este tipo de reestructuración forzada y estrecha del Estado en lo social en realidad agrava los problemas: disminuye la inversión en capital humano y capital social, aumenta los ya agudos niveles de inequidad y aleja más aún la posibilidad de integrar políticas económicas y sociales. Las nuevas orientaciones del debate sobre el desarrollo social sugieren un papel muy diferente del Estado.

El incremento del capital humano supone una política sistemática a largo plazo en esa dirección, donde el Estado tiene un papel clave. El desarrollo del capital social requiere un Estado que esté protegiéndolo y promoviendo activamente las sinergias. El mejoramiento de la equidad necesita una labor activa del Estado en esa dirección. Subraya un trabajo del Banco Mundial: "...acciones estatales que conlleven una distribución más equitativa de la riqueza bien podrían formar parte integral de una exitosa estrategia económica".<sup>34</sup> La interrelación articulada de lo económico y lo social en un modelo de desarrollo que movilice las complementariedades de ambos planos necesita un papel concertador y sinergizante del Estado. La creación de empleos y políticas de ingresos adecuadas ha de hallarse en el centro de esta interre-

<sup>34</sup> Shadid Burki y Sebastián Edwards, *op. cit.*

lación. Por otro lado, parte fundamental del nuevo papel es sumar aliados para enfrentar los problemas sociales. El Estado debe generar iniciativas que promuevan la participación activa en este esfuerzo de los actores sociales básicos: empresas privadas, sindicatos, universidades y la sociedad civil en todas sus expresiones.

Un Estado inteligente en lo social no es un Estado mínimo, ni ausente, de acciones puntuales de base asistencial, sino un Estado con una "política de Estado", no de partidos, en educación, salud, nutrición y cultura, y orientado a superar las gruesas inequidades, capaz de impulsar la concertación entre lo económico y lo social, promotor de la sociedad civil, con un papel sinergizante permanente. Esta vez no se trata de postular un modelo teorizante más. Este tipo de reflexiones sobre el Estado van surgiendo con gran fuerza de la experiencia histórica de las últimas décadas. En países donde el Estado ha asumido funciones de esta índole, los resultados han sido muy significativos. Amartya Sen describe el escenario histórico mundial reciente destacando:

De hecho, muchos países de Europa occidental han logrado asegurar una amplia cobertura de seguridad social —con la prestación de atención en salud y educación públicas— de maneras hasta entonces desconocidas en el mundo; el Japón y la región del este de Asia han tenido un alto grado de liderazgo gubernamental en la transformación tanto de sus economías como de sus sociedades; el papel de la educación y la atención en salud pública ha sido el eje fundamental para contribuir al cambio social y económico en el mundo entero (y en forma bastante espectacular en el este y sudeste asiáticos), y la formulación pragmática de políticas se ha inspirado tanto en el mercado como en el Estado, y de hecho también en instituciones que no pertenecen a ninguna de las dos categorías, tales como organizaciones de la comunidad.<sup>35</sup>

Nancy Birdsall destaca el papel cumplido por el gobierno del Japón al promover la pequeña y mediana empresas, siguiendo una estrategia de "crecimiento desde abajo" productora de empleos: "el Ministerio de Comercio Exterior e Industria del Japón consideró la falta de modernización de la pequeña empresa como un posible obstáculo fundamental para el crecimiento"; el apoyo del gobierno japonés a la misma fue "uno de los aspectos más perdurables y constantes de la política industrial".<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Amartya Sen, *op. cit.*

<sup>36</sup> Nancy Birdsall, "Comentarios sobre *Lecciones del Japón*", de K. Yamada y A. Kuchiki, BID, Development Thinking and Practice Conference, septiembre de 1996.

En el Chile democrático, el gobierno electo suplantó totalmente la estrategia social de la dictadura anterior. Durante la misma, si bien hubo logros económicos, también empeoró sensiblemente la situación social. Se estimaba que el número de familias ubicadas por debajo de la pobreza había ascendido de 20 a 40% de la población. El gobierno democrático dio alta prioridad a lo social, puso en marcha una política social totalmente activa, basada en cuatro principios orientadores: equidad, solidaridad, integralidad y participación social; realizó amplias concertaciones con el sector privado para mejorar las condiciones sociales y estimuló a fondo a la sociedad civil. Los resultados de este esfuerzo —que ha procurado interrelacionar continuamente lo social y lo económico— han sido impactantes, y los progresos en ambos campos se han fortalecido mutuamente.

En éstos y otros casos, un Estado activo en lo social, atento a las incidencias de la globalización y el mercado sobre la problemática social, agresivo en materia de desarrollo del capital humano y del capital social, concertador de alianzas estratégicas continuas entre los distintos actores sociales en favor de la superación de la pobreza, y puesto cabalmente al servicio de la sociedad, se está mostrando como un instrumento histórico clave para las sociedades.<sup>37</sup>

Algunos términos fundamentales de los riesgos que se afrontan si se insiste en tesisuras como el Estado mínimo, o si se permite un Estado orientado por intereses de grupos burocráticos internos, son agudamente planteados por Paul Streeten, quien sugiere que el problema más serio no surge del fracaso del mercado sino de su éxito; no del fracaso de ciertas burocracias gubernamentales sino de lo contrario. En efecto, resalta: "Si las señales propagadas por el mercado están basadas en una distribución muy desigual de la tierra, otros activos y los ingresos, es el éxito del mercado al responder a estas señales lo que causa el problema". Refiere que "Amartya Sen ha analizado hambrunas y ha mostrado que con frecuencia la disponibilidad total de alimentos era adecuada pero el poder de compra de grupos particulares de la población pobre había declinado. En esas condiciones el mercado era muy exitoso en sus señales, incentivos y alocaiones, mientras que la gente se hallaba hambrienta". De manera similar, indica que los

<sup>37</sup> Resalta al respecto Federico Mayor: "...hoy más que nunca, las convulsiones internas de los países y las veleidades económicas a nivel internacional refuerzan la convicción de que el Estado democrático, genuino representante de los ciudadanos, debe reforzar su papel como garante del cumplimiento de las leyes, como agente de unidad nacional y de desarrollo, acentuando su eficacia redistributiva e integradora" (*idem*).

gobiernos exitosos en perseguir los autoobjetivos de sus funcionarios son los que han llevado a resultados destructivos ampliamente criticados.<sup>38</sup>

Dadas las funciones mencionadas como deseables, ¿cómo dotar al Estado de las capacidades institucionales y de gestión para llevarlas a cabo? ¿Cuál sería el perfil de un “Estado inteligente” en el campo social?

### Líneas de trabajo para el rediseño del Estado en el campo social

En el marco de los procesos de ajuste macroeconómico del mundo en desarrollo se han llevado a cabo importantes reformas del Estado en lo social. El perfil básico de esas reformas lo describe Fernando Zumbado con una caracterización que puede generalizarse a numerosos países: “Hasta el presente, la reforma social ha constituido una resultante de las exigencias planteadas por los programas de estabilización y por el ajuste de estructuras económicas. En este sentido, desafortunadamente, la reducción efectiva del gasto público social y el desmantelamiento de servicios ineficientes han jugado un papel determinante en el aumento de la pobreza. Se ha demorado mucho el presentar programas alternativos más eficaces”.<sup>39</sup>

De estas reformas ha emergido un Estado posajuste, con serias limitaciones y debilidades institucionales y de gestión que le impiden llevar adelante funciones como las que fueron delineadas en el ítem anterior. Se requiere reconstruir el Estado en lo social para que las funciones mencionadas puedan ejecutarse con efectividad. Esa reconstrucción no puede ser hacia atrás. No resulta un camino aconsejable, si se tienen en cuenta las importantes deficiencias de funcionamiento, rigideces e incapacidades que presentaban las estructuras estatales sociales de décadas anteriores. Pero tampoco los meros cortes constituyen la reforma necesaria. El reclamo de Zumbado tiene plena sustentación. Se necesitan “programas alternativos más eficaces”.

La reconstrucción de la capacidad de gestión estatal para un desarrollo social activo, equitativo y sostenido debe hacerse mirando hacia adelante. Es necesario conectar al Estado social con las nuevas

<sup>38</sup> Paul Streeten, “Market and States: Against Minimalism”, *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993.

<sup>39</sup> Fernando Zumbado, “En el camino del desarrollo humano”, PNUD.

fronteras tecnológicas en desarrollo institucional y gerencia. En las últimas décadas ha habido cambios fundamentales en las ideas básicas de cómo obtener mayor eficiencia en las organizaciones. Se observa la emergencia a nivel mundial de un nuevo paradigma gerencial con modelos analíticos, hipótesis y propuestas técnicas muy diferentes a las del que predominó en buena parte de este siglo.<sup>40</sup> Se está pasando de la “administración a la gerencia”. Las organizaciones más eficientes de nuestro tiempo han generado en la práctica muchos elementos de este paradigma emergente y están operando crecientemente con base en él. La reforma del Estado en lo social tiene allí una importante fuente de marcos de referencia sobre cómo gestionar organizaciones en el 2000, que pueden ser de gran utilidad. Está planteado el desafío de cruzar los problemas y las características particulares de los sectores sociales estatales con los desarrollos de punta en gerencia de organizaciones en el ámbito mundial. Este “cruce” no consiste en “copiar” métodos gerenciales en boga. El desafío es mucho más complejo y amplio. Se trata de ver si es posible releer los problemas de gestión social con apoyo en las innovaciones recientes sobre comprensión del comportamiento organizacional, pero respetando totalmente su fuerte singularidad y especificidad. Esa “nueva lectura” sería el punto de partida para diseñar a partir de ella soluciones técnicas apropiadas para el campo estatal social. Lo que está planteado entonces no es un trabajo de “apropiación mecánica” de soluciones gerenciales de moda, sino un vasto esfuerzo de investigación y desarrollo para generar innovación organizacional en las áreas sociales.

a) La reconstrucción del Estado social hacia adelante implica entonces afrontar interrogantes básicos como los siguientes:

- ¿Cuáles son los problemas realmente estratégicos que obstruyen la eficiencia? La versión tradicional subrayaba problemas de índole esencialmente formal relativos a organigramas, procedimientos, manuales de funciones, normas y circuitos. En gerencia de avanzada se piensa que ello debe mejorarse, pero que las incidencias de esas mejoras sobre el rendimiento orga-

<sup>40</sup> El autor trata detalladamente el tema en Bernardo Kliksberg, *El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*, 13a. ed. revisada, Buenos Aires, Norma-Tesis, 1995.

nizacional final son muy reducidas y que el mismo depende de temas mucho más estratégicos.

- ¿Cómo encarar dichos problemas con apoyo en los avances de las ciencias gerenciales pero teniendo en cuenta la marcada especificidad que presenta la gestión de programas sociales?
- ¿Cómo generar soluciones que en definitiva promuevan el cumplimiento por parte del Estado de las funciones que tiene por delante en el campo social de los países en desarrollo, como el mejoramiento drástico de la educación y la salud, el desarrollo del capital social, el mejoramiento de la equidad, un uso optimizante de recursos escasos, la generación de soluciones con sostenibilidad, la promoción activa de la participación de la sociedad civil en todas sus expresiones en la tarea social, el desarrollo de las capacidades propias de las comunidades desfavorecidas?

Partiendo de estas bases conceptuales, a continuación se sugieren algunas líneas de trabajo que se consideran clave para el rediseño del Estado en lo social. Se perciben como líneas a partir de las cuales se deberían ir generando cambios graduales, en dirección a las metas que se plantean. El enfoque sugerido constituye básicamente una estrategia de cambio de carácter selectivo y gradual.

#### *Reposicionamiento organizacional de la política social*

En las estructuras estatales del mundo en desarrollo, la política social ha venido operando como un área carente de autonomía en relación con variables críticas para el logro de sus objetivos. Desde afuera de ella se han determinado aspectos básicos para su operatoria real. Normalmente, las áreas de política económica de los Estados toman las decisiones de fondo sobre temas que tienen gran efecto social y las “comunican” simplemente a las áreas sociales. Las mismas tienen una participación organizacional muy limitada en los procesos de toma de decisiones respectivos. Los operadores sociales tienen escasa presencia en decisiones cruciales sobre temas como política de créditos, negociación de la deuda externa, políticas arancelarias, política fiscal, que van a tener profundos efectos en el campo social. Por otra parte, la información que se maneja en los procesos de toma de decisiones respectivos es casi integralmente generada por las áreas económicas. Son limitados los

insumos de información aportados por las áreas sociales aplicados en los mismos. La ubicación organizacional de las áreas sociales en el esquema de “poder real” de los gobiernos ofrece asimismo marcadas debilidades. Independientemente de los “títulos formales”, su frecuencia de acceso al nivel presidencial y su pertenencia a los ámbitos críticos de decisión son considerablemente menores a las de las áreas económicas y políticas.

En estas condiciones, la política social se desarrolla en un marco de subordinación y aislamiento. El grado de “incertidumbre” que controla —factor clave de poder organizacional— es muy bajo. Sus parámetros fundamentales pueden con facilidad ser variados desde afuera y dejar sin “piso” a diseños largamente trabajados.

Esta debilidad organizacional estructural de lo social concuerda con una visión del desarrollo donde se percibe el desarrollo social como un derivado “residual” de otras políticas. Al replantearse integralmente dicha visión y observarse, como se mencionó, que las palancas del desarrollo son múltiples, que hay dimensiones sociales que son críticas para que el mismo pueda tener sostenibilidad y que el “residuo” puede bloquear todo el proceso, aparece una fuerte necesidad de reestructurar el patrón organizativo tradicional. Como lo indica con precisión Enrique Iglesias: “El Estado es el primer responsable de asegurar la gran conciliación de lo económico con lo social”.<sup>41</sup> Llevar adelante esa conciliación significa rediseñar los espacios organizativos para favorecerla. El tema es de gran complejidad. No lo resuelve la creación de puntos aislados de coordinación, como gabinetes en donde cada cierto periodo de tiempo se encuentran los responsables ministeriales respectivos. Ello es útil, pero constituye un nivel primario de coordinación. Para avanzar hacia un diseño combinado de políticas económicas y sociales se requieren niveles mucho más sofisticados. La coordinación debe abarcar las diversas etapas del proceso de formulación de políticas públicas. Entre otros aspectos, implica construir bases de datos sobre lo social mucho más amplias y de mejor calidad que las actuales que puedan ser punto de referencia en los diseños de políticas. Esto significa el acceso directo de las áreas sociales a la conformación de las agendas de discusión; implica montar mecanismos organizativos que permitan la elaboración conjunta de decisiones sobre planos cruciales de modo tal que los esquemas de decisiones incluyan plenamente, junto a las

<sup>41</sup> Enrique Iglesias, “Reforma económica y reforma social: visión integral”, en BID, *Social Reform and Poverty*, 1993.

variables económicas, las variables sociales; requiere la construcción de sistemas de monitoreo en tiempo real que informen continuamente sobre los efectos sociales de las políticas económicas y permitan retroalimentar sobre la marcha el diseño conjunto. Se necesita armar una institucionalidad que vaya facilitando niveles crecientes de coordinación, en dirección a lo que en algunos de los países más avanzados en este tema se llama generar una "socioeconomía", es decir diseños integrados —y no solamente coordinados— de política económica y social. Existen diversas experiencias en esa dirección indicativas de su viabilidad. Entre ellas, el gobierno democrático de Chile ha desarrollado un activo ejercicio permanente de coordinación estrecha entre políticas económicas y sociales. En Israel se desarrolló un sistema de seguimiento de la situación social que genera datos utilizados en común por los niveles de decisión económica y social, y el Parlamento.

Junto al estrechamiento de la coordinación se requiere una rejerarquización efectiva de las áreas sociales, en términos de su acceso a los centros de poder básicos.

#### *Mejoramiento radical de la coordinación intraestado social*

Los problemas de coordinación de las áreas sociales de los gobiernos centrales no se dan sólo hacia el exterior de las mismas: tienden a presentar en el mundo en desarrollo muy bajos niveles de coordinación entre ellas mismas. Los ministerios a cargo de lo social, como Educación, Salud, Familia, Vivienda, Desarrollo Social, etc., suelen actuar de manera aislada y fuertemente desvinculados. Las agencias públicas de diverso orden que operan en lo social tienen, a su vez, débiles nexos reales con los ministerios orientadores e interrelaciones limitadas entre ellas mismas. Un significativo esfuerzo institucional de las últimas décadas —los Fondos de Inversión Social— ha sido limitadamente "aceptado" por el área estatal social y opera con esa severa restricción. En la realidad, no solamente hay vacíos agudos de coordinación, sino con frecuencia fuertes enfrentamientos por competencias, recursos y programas.

Todo ello tiene un importante efecto sobre los resultados finales por cuanto lo social es por naturaleza un campo donde ningún actor institucional podrá por sí solo lograr metas de fondo. Así, los objetivos a lograr en materia de carencias educativas requieren un respaldo sólido por parte de los sistemas de salud y nutrición. Los progresos en

salud necesitan una cooperación activa con el sistema educativo. La transformación de zonas urbanas de vivienda marginal en asentamientos estables y productivos requiere la acción combinada de diversos organismos sociales. La maximización de resultados sólo se obtiene en el campo social cuando hay una integración operacional de las diversas áreas.

Detrás de las serias dificultades de coordinación interinstitucional vigentes hay diversos problemas que deberían ser puestos a discusión. Algunos de ellos son de carácter conceptual. Muchos aparatos burocráticos públicos han sido construidos sobre la base de enfoques marcadamente sectoriales. El diseño organizacional ha tendido a separar estrictamente los sectores, fijar fronteras rígidas y responsabilidades totalmente demarcadas e institucionalizar una división del trabajo muy formalizada. La realidad de los programas de lucha contra la pobreza urbana, o para el desarrollo rural, requiere otro tipo de diseño organizativo que facilite el cruce de enfoques, el trabajo de equipo en el campo y la optimización conjunta de los escasos recursos disponibles. En lugar de continuar "sectorializando", en el área social se requiere "interinstitucionalizar", es decir, aumentar los vínculos concretos entre los diferentes actores.

Otros problemas son muy concretos. Hay conflictos de intereses, luchas de poder, disputas por espacios. Dichos problemas no se solucionan por la vía de los abordajes tradicionalmente utilizados, que establecen estructuras formales de coordinación y fijan en el "papel" distintos tipos de unidades en donde se producirá la coordinación, pues tienen normalmente una efectividad limitada. Esto lo ilustran los serios problemas de funcionamiento de los gabinetes sociales, los cuales reúnen a los ministros de las áreas sociales y las agencias gubernamentales sociales. Es desde ya un instrumento útil, pero en la realidad su productividad suele ser baja. Las agendas tienden a excluir los temas conflictivos y a centrarse en aspectos de coordinación administrativa menores. Los mecanismos técnicos de seguimiento de las decisiones adoptadas son limitados: las reuniones no cuentan con un trabajo técnico previo sistemático que las apoye. El abordaje formal debería ser reemplazado por un abordaje "sustancial" y partir del reconocimiento de que hay conflictos reales subyacentes, para tratar de enfrentarlos. Probablemente buena parte de ellos puedan solventarse si los actores llevan a cabo procesos orgánicos de negociación utilizando modelos técnicos avanzados. En primer término, la negociación les permitirá detectar puntos comunes, identificar ventajas mutuas para llevar

adelante acciones conjuntas, y diseñar programas mancomunados a partir de ello. Las experiencias en marcha en este campo demuestran que los ministerios y agencias pueden encontrar con facilidad ventajas para la labor conjunta en áreas como producción para uso común de información social de buena calidad, formación en *pool* de recursos humanos calificados en áreas críticas y negociación unificada ante las áreas económicas en cuestiones relevantes. Ello no solventará todos los conflictos, pero los reducirá y limitará. Junto a ello deben montarse mecanismos organizativos que favorezcan una coordinación efectiva. Las reuniones de gabinetes sociales deben estar precedidas por un proceso previo de consultas de amplitud que permita establecer agendas representativas. A su vez, deben instalarse sistemas que permitan hacer monitoreo de los resultados de la implementación de las decisiones adoptadas y retroalimentar con ellos la toma de decisiones de los gabinetes.

Todos estos esfuerzos deben enmarcarse en una discusión conceptual a fondo que posibilite un "salto de conciencia" respecto a la necesidad de superar los enfoques sectorialistas, dada la naturaleza misma de los problemas sociales que requieren una acción combinada.

#### *La descentralización como oportunidad*

Una de las principales "oportunidades" de transformación positiva del Estado social en los países en desarrollo se halla en la descentralización de los servicios sociales respecto de las regiones y municipios. Las indicaciones favorables de ésta son múltiples. Desde el punto de vista de la efectividad de los programas, puede acercarnos mucho más a las necesidades reales de la población a la que se quiere asistir. En una perspectiva estrictamente gerencial, permitirá niveles de eficiencia más altos al abrir posibilidades mayores de dinamismo, flexibilidad y agilidad en las respuestas. En el plano de la sostenibilidad de los programas en el mediano y largo plazos, estimula en principio la articulación de los intereses de las poblaciones receptoras de los mismos, y ello favorecerá la autosustentación de los esfuerzos. Significa también crear condiciones para avanzar en la estructuración de políticas económico-sociales integradas a nivel regional.

Numerosos países están poniendo en funcionamiento procesos descentralizadores en el campo social, y allí hay claramente una dirección firme hacia el futuro. Se están haciendo esfuerzos para descentra-

lizar áreas como educación primaria y secundaria, servicios de salud primaria y hospitales, vivienda, saneamiento ambiental, acueductos, cloacas, drenajes y desechos sólidos, nutrición, seguridad social, transporte y cultura. Sin embargo, es necesario prestar mayor atención a lo que indica la experiencia acumulada sobre dificultades y riesgos, a efecto de diseñar estrategias para enfrentarlos y superarlos.

Entre otros problemas, una primera área tiene que ver con el grado de "claridad institucional" del proceso de descentralización. En diversos casos, los papeles posdescentralización del gobierno central, las regiones y los municipios no se han definido con precisión y quedan grandes áreas de ambigüedad. Ello genera espacios para roces y choques constantes. Un aspecto crítico es el financiero. Si la descentralización de servicios no va acompañada de mecanismos que permitan a las entidades regionales y municipales hacia las que se transfieren generar o disponer de los recursos necesarios, el proceso puede transformarse en regresivo. Como señala Karin Stahl: "Llevar adelante una política de descentralización sin asegurar los ingresos de los municipios, y sin una compensación financiera entre las regiones ricas y las pobres, puede agravar por añadidura las desigualdades regionales y con ello también las desigualdades sociales, y fomentar así un mayor deterioro del sistema estatal de servicios sociales, sobre todo en los municipios más pobres".<sup>42</sup> Otra dimensión relevante es la de la capacidad institucional y de gestión de las entidades a las que se descentraliza. Si sus capacidades son débiles, como puede esperarse en un principio, y no se realiza un esfuerzo sostenido por desarrollarlas, los servicios corren serios riesgos. Entre otros aspectos, muchos municipios de los países en desarrollo presentan carencias de carreras orgánicas de servicio civil, instrumento clave para una gestión eficiente. Como ilustración del problema, una investigación en Colombia, donde se ha producido un amplio movimiento descentralizador, muestra que 85.5% de los municipios que abarcaban 43.5% de la población no tenían las capacidades para hacer frente a las tareas encomendadas.<sup>43</sup> Un estudio que comprendió 16 países de América Latina procuró medir la capacidad de gestión de los municipios a través de los siguientes indicadores: "Existencia de unidades que asumen el servicio, recursos humanos califica-

<sup>42</sup> Karin Stahl, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", *Nueva Sociedad*, mayo-junio de 1994.

<sup>43</sup> R. Vivas y R. Parra Sandoval, "Hacia la municipalización de la educación en Colombia", ILPE, LC/IP/R81, 1990.

dos, manejo de tecnología gerencial, capacidad para desarrollar proyectos, disponibilidad de recursos financieros, presencia de una estructura organizacional sólida y vigencia de una carrera municipal asociada a los servicios". El resultado obtenido fue que sobre un rango de 5, como máximo, a 1, la capacidad de gestión revelada fue en promedio de 1.<sup>44</sup> Este tipo de situaciones puede generar un "círculo perverso": formalmente se delegan competencias a los municipios pero existe desconfianza fuerte sobre su capacidad de gestión; en lugar de tratar de fortalecerla, se opta por "racionar" la delegación real, creándose situaciones de indefinición que complican seriamente la prestación de los servicios. Las dificultades, a su vez, retroalimentan la desconfianza original.

Dagmar Raczynski advierte sobre otro problema con base en estudios de campo. Señala: "Como lo sugiere el análisis de Argentina, y parcialmente de Brasil, las presiones y prácticas clientelísticas muchas veces son más fuertes en el ámbito regional, provincial o local que en el nacional".<sup>45</sup> La advertencia puede extenderse a terrenos más amplios. Las presiones de grupos de poder de élite de las regiones y municipios pueden dirigirse a "copar" los recursos descentralizados hacia intereses económicos, o de poder, de dichos grupos. Allí el proceso puede desvirtuarse significativamente.

Los aspectos referidos y otros añadibles no descalifican las promesas de la descentralización. Las mismas pueden ser tan concretas como las que identifica el BID en su *Informe 1996*:

Existen crecientes evidencias de que el rendimiento puede mejorarse mediante una mayor autonomía de los maestros y directores dentro de sus escuelas, acompañada de mecanismos apropiados para asegurar la responsabilidad. El otorgamiento de un mayor número de opciones a los padres y los estudiantes, y el incremento de su participación y su voz en las decisiones de las escuelas locales, puede incrementar la capacidad del sistema para atender las necesidades. De hecho, los cambios de organización pueden constituir un eficaz catalizador para aumentar la rendición de cuentas, mejorar la asignación de recursos, estimular la innovación y generar los recursos necesarios para incrementar la equidad y la calidad.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Carlos Mascareño, "Municipalización de los servicios sociales en América Latina", CLAD, 1996.

<sup>45</sup> Dagmar Raczynski, "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina", BID, CIEPLAN, 1995.

<sup>46</sup> BID, "Progreso económico y social en América Latina", op. cit.

Materializar las "oportunidades" que abre la descentralización significa explicitar y encarar riesgos como los señalados, así como evitar las zonas de ambigüedad, crear condiciones para el financiamiento efectivo de los servicios por parte de las regiones y los municipios, fortalecer fuertemente sus capacidades de gestión y generar condiciones que impidan su "copamiento" por grupos de élite. Raczynski hace una sugerente recomendación: "Es un camino difícil, por lo que es fundamental que sea conducido por un 'centro fuerte' que lo impulse y guíe, y evite la agudización de las enormes desigualdades territoriales que existen en los países, además de la pérdida de beneficios de economías de escala".<sup>47</sup>

#### *Desarrollo de metarredes*

Las nuevas perspectivas de trabajo en desarrollo social plantean la necesidad de sumar las potencialidades de todos los actores sociales que pueden contribuir. Dichos actores operan actualmente con muy débiles lazos de coordinación entre ellos y sin aprovechar las complementariedades que podría producir la acción conjunta. El Estado debe ser el que convoque a la formación de metarredes que integren, junto a los organismos públicos del área social, regiones y municipios, organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones empresariales privadas, movimientos sindicales, organizaciones sociales religiosas, universidades, organizaciones vecinales, otros actores de la sociedad civil y comunidades pobres organizadas. Estas metarredes tenderían a apoyarse mutuamente y a aprovechar lo mejor que puede aportar cada uno de los actores y, al mismo tiempo, superar las debilidades que presentan. Como precisa James Migdley: "Deberían tenerse en cuenta los papeles respectivos del Estado, de la comunidad y de los sectores voluntarios, analizando los puntos fuertes y débiles de cada uno de ellos", y: "Es posible identificar estrategias para la armonización de las contribuciones de la comunidad, del Estado y de las ONG".<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Dagmar Raczynski, op. cit.

<sup>48</sup> James Migdley, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

*Participación: una estrategia maestra*

El Banco Mundial ha publicado recientemente un *Participation Source Book*. Se indica que “presenta la nueva dirección que el Banco está tomando en apoyo de la participación”.<sup>49</sup> Las evidencias de los estudios que ha realizado en la materia son totalmente consistentes, los proyectos de lucha contra la pobreza y el desarrollo social que utilizan modelos participatorios tienen resultados muy superiores a los que se basan en estructuras jerárquicas. Similar es hoy la conclusión de otros organismos internacionales. El BID acaba de editar una obra-guía sobre la materia donde señala “que ve a la participación como el elemento esencial para impulsar el desarrollo y la democracia en el mundo”.<sup>50</sup> Los beneficios de adoptar diseños participatorios en la programación, la gestión y la evaluación de programas de salud, educación, vivienda, desarrollo rural, mejoramiento de áreas urbanas marginales, nutrición, etc., son gerencialmente muy concretos. La experiencia indica que el involucramiento de las comunidades a las que se quiere ayudar con dichos programas permite establecer con precisión cuáles son las necesidades prioritarias, crea un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión, promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad, posibilita una evaluación continua de la marcha del programa y constituye un preventivo casi no superable respecto a posibilidades de corrupción. Un aspecto de fondo es que al ser “tomada en cuenta”, la “autoestima” de la comunidad se eleva y comienza a movilizar potencialidades latentes en la misma que pueden dar contribuciones fundamentales.

Junto a estos beneficios “gerenciales” la participación comunitaria puede tener efectos muy considerables en relación con una meta esencial en desarrollo social en nuestros días: “la autosustentación” de los programas. Éste es un problema agudo. Así, se ha indicado, en relación con el Banco Mundial, que “más de la mitad de sus proyectos han sido clasificados por evaluadores internos como de ‘sostenibilidad’ incierta o improbable, lo que significa que después de que se completen, proceso que usualmente toma cerca de cinco o seis años, pueden no continuar proveyendo beneficios de significación a los países receptores”.<sup>51</sup> Gene-

<sup>49</sup> Banco Mundial, *The World Bank Participation Sourcebook*, 1966.

<sup>50</sup> BID, *Libro de Consulta sobre Participación*, 1997.

<sup>51</sup> Paul Blustein, “Missionary Work”, *The Washington Post Magazine*, 10 de noviembre de 1996.

rar sostenibilidad a mediano y largo plazos es un *test* crítico para determinar el éxito real de la gestión social. Sin ella, como señala la evaluación referida, los proyectos no logran metas perdurables y son por ende ineficientes; para construirla, la participación es una vía irremplazable. El involucramiento pleno de la comunidad en los proyectos va a facilitar y promover el desarrollo de capacidades propias imprescindibles para poder pensar en sostenibilidad. Por otra parte, la participación amplia de la comunidad permite encarar algunos de los problemas estratégicos antes planteados al analizar la descentralización. Una descentralización de los municipios con activo involucramiento de la comunidad facilitará que los recursos se orienten efectivamente hacia las prioridades colectivas y cerrará el paso a su copamiento por grupos de élite locales.

Numerosas experiencias de los últimos años muestran el funcionamiento práctico de estas claras ventajas de los modelos participatorios. Puede encontrarse un amplio muestrario de experiencias exitosas de participación en las obras del Banco Mundial y el BID mencionadas, y en la vasta producción sobre el tema del sistema de Naciones Unidas. Entre otras, el Grammen Bank en Asia, organización de crédito popular, que es 75% propiedad de quienes reciben los créditos y tiene amplios mecanismos participativos, abrió caminos pioneros en este terreno. Permitió el acceso al crédito a campesinos pobres, cuestión crucial para ellos, y su número de miembros creció en 10 años de 15 000 a 250 000. Villa El Salvador, en el Perú, población de 250 000 pobres que partieron de la miseria absoluta, desarrolló un modelo de autogestión participativa basado en 2 000 unidades organizativas que involucran activamente a todos sus pobladores. En 20 años levantaron 50 000 viviendas y una extensa red de escuelas y centros de salud; tienen tasas de alfabetización y salud muy superiores a las del país, producen sus alimentos y desarrollaron un parque industrial para microempresas. La experiencia fue premiada por la UNESCO, obtuvo el Premio Príncipe de Asturias del Rey de España y ha recibido muchos otros lauros internacionales. En otro campo, el municipal, la ciudad de Porto Alegre en Brasil desarrolló desde 1989 un amplio sistema participativo para que la población decidiera sobre las inversiones comunales. En 1995, 100 000 personas sobre una población total de 1 300 000, participaron activamente en todo el proceso. Se considera que la asignación y gestión de recursos mejoró notablemente como consecuencia del mismo. Ilustra las posibilidades de una acción municipal descentralizada combinada con participación. En todos estos casos, y otros semejantes, ha habido

una transferencia real de poder de decisión a la comunidad. Ello los diferencia de las frecuentes "simulaciones" de participación, en donde se promete a la comunidad dejarla participar pero finalmente se limita a declaraciones y aspectos secundarios, provocando fuertes efectos "frustración".<sup>52</sup>

### *Mejora de la calidad de los servicios*

Hay acuerdo generalizado en que el Estado debe mejorar drásticamente la calidad de sus servicios en general, y de los sociales en particular. Sin embargo, es necesario profundizar al respecto. ¿Qué es realmente calidad de los servicios públicos? Christopher Pollitt plantea un punto a considerar al respecto. La observación de la realidad indica que la respuesta varía según los actores. Son diferentes las percepciones de en qué consiste mejorar la calidad de los políticos, la plana gerencial pública, los profesionales que trabajan en los servicios y los usuarios. Describe de manera realista la situación:

En primer lugar están los políticos en el poder, ansiosos simultáneamente por restringir el gasto y asegurar al público que el estándar de los servicios públicos básicos no está siendo afectado adversamente. Luego están los gerentes y administradores *seniors*, obligados a actuar según los dictados de sus amos políticos y debidamente ansiosos por preservar y realzar sus propias instituciones. Frecuentemente chocan con nuestro tercer grupo, los profesionales del servicio público, quienes frecuentemente miran con sospecha a la gerencia *senior*. La reacción de los profesionales es previsible: intentan preservar su esfera de autonomía así como proteger a sus estudiantes, pacientes y clientes. Estos consumidores de servicios públicos constituyen nuestra cuarta categoría, aunque no es una que haya jugado aún un papel muy activo en el diseño de iniciativas de calidad. La *calidad* es algo que se les ha hecho a ellos, en vez de ser definida por ellos.<sup>53</sup>

Las iniciativas para mejorar la calidad de los servicios e introducir

<sup>52</sup> El autor indaga sobre los obstáculos a la participación en "Participation of Stakeholders", en Bernardo Kliksberg, *Social Management: Some Strategic Issues*, Nueva York, Naciones Unidas, 1997.

<sup>53</sup> Christopher Pollitt, "¿Qué es calidad de los servicios públicos?", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable*, op. cit.

elementos de calidad total en los mismos deberían tener como meta clara las necesidades del último grupo. Debería permitírseles definir su propia idea de calidad. Cuando ello se hace en el mundo en desarrollo los beneficiarios indican prioridades con frecuencia bien diferentes de las fijadas desde afuera de ellos y cuestiones muy concretas. Entre estas últimas: que la información sobre los programas no les llega, que los formularios de los organismos públicos a completar deberían estar escritos en lenguaje accesible para ellos, que las oficinas respectivas deberían atender en días y horarios compatibles con su trabajo, y así sucesivamente.

El mejoramiento de la calidad debería hacerse a partir de los beneficiarios y juntamente con ellos a fin de que ésta se tradujera en avances reales y tangibles para todos.

### *Hacia un estilo gerencial adaptativo*

¿Cuál es el estilo gerencial más apropiado para llevar adelante con eficiencia programas sociales? La respuesta debe buscarse en primer lugar en las exigencias que surgen de los procesos de implementación de dichos programas. Los procesos se caracterizan por una alta "volatilidad". Al desarrollar en el campo programas, por ejemplo, de extensión de la salud primaria a zonas rurales, de reducción de la deserción en escuelas urbanas de áreas pobres o de entrega de alimentos con educación nutricional, dirigidos a vastos grupos sociales, se generan dinámicas de alta complejidad y variabilidad. En derredor de los programas se mueven diversos grupos de intereses, económicos y clientelares entre otros, que pueden tratar de desviarlos. Intervienen en ellos diferentes actores organizacionales, ministerios, regiones, municipios, ONG y grupos de la sociedad civil, con interrelaciones variables. Las comunidades asistidas pueden reaccionar de muy diferentes modos y su reacción puede cambiar en el tiempo de ejecución. En la implementación misma del programa se descubren oportunidades y riesgos no contemplados. Con frecuencia se presentan decisiones externas al programa mismo, e incluso a toda el área social, como los recortes presupuestarios. En su conjunto, la ejecución de los programas tiende a presentar características "turbulentas". Dennis Rondinelli concluye, al analizar las causas de los fracasos de diversos proyectos de desarrollo apoyados por agencias internacionales, que "independientemente de la planificación del proyecto o de la forma en que se efectuó el análisis

técnico, raras veces se hace la observación de que los problemas encontrados eran impredecibles".<sup>54</sup>

No se trata, por consiguiente, de ajustes en los diseños previos: el tema es más complicado. Hay una dinámica que se desata y que en diversos aspectos no es pronosticable. Esa dinámica no puede ser atendida con estilos gerenciales burocráticos tradicionales. Los mismos están basados en el control a través de planes, rutinas y normas de las operaciones a desarrollar. Suponen realidades con fuertes posibilidades de predictibilidad, en donde la proyección de situaciones a partir del pasado puede ser una guía eficiente. En el campo de la gestión social la realidad es volátil y el pasado es una referencia dudosa por el cambio continuo de las condiciones básicas. Se necesita avanzar hacia un estilo de "gerencia adaptativa" estrechamente conectado con la realidad y que va reaccionando sobre la marcha a las variaciones. Ello no suprime la planificación, pero varía los tiempos. Planificación y gestión deben acercarse al máximo. Planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar debe ser una operación casi fusionada. Existen actualmente en gerencia avanzada diferentes instrumentos técnicos que pueden apoyar el estilo gerencial requerido. Entre ellos pueden ser de ayuda los sistemas de monitoreo de la marcha en tiempo real y los efectos de los programas que implican cambiar la visión del monitoreo y la evaluación como instrumentos de control por la de herramientas de gestión.<sup>55</sup>

### *Renovación de las estructuras organizacionales*

Las estructuras organizativas de las áreas sociales públicas tienden a seguir los difundidos modelos verticales, piramidales y jerárquicos, con numerosos escalones. Dichos modelos presentan marcadas disfuncionalidades en relación con los requerimientos que surgen de los procesos de descentralización, del interés por impulsar las metarredes y promover la participación, y de la necesidad de adelantar estilos gerenciales adaptativos. Entre otros aspectos, estos modelos tienden a "encerrarse en sí mismos", convertir las "rutinas" en metas, desarrollar serias resistencias a la participación de actores externos a la estructura

<sup>54</sup> Dennis A. Rondinelli, *Development Projects and Policy Experiments: an Adaptive Approach to Development Administration*, Nueva York, Editorial Methuen, 1983.

<sup>55</sup> Puede verse al respecto José Sulbrant, "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Bernardo Kliksberg, *Pobreza. Un tema imposter-gable*, op. cit.

—como otros posibles "socios" y las mismas comunidades asistidas— y mostrar marcadas rigideces para reaccionar a cambios. Se requiere avanzar hacia estructuras más abiertas, flexibles y participativas. El diseño de las estructuras organizacionales no es un fin en sí mismo, sino un medio para facilitar el cumplimiento de objetivos. En el área de la gestión social, el diseño debe favorecer, entre otros, aspectos como la referida relación activa con lo que sucede en la realidad. Mintzberg propone un argumento significativo respecto de ello:<sup>56</sup> miremos a las organizaciones como círculos en lugar de pirámides. Normalmente hay quienes trabajan en la "línea", en los bordes del círculo, en contacto activo con los beneficiarios y la realidad. Tienen los *feedbacks* sobre lo que sucede, pero como su trabajo es en áreas muy delimitadas su enfoque es parcial. En el centro del círculo se halla el nivel ejecutivo superior, que sí sabe para dónde trata de ir la organización, pero su contacto con la realidad puede ser pobre. Suele hallarse encerrado en las clásicas "campanas de cristal". Las sugerencias son varias en términos de los programas sociales. Éstos necesitan maximizar la interacción con la realidad. Sería fundamental estrechar la relación entre la línea y el nivel ejecutivo superior para que la realidad fluyera al mismo, y también procurar aplicar la moderna estrategia de "visión compartida" de la organización, que puede en general ayudar a involucrar plenamente a la línea en la operación, pero que, además, le posibilitará productivizar su obtención y análisis de información de la realidad.

En diversas realidades se están impulsando cambios en el Estado social hacia direcciones como las indicadas. Así, en países de punta en esta área, como Canadá, "la división de finanzas y administración del Ministerio de Comunidades y Servicios Sociales de Ontario anunció una nueva estructura organizacional basada en un proyecto de método administrativo que reduciría los escalones jerárquicos y eliminaría las barreras estructurales. De acuerdo con la división, este proyecto incluye un cambio en la cultura y los valores (de territorio, turba y miedo, equipo de trabajo, confianza y responsabilidad delegada)".<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Henry Mintzberg, "Musings on Management", *Harvard Business Review*, julio-agosto de 1996.

<sup>57</sup> Kenneth Kernaghan, "Empowerment and Public Administration", *Canadian Public Administration*, vol. 35, núm. 2, 1994.

*La atención a la especificidad de la gestión social*

¿Cuál debe ser la orientación estratégica básica para las imprescindibles renovaciones institucionales y gerenciales del Estado social? La aplicación de enfoques de administración pública tradicional ha demostrado serias insuficiencias y choca contra las exigencias de la realidad. Sin embargo, tampoco parece haber evidencia empírica que respalde la utilización de enfoques de "negocios" en este campo. Éstas presentan, por sus metas y características usuales, marcadas disimilitudes con los objetivos y la operación típica de los programas sociales. Dichos programas tienen metas de desarrollo muchas veces con efectos básicamente de mediano y largo plazos, como en educación. Estas metas interaccionan con las de otros programas. Los objetivos son, en algunos casos, no medibles por las vías normales de gestión de negocios, porque son de orden cualitativo. Por otra parte, en los programas sociales del mundo en desarrollo hay "suprametas" que enmarcan a las metas específicas de un programa en un área dada. Se desea que todos contribuyan a mejorar la equidad, a superar las discriminaciones de género, que favorezcan la preservación del medio ambiente y logren desarrollar la sustentabilidad. También la operación técnica de implementar programas sociales es muy diferente a la utilizada por organizaciones de negocios: como se ha visto, se caracteriza por tener actores institucionales múltiples y la necesidad de articularlos. Otras características son las redes, la "turbulencia", la imprescindibilidad de la participación (por sus extensos efectos positivos), y la necesidad de respeto por las culturas locales y la incidencia de factores políticos, sociales, demográficos y de diversa índole). La agenda de dilemas gerenciales que surge en operatorias de este orden es muy singular y se diferencia de la propia de los negocios.

Se requiere en este campo desarrollar un enfoque que ponga en perspectiva las especificidades de la institucionalidad social y la gestión social, y procure soluciones técnicas apropiadas para ellas. Se requiere un enfoque de "gerencia social". Entre sus insumos de apoyo se hallarían elementos de otros enfoques, pero el abordaje estratégico debe ser distinto y capaz de eficiencia en términos de metas y suprametas, como las enunciadas, y de una operación técnica particular, como la de las políticas y programas sociales. Este enfoque está emergiendo en la realidad en experiencias concretas de arreglos institucionales y en programas exitosos de diversos países. El tipo de institucionalidad y de gerencia que puede detectarse en experiencias consideradas internacionalmente de excelencia gerencial, como las del Grammen Bank en

Asia, las Escuelas EDUCO de El Salvador o las ferias de consumo vecinal de Venezuela, surge de ese enfoque diferenciado.<sup>58</sup> La constatación de esta identidad técnica de la gerencia social está estimulando actualmente esfuerzos por formar gerentes sociales capacitados en la temática en diversos países del mundo en desarrollo.<sup>59</sup>

La necesidad de respetar las especificidades y no trasladar mecánicamente el enfoque de negocios a otros campos no es exclusiva de lo social. Paul Krugman advierte sobre el peligro de esos traslados al campo económico en un reciente trabajo: "A Country is not a Company".<sup>60</sup> Llama la atención sobre lo que considera una riesgosa tendencia: el querer aplicar a los países el enfoque de negocios. Afirma que "lo que la gente aprende sobre la administración de una empresa no la ayuda a formular políticas económicas. Un país no es una gran corporación. Los hábitos mentales que hacen a un gran líder de negocios no son en general los que hacen a un gran analista económico". Resalta que los problemas son de una naturaleza y una complejidad totalmente diferentes. Previene contra "la enfermedad del gran hombre", según la cual la gente exitosa en un campo cree que puede opinar autorizada sobre otros. Resalta: "El mismo síndrome aparece en algunos hombres de negocios que han sido promovidos a asesores económicos. Tienen dificultades para aceptar que deben volver a la escuela antes de hacer pronunciamientos en un campo nuevo".

Así como lo macroeconómico reclama un manejo concorde, el tema de la gestión de lo social no puede asimilarse, ni en las metas ni en la operatoria, a la lógica de los negocios. Se necesita avanzar mucho más allá para asegurar aspectos esenciales como acceso, equidad, sustentabilidad y eficiencia.

**Una anotación final**

"Grisas son las teorías, verde es el árbol de oro de la vida", decía Goethe. Efectivamente, diversos modelos teóricos han sucumbido frente a la

<sup>58</sup> El autor presenta modelos conceptuales, desarrollos técnicos y experiencias en gerencia social, en Bernardo Kliksberg, *Social Management. Some Strategic Issues*, Nueva York, Naciones Unidas, Division of Public Administration and Development Management, 1997.

<sup>59</sup> Un esfuerzo de amplios alcances al respecto es la iniciativa adelantada por el Banco Interamericano de Desarrollo al crear el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, una de cuyas áreas centrales de trabajo es la formación de gerentes sociales.

<sup>60</sup> Paul Krugman, "A Country is not a Company", *Harvard Business Review*, enero-febrero de 1996.

realidad o son altamente cuestionados por ella en el mundo en desarrollo de las últimas décadas. Las aproximaciones centradas en una visión mecanicista, que remite la solución de los agudos problemas sociales que vive ese mundo a un futuro imaginario construido a través de un supuesto “derrame” del crecimiento, no han tenido constatación empírica en los hechos. Por el contrario, han conducido a una marginación sistemática de la política y la gestión social que ha contribuido al agravamiento de los problemas. Sumadas a una visión errada que considera la inequidad como factor favorable al crecimiento —negada totalmente por el caso del Sudeste Asiático y otras sociedades y por el relegamiento del capital humano y del capital social—, han llevado a un abandono profundo de lo social. La marginación de lo social tiene consecuencias múltiples de gran impacto: en el plano macroeconómico, genera bloqueos fuertes a las posibilidades de crecimiento sostenido. La postergación de la educación, la salud y la nutrición, el debilitamiento de la familia y el ascenso de la inseguridad personal son procesos que minan las bases del crecimiento, repelen inversiones y obstruyen el avance tecnológico y el desarrollo de la competitividad externa. El caso de América Latina ilustra el de otras regiones del mundo en desarrollo. Nancy Birdsall identifica el peso económico de estos bloqueos en la región, destacando: “...es posible que las tasas de crecimiento en América Latina sencillamente no puedan ser más de 3 o 4% en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos”.<sup>61</sup> Este señalamiento puede complementarse con uno del Banco Mundial relativo al alto desempleo de dicha región: “Para que América Latina pueda disminuir su tasa de desempleo en los próximos años, el área tiene que registrar un crecimiento de su producto interno bruto mayor a 4%”.<sup>62</sup> Está operando un círculo cerrado. La crítica desocupación de la región, superior a 16%, no se reducirá sin un crecimiento superior a 4%, y el mismo no se dará si no se integran al desarrollo los vastos sectores de la población que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

El deterioro social tiene también altos costos en términos de gobernabilidad democrática. Un amplio estudio de opinión en 17 países latinoamericanos indica que estando la gran mayoría de la población a favor del sistema democrático, únicamente 27% de los encuestado está

<sup>61</sup> Nancy Birdsall, Comentarios sobre *Lecciones del Japón*, op. cit.

<sup>62</sup> Louis Guash, jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para Latinoamérica y el Caribe, op. cit.

satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Se afirma en las conclusiones: “Esta insatisfacción se produce porque los pueblos esperan que el sistema les solucione los problemas que ellos identifican como prioritarios”, y señalan que “en primer lugar se percibe un importante problema de empleo que va acompañado del problema de los bajos salarios”.<sup>63 64</sup>

También la afirmación de una antinomia Estado vs. mercado y la consecuente postulación de un Estado mínimo están siendo seriamente cuestionadas por los datos de la realidad.

Basándose en ello, el nuevo debate plantea que es una amplia suma de Estado más mercado más sociedad civil, en todas sus expresiones, la que ha permitido obtener mejores resultados en la historia reciente. El Estado mínimo o ausente no parece dar solución a los problemas sociales ni, en general, animar un desarrollo sostenido. Ha ido adquiriendo un peso creciente la idea de un Estado inteligente, con intervenciones estratégicas, de alta eficiencia. Merilee Grindle subraya que “... sólo los Estados pueden proporcionar un conjunto de condiciones esenciales para el desarrollo económico: leyes, orden, políticas macroeconómicas efectivas, desarrollo de la infraestructura, inversión en capital humano, mejoramiento de la equidad”.<sup>65</sup>

Una actividad fundamental del Estado inteligente en el mundo en desarrollo será, en las próximas décadas, impulsar enérgica y sostenidamente una integración activa del desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, velar por un mejoramiento sustancial de la equidad. También deberá promover la integración activa de todas las fuerzas básicas de la sociedad en estos esfuerzos. Para todo ello deberá convertirse en un concertador de “alianzas estratégicas” entre dichas fuerzas.

Afrontar estas nuevas funciones eficientemente requiere una profunda reforma en las estructuras sociales del Estado. La reforma no puede ser hacia el pasado, pero tampoco consiste en el mero recorte o desarme de dichas estructuras. Se necesita imaginación institucional para repensar el Estado en el campo social. Se hace imprescindible para ello superar los “sentidos comunes convencionales” y los numerosos dogmas de modelos teóricos sin respuestas que obstaculizan el avance hacia soluciones innovadoras. Esa tarea colectiva no puede demorarse.

<sup>63</sup> Encuesta Latinobarómetro, 1996.

<sup>64</sup> Un enfoque pleno de sugerencias sobre gobernabilidad y desarrollo es el planteado por Joan Prats en *Gobernabilidad y globalización*, ESADE, 1996.

<sup>65</sup> Merilee S. Grindle, *Challenging the State*, Cambridge University Press, 1996.

*Bernardo Kliksberg*

---

El "costo de oportunidad social" es muy alto. Cada instante que transcurre sin políticas de inversión sostenidas en educación y salud, sin revisiones de la equidad, sin servicios públicos sociales eficientes y de alta calidad, significa cruentos efectos regresivos en las condiciones básicas de vida de extensos y surtidos sectores del mundo en desarrollo, y la prolongación de una exclusión social injustificable.

**Gestión  
y organización**

## Acerca del estudio de las élites gerenciales

Andrew M. Pettigrew\*

**E**l propósito de este artículo es sintetizar y revisar críticamente los elementos que se desarrollan en la investigación sobre las élites gerenciales. El documento evalúa varias tradiciones intelectuales y estudios de las élites gerenciales, y luego ofrece una agenda de investigación para futuros trabajos académicos en esta importante y descuidada área de la investigación en ciencias sociales.

Ciertamente, la frase "élite gerencial" no es neutra. De hecho, muchos académicos han articulado una gran tradición de debates cargados de valor alrededor del término "élite" (Giddens, 1974; Field y Higley, 1980). Pero si el término élite es emotivo y, para algunos, está analíticamente cargado de valor, también tiene la virtud de ser inclusivo en las ciencias sociales. Esto es importante para los objetivos de este artículo, que se está escribiendo en parte con la finalidad de reunir aspectos de la literatura sociológica, organizacional y administrativa que en el pasado no se habían comunicado entre sí. Entonces, ¿a quién vamos a abarcar en este término inclusivo de élite gerencial? Dicho en términos generales, el punto de interés se encuentra en los que ocupan puestos de autoridad formalmente definidos, los que están a la cabeza o en posiciones estratégicas dentro de organizaciones privadas y públicas de distintos tamaños. Institucionalmente, el interés está, en el primer caso, en los que ocupan los puestos que llevan títulos tales como presidente de la junta directiva, presidente, funcionario ejecutivo en

---

Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

\* El autor es profesor de la Universidad de Warwick, Inglaterra.

jefe, director administrativo, o director interno o externo. Sin embargo, el punto central va más allá de las personas que ocupan dichos puestos en tanto individuos, y toma en cuenta el comportamiento de grupos de actores en la medida que funcionan como juntas directivas, comités ejecutivos o grupos de alta gerencia. Al comenzar con los que ocupan un cargo o al agrupar formalmente a los individuos no se hace suposición alguna acerca de que el poder reside en los que se encuentran en el ápice estratégico de la organización. Existen amplias pruebas empíricas de organizaciones de muchos tipos, en diversas sociedades, de que el poder y la influencia de quienes ocupan puestos de alto nivel se ven limitados por la fuerza compensadora de otras personas que están dentro y fuera de sus propias organizaciones, así como por los reglamentos, las tradiciones y otros acuerdos institucionales (Mechanic, 1964; Pettigrew, 1973; Herman, 1981). La cuestión del poder relativo de las élites gerenciales y de otro tipo es un tema empírico crucial.

Los sociólogos y los científicos sociales nos recordarán rápidamente que el estudio de las élites gerenciales tiene que incluir no sólo a los dirigentes de instituciones políticas y de negocios, sino también a "miembros de los medios de comunicación, sindicatos, instituciones educativas, culturales y religiosas y asociaciones de voluntarios" (Mizruchi, 1992, p. 18). El punto central del análisis no es sólo el poder y el control dentro de una institución o dentro de una gama más amplia de instituciones, sino ver hasta qué punto y en qué condiciones puede haber un círculo interno de dirigentes de negocios "que definan y promuevan las necesidades compartidas de las grandes corporaciones [...] y den coherencia y dirección a las políticas del negocio" (Useem, 1984, p. 3).

Si bien los propósitos y las actividades de las élites gerenciales son una fuente de fascinación en la conversación cotidiana y en las historias periodísticas acerca del destino de las grandes empresas (Auletta, 1991), el estudio de las élites dentro de las instituciones y las sociedades por parte de los científicos sociales sigue siendo muy escaso. Las dificultades de acceso han sido y siguen siendo una fuente de limitaciones para el estudio de las élites. Ya en 1957, Kahl afirmaba que "los que se sientan entre los poderosos no invitan a los sociólogos para que vean la manera en que toman las decisiones acerca de cómo controlar el comportamiento de los demás" (Kahl, 1957, p. 10). Pahl y Winkler (1974), Norburn (1989) y muchos otros han dado a conocer las dificultades prácticas reales para acercarse a lo más alto de las grandes instituciones. Pero los problemas de acceso no son infranqueables.

Wilson y Lupton (1959) usaron por primera vez, y hábilmente, los datos de publicidad disponibles para revelar las redes interconectadas de la ciudad de Londres, y en fechas más recientes Kosnik (1987) y Davis (1991) usaron astutamente los datos de archivo para mostrar lo que se puede hacer a partir de fuentes públicas. De igual modo, la tradición de la Harvard Business School de trabajar con las juntas directivas y con los ejecutivos en jefe (Mace, 1971; Gabarro, 1987; Vancil, 1987; y Lorsch y MacIver, 1989) demuestra que se puede negociar el acceso directo a las figuras clave y a los procesos importantes. La actual tradición de investigar los procesos de cambio estratégico de alto nivel en el Reino Unido que han hecho, por ejemplo, Pettigrew (1985a), Johnson (1987), Smith, Child y Rowlinson (1991) y Pettigrew y Whipp (1991) debe ofrecer señales más optimistas de que el acceso sustancial a las élites gerenciales es posible, incluso en una sociedad cuyas normas de privacidad son aún mayores que las acostumbradas en Estados Unidos. Sigo confiando en que las dificultades de acceso no deben impedir, por sí mismas, el desarrollo de las élites gerenciales como un campo de estudio empírico.

La secuencia del estudio de las élites gerenciales puede caracterizarse por seis temas:

- 1) Las interrelaciones de las juntas directivas y el estudio del poder institucional y societal.
- 2) El estudio de las juntas directivas y de los directores.
- 3) La composición y las correlaciones de los equipos de alta gerencia.
- 4) Los estudios del liderazgo estratégico, la toma de decisiones y el cambio.
- 5) La compensación del ejecutivo en jefe.
- 6) La selección y la sucesión del ejecutivo en jefe.

El presente artículo no pretende revisar estas seis áreas, a menudo muy separadas de la investigación intelectual. El propósito será, más bien, elegir las tres primeras porque ofrecen numerosas posibilidades analíticas. Ante todo, hay fuertes y diferenciadas tradiciones intelectuales en dos de las tres áreas. El estudio de las interrelaciones entre juntas directivas se centra claramente en el análisis estructural de los negocios en su contexto societal y en un enfoque metodológico caracterizado por el uso de las técnicas cuantitativas del análisis de redes. Entre los estudiosos representativos de esta tradición se encuentran

Burt (1983), Clawson, Neustadtl y Scott (1992), Galaskiewicz (1985), Mintz y Schwartz (1985), Mizruchi (1992), Palmer (1983), Pfeffer y Salancik (1978), Stokman, Scott y Ziegler (1985), Useem (1984) y Whitt (1982).

La investigación sobre equipos de alta gerencia tuvo un nuevo empuje en 1984 con el documento de Hambrick y Mason que establecía una agenda de investigación para el estudio de los "altos rangos" en los negocios. Desde entonces, ha surgido un patrón de trabajo notable que vincula las características demográficas de los equipos de alta gerencia con una variedad de resultados organizacionales como el desempeño, la capacidad de innovación y el cambio estratégico. Estudios ilustrativos de esta tradición son los de D'Aveni (1990), Finkelstein y Hambrick (1990), Hambrick y D'Aveni (1991), Keck y Tushman (1991), Norburn y Birley (1988), O'Reilly, Snyder y Boothe (1992), y Wiersema y Bantel (1992). Con la notable excepción de D'Aveni, esta investigación no ha buscado ni encontrado conexiones con la investigación sociológica de las élites y las interrelaciones de las juntas directivas. Al igual que la investigación de las interrelaciones, la investigación de equipos de alta gerencia se mantiene unida por un enfoque metodológico común, pero esta vez consiste en el uso de datos demográficos y del análisis de variables múltiples, y no en la red en que se basa el análisis de variables múltiples.

Sin duda alguna, la más débil de estas tres áreas de investigación es el trabajo acerca de la composición y el funcionamiento de las juntas directivas y las actividades de directores internos y externos. Gran parte de la bibliografía a este respecto es "no académica, incluso no analítica, y depende de suposiciones preceptivas incuestionables" (Pettigrew, 1992). Sin embargo, existen algunos pilares académicos que sobresalen en el desarrollo de este enfoque intelectual que se ilustra, por ejemplo, en el trabajo empírico de Bradshaw, Murray y Wolpin (1992), Goodstein y Boeker (1991), Herman (1981), Kosnik (1987), Lorsch y MacIver (1989), Mace (1971), Norburn (1989), Pahl y Winkler (1974), Pearce y Zahra (1991), Stewart (1991) y Zajac (1990). Y sin embargo, esta investigación no ha desarrollado ni un enfoque metodológico coherente ni un conjunto sólido de categorías conceptuales y hallazgos. Siguen sin desarrollarse los vínculos con la investigación sobre las interrelaciones de las juntas directivas y los equipos de alta gerencia. Todo el campo de investigación de las juntas directivas y los directores sigue esperando un enérgico liderazgo intelectual.

Este artículo está compuesto de cuatro secciones. Las tres prime-

ras caracterizan las suposiciones fundamentales y los hallazgos principales de la investigación sobre las interrelaciones de las juntas directivas, y entre las juntas directivas y los equipos de alta gerencia. Cada sección identifica las fortalezas y las debilidades de las tres áreas de investigación y sugiere algunos de los temas más útiles y cuestionamientos para futuras investigaciones.

Puesto que las tres áreas de investigación se revisan desde un punto de vista crítico, el artículo se ha visto obligado a prescindir de cierta profundidad en cuanto a presentación. Sin embargo, se toman en cuenta las tendencias centrales de cada tradición de investigación, y en la cuarta y última sección se anuncia con claridad el inicio de una nueva tradición de investigación para las tres áreas, que combina un análisis contextual y procesal de las élites gerenciales (Pettigrew, 1990, 1992).

### **Las interrelaciones de las juntas directivas y el estudio del poder institucional y societal**

La investigación en esta tradición es reconocidamente sociológica. El punto central es el análisis del poder de los negocios y la élite corporativa arraigado en las técnicas cuantitativas del análisis de redes. Hay menos preocupación por la estructura de las relaciones de poder dentro de las organizaciones individuales, que por las relaciones sociales entre las empresas. De este modo, Scott (1991, p. 182) dice que el trabajo en esta área se centra "en las redes sociales en que están imbuidas las empresas y en la importancia de contemplarlas como campos de poder". La suposición sociológica más profunda de este trabajo vuelve a retomar la tesis de inclusión de Granovetter (1985) según la reinterpreto Mizruchi (1992, p. x): "la capacidad de los negocios para cumplir sus metas debe estudiarse finalmente en el contexto de las acciones de otros segmentos de la sociedad". Reunida más por el método que por la teoría, durante los últimos 20 años se ha desarrollado una fuerte tradición de trabajo que sugiere que las estructuras de las relaciones interorganizacionales son consecuencia de la dependencia de recursos administrativos (Pfeffer y Salancik, 1978); de la acción de clase (Zeitling, 1974); de la formación de círculos internos de poder corporativo en la sociedad (Useem, 1984); de las actividades políticas de los negocios (Mizruchi, 1992; Clawson *et al.*, 1992); y de los donativos caritativos en ambientes regionales (Galaskiewicz, 1985) y nacionales (Useem, 1991). Esta in-

vestigación se ha revisado exhaustivamente en Glasberg y Schwartz (1987), Scott (1991), Mizruchi y Schwartz (1987), y Davis y Powell (1992). Si bien esta corriente de investigación ha tenido sus revisores y comentaristas descriptivos, apenas en fechas recientes se ha puesto una mayor atención crítica a la evaluación de los resultados aditivos de dicho trabajo. Entre los revisores críticos notables se encuentran Zajac (1988, 1992), Stinchcombe (1990), Davis (1992), y Davis y Powell (1992).

Un punto central del enfoque de redes es la opinión de que las interrelaciones de las juntas directivas representan nexos políticos y sociales, así como comerciales. Se dice que existe una interrelación de las juntas directivas cuando un individuo ocupa un puesto en dos o más juntas corporativas. En el análisis se pueden incluir vínculos directos e indirectos. Existen vínculos indirectos cuando los directores de las empresas *A* y *B* no ocupan un puesto en la junta del otro, pero están relacionados porque son miembros de una tercera junta directiva. Zajac (1992, p. 13) afirma que mientras el estudio de los vínculos indirectos aumenta el número de vínculos que se pueden descubrir, este nuevo agregado al análisis de redes tan sólo se añade a los problemas sistémicos en la evaluación de la importancia de un conjunto más amplio.

Como han observado Davis y Powell (1992), y otros, lo que unifica a la investigación sobre las interrelaciones es un método, más que una teoría. Sonquist y Koenig (1975) describen los avances en teoría de gráficas y algoritmos, así como en programas de cómputo relacionados que han permitido a las investigaciones de redes aislar e identificar vínculos entre corporaciones y otros grupos de interés. Además de este enfoque metodológico común, una o dos bases de datos han sido cruciales para darle interés al estudio de las interrelaciones de las juntas directivas. Una fuerza impulsora notable ha sido la base de datos desarrollada por Schwartz en la Universidad Estatal de Nueva York, en Stony Brook. De hecho, el grupo de académicos de Stony Brook (Schwartz, Mintz, Glasberg, Mizruchi y Palmer) se ha constituido en una parte crucial de la red académica que lanzó y perpetuó la tradición de investigación en las interrelaciones de las juntas directivas.

Pero ¿cuáles son los descubrimientos empíricos congruentes que se pueden deducir de las investigaciones de redes? Después de una lectura muy cuidadosa de casi todos los estudios originales y de sostener conversaciones personales con algunos de los académicos clave, este autor encuentra muy difícil resumir los patrones fundamentales de esos estudios de las interrelaciones de las juntas directivas. Parte de la razón

para la dificultad en identificar hallazgos inequívocos radica en que se impugnaron los resultados anteriores, aparentemente concluyentes. Por ejemplo, Zajac (1988) utilizó la base de datos de Schwartz de 1969 para cuestionar exitosamente las conclusiones previas acerca de las relaciones colusorias entre empresas competidoras en las industrias química, de metales primarios y de equipo de transporte. Volviendo a analizar el mismo conjunto de información, pero esta vez utilizando una comparación con un grupo de control, Zajac (1988, p. 436) es capaz de poner en duda el trabajo anterior de Dooley (1969) y de Burt (1980) y afirmar que "las interrelaciones de las juntas directivas entre empresas competidoras no son importantes en cuanto a número y probablemente tampoco en cuanto a significado". Sin embargo, un obstáculo aún mayor al reconocimiento de patrones en los hallazgos se deriva de las interpretaciones teóricas tan diferentes que se hacen de los resultados de las interrelaciones.

El exitoso intento de Mizruchi (1992) por describir la historia del desarrollo de las diferentes interpretaciones y marcos teóricos utilizados para exponer los hallazgos de las redes lo lleva a tratar de elaborar una síntesis de los teóricos interorganizacionales y de clase, en lo que describe como un modelo interorganizacional de cohesión de clase. Pero este esfuerzo hercúleo de síntesis intelectual no puede cubrir con papeles las grietas de las diferentes tradiciones intelectuales, o los hallazgos empíricos incongruentes.

Las dos interpretaciones teóricas que se aíslan más fácilmente en los datos de las interrelaciones son los teóricos de la dependencia de recursos y los de la teoría de clase. Por ejemplo, los enfoques de la dependencia de recursos, como los de Pfeffer y Salancik (1978), sostienen que las interrelaciones son mecanismos diseñados para reducir las incertidumbres creadas por las relaciones de dependencia que se desarrollan entre las empresas. Dichos vínculos, si bien están muy difundidos, son normalmente vistos como actos instrumentales particulares de una empresa en relación con la otra y no representan entidades de toda la clase. En esta tradición, el propósito de las interrelaciones puede ser reducir la incertidumbre, realizar apropiaciones o difundir información.

Los teóricos que se basan en la clase interpretan a las interrelaciones de las juntas directivas como prueba de los lazos entre las élites poderosas en las redes de clase de las élites (Zeitling, 1974). Dentro de este enfoque, los teóricos del control de bancos y de la hegemonía financiera han estudiado el desarrollo de lazos entre la industria y las

instituciones financieras, y consideran que la asignación de capital mediante redes regionales y nacionales es una prueba de la hegemonía financiera basada en la clase (Mintz y Schwartz, 1985). Useem (1984) lleva este argumento un peldaño más arriba y utiliza una comparación entre el Reino Unido y los Estados Unidos para proponer que los individuos que forman las interrelaciones son un círculo interior de la élite corporativa, y que pueden representarla en procesos políticos societales generales. El trabajo posterior resumido por Stokman *et al.* (1985) y por Scott (1991), usa datos comparativos internacionales para señalar las impresionantes variaciones en los patrones de vinculación entre diferentes países y, en particular, cómo difiere la posición central de los bancos de un país a otro. Por ejemplo, las redes británicas representaron un bajo nivel de vinculación y una red mucho menos densa y más débilmente unida que en los Estados Unidos. La comparación de 10 países elaborada por Stokman *et al.* (1985) también encontró una relación positiva entre la rentabilidad de las empresas y las vinculaciones con los bancos, algo que no pudo duplicarse con los datos estadounidenses. De igual modo, empresas sumamente endeudadas en Bélgica y Holanda parecían menos capaces de atraer banqueros o especialistas en redes (1985, p. 282). Algunas de las tendencias generales encontradas en los 10 países comparados fueron que las empresas más grandes eran las más vinculadas, que las empresas ubicadas regionalmente o propiedad de extranjeros eran menos importantes en las redes nacionales, y que las compañías propiedad de familias, hablando en general, estaban mal vinculadas en comparación con empresas públicas.

Mizruchi y Schwartz (1987) concluyen su revisión de los teóricos de la dependencia de recursos y de los de clase afirmando que las predicciones empíricas de ambos enfoques son a menudo semejantes, ya que los teóricos de la dependencia reconocen la existencia de discreción en el liderazgo y, en varios grados, los teóricos de clase admiten la posibilidad de la dinámica autónoma de los procesos corporativos. “Como resultado, gran parte de la disputa entre los que proponen las dos perspectivas se centra en interpretaciones divergentes de los mismos datos”, dicen Mizruchi y Schwartz (1987, p. 9).

Una corriente de trabajo más reciente acerca de las redes busca ir más allá de la codificación descriptiva de las interrelaciones y enlazar los efectos de las redes con la estructura organizacional, la ideología y la acción (véase la reseña de Davis y Powell, 1992). Así, Palmer, Jennings y Zhou (1989) encontraron un vínculo entre las empresas que

adoptaron una forma multidivisional y sus lazos con los adoptantes previos. Davis (1991) también estudió la relación entre vínculos e innovación en un terreno un tanto diferente. Él presenta hallazgos respecto de que las empresas más grandes adoptaban el suicidio, a manera de defensa, con mayor rapidez en la medida en que se encontraban atados a los adoptantes previos. Estos estudios, junto con la investigación de Galaskiewicz y sus colegas sobre la repercusión de las redes en los donativos caritativos (Atkinson y Galaskiewicz, 1988), y de Clawson *et al.* (1992) sobre las consecuencias de las redes comerciales para las contribuciones a partidos políticos, representan intentos por alejar este análisis de las interrelaciones de las juntas directivas de la descripción e interpretación de la anatomía estructural, y así poder examinar las cuestiones fundamentales de las consecuencias y los efectos de las relaciones de redes.

#### *Investigación de las interrelaciones de las juntas directivas: una breve crítica*

Se pueden dirigir tres áreas generales de crítica hacia la investigación de las interrelaciones de las juntas directivas. Las críticas están intervinculadas, pero pueden desenredarse y clasificarse de la siguiente manera: cuál es el problema; qué significan realmente las interrelaciones; el problema metodológico de la agregación y el azar, y los problemas de inferencia y prueba.

De estas tres áreas de crítica a la investigación de las interrelaciones, la más débil en esencia es “que nadie sabe a ciencia cierta qué significan” (Mizruchi, 1984, p. 142). Como afirma agudamente Stinchcombe (1990, p. 380), esta área de investigación es movida más por la fascinación de los métodos de redes y la rápida disponibilidad de datos que por asuntos sustantivos: “[...] utilizando un método que comienza con una dicotomía de presencia o ausencia como la descripción de un vínculo entre las corporaciones nos condena a una teoría estructural estéril y datos irrelevantes [...] el resultado es un forcejeo teórico en cuadros de datos que parecen ser mayormente números al azar”.

Esta crítica estridente es repetida y ampliada por Zajac (1992), Davis (1992), y Davis y Powell (1992). En opinión de Zajac (1992), la expresión misma de interrelaciones de las juntas directivas juzga de antemano el asunto del enlace. Él preferiría usar la frase “miembros de varias juntas directivas” antes que “interrelaciones de las juntas

directivas”, ya que aquélla se detiene al describir el fenómeno, mientras que la frase más usual ya lo está interpretando. Zajac (1992) quiere comenzar con la pregunta básica: ¿el ser miembro de dos juntas directivas realmente sirve como una función de enlace?, y de ser así ¿cuál es esa función? La crítica relacionada de Davis (1992) y de Davis y Powell (1992) comienza desde la propuesta de que la preocupación de los analistas de redes por describir la anatomía estructural de éstas no les ha permitido explorar adecuadamente las consecuencias y los efectos de los lazos. Si bien la investigación de interrelaciones sirve como una función crucial para oponerse a los enfoques atomistas de las corporaciones, subsiste un problema molesto: “virtualmente no existen pruebas empíricas de que los lazos de interrelaciones particulares sirvan a un propósito corporativo discernible, o que la red de interrelaciones tenga un efecto sustantivo en lo que hacen las corporaciones” (Davis, 1992, p. 8).

Por supuesto, las dudas acerca de los propósitos reales de las interrelaciones son en gran parte una función de los conjuntos de datos altamente agregados que utilizaron los investigadores de redes. Como ha alegado Zajac (1988), es necesario desagregar los datos de la red para examinar con precisión quién está vinculado con quién. Agregar lazos indirectos a lazos directos tan sólo añade problemas de agregación y, a final de cuentas, crea más problemas de inferencia y prueba. Hirsch (1982) ha sido igualmente mordaz acerca de los estudios de interrelaciones que se repiten en torno a los modelos que compiten, para los cuales no se dispone de pruebas críticas. La tradición de las interrelaciones ilustra “los costos que acarrea el permitir que los datos accesibles sirvan como *proxies* e indicadores para posiciones teóricas cuya probabilidad y plausibilidad sustantivas son cada vez más ambiguas y difíciles de articular” (Hirsch, 1982, p. 3). Un buen ejemplo del carácter cambiante y ambiguo del proceso de interpretación en la investigación empírica de las interrelaciones de las juntas directivas se encuentra en el notable libro de Useem *The Inner Circle* (El círculo interior). Useem fluctúa entre la opinión de que el círculo interior “puede imponer una lógica de clase sobre las decisiones corporativas, como hacen a menudo” (1984, p. 116), y la opinión de que “la mayoría de las decisiones corporativas son, por supuesto, todavía en gran medida un producto de la lógica interna de la empresa” (1984, p. 146).

Las agudas críticas anteriores invitan a que una investigación correspondiente de sugerencias positivas redirija la investigación hacia las interrelaciones de las juntas directivas, y la estructura del poder

corporativo. Una manera importante de ir hacia adelante es dejar de preocuparse exclusivamente por el análisis estructural de las redes y comenzar a analizar los propósitos de las redes, y cómo y por qué los actores clave de las mismas usan los vínculos para alcanzar intereses corporativos, políticos o de clase. En este enfoque, los estudios de las redes en acción y de los vínculos entre las acciones y los procesos y el logro de resultados, serían el punto central del análisis. De modo que el contenido de los lazos, su desarrollo y uso, sería importante para el análisis, y no sólo la estructura de los lazos en la red. Como lo ha dicho tan elocuentemente Stinchcombe (1990, p. 381), “necesitamos saber qué fluye a través de los vínculos, quién decide sobre estos flujos a la luz de qué intereses, y qué acción colectiva o corporativa fluye de la organización de los vínculos, con el fin de darle sentido a las relaciones intercorporativas”.

En un artículo muy debatido, Zajac (1992) afirma que la etiqueta de interrelaciones de las juntas directivas por sí sola ha conducido históricamente a los investigadores a suponer que ser miembro de varias juntas directivas es un mecanismo de enlace. Afirma que el estudio de los miembros de varias juntas directivas debería comenzar con el estudio de los motivos de los miembros individuales de las juntas directivas, y no con el estudio de las interrelaciones. En lugar de que la pregunta guía sea ¿qué representa ser miembro de varias juntas directivas?, la pregunta inicial debe ser ¿qué representa ser miembro de una o de varias juntas directivas? Un enfoque tal podría complementar las opiniones interorganizacionales e intraclases de los lazos de las redes con una “mejor perspectiva personal” de la representación de varias juntas directivas. En opinión de Zajac (1992, p. 21), “el prestigio personal, las recompensas monetarias y la amistad se ubicarían como factores significativos en la decisión de aceptar y extender ofertas para ser miembro de varias juntas directivas”.

Pero cualquiera que sea la nueva dirección que tome la investigación de las interrelaciones de las juntas directivas, de seguro necesita ir más allá de las preguntas sobre los motivos personales. De gran importancia para cualquier desarrollo debe ser la exploración de cómo, por qué y cuándo las redes de relaciones intercorporativas afectan el comportamiento y los resultados corporativos. ¿De qué manera las variaciones en la estructura y el comportamiento de las élites son decisivas para los principales resultados comerciales, políticos y sociales? ¿Cómo se movilizan las relaciones verdaderas de control, coordinación y poder en torno de temas y acontecimientos concretos que son

importantes para las organizaciones individuales, o para conjuntos de organizaciones en el mismo o en diferentes mercados o sectores? Lo que se necesita son estudios del ejercicio efectivo del poder corporativo y societal, y no sólo análisis distantes y altamente agregados de la atribución del poder.

Revisiones recientes de los patrones de investigación de Stokman *et al.* (1985) y Scott (1991) nos hablan de la promesa analítica y empírica del análisis comparativo de las relaciones intercorporativas y de las interrelaciones de las juntas directivas. Como dice Scott (1991), gran parte de la investigación estadounidense se ha centrado en la organización de la actividad de negocios en términos económicos, culturales y políticos relativamente homogéneos. Sin embargo, los negocios europeos y asiáticos muestran importantes diferencias en el patrón de las relaciones intercorporativas. El revelar dichas diferencias empíricas ha estimulado ahora una búsqueda de explicaciones de dichas variaciones. A su vez, esto está haciendo que los estudiosos ofrezcan explicaciones más contextualistas de los orígenes y la trayectoria del desarrollo de las interrelaciones de las juntas directivas en una gran variedad de sociedades. Un beneficio importante de este proceso es que los factores históricos y culturales, la estructura del Estado, los sistemas de parentesco y los procesos de industrialización se están usando ahora más explícitamente para explicar la moda de las relaciones intercorporativas tanto dentro como entre sociedades (Fligstein, 1990; Hamilton y Biggart, 1988; Stokman *et al.*, 1985).

No obstante, ninguno de los desarrollos conceptuales y teóricos anteriores es posible si no se continúan complementando los métodos de investigación de redes existentes con otros estilos de investigación y otras formas de datos. Todos los estudios antes señalados sobre los motivos para ser miembro o para invitar a ser miembro de juntas directivas sobre el análisis de las redes en acción y las diversas trayectorias del desarrollo de las relaciones corporativas y las élites en diferentes sociedades, exigen datos de primera mano más cercanos al fenómeno de lo que visualizaron los analistas estructurales de las relaciones de redes. Tal vez, como afirman Davis y Powell (1992), la primacía del método sobre la sustancia en el estudio de las interrelaciones de las juntas directivas se está acercando a su fin, y la observación cercana y el análisis de las relaciones efectivas puede comenzar a dar forma a las preocupaciones de la ciencia social tradicional por las interrelaciones de las juntas directivas y por el estudio del poder institucional y societal.

### El estudio de las juntas directivas y de los directores

Mientras la década de 1980 atestiguó un desarrollo del interés académico y popular por la contribución de los dirigentes de alto nivel al destino de las organizaciones (véase una revisión reciente en Bryman, 1992), esta preocupación carismática, visionaria y transformadora no se ha complementado con un interés académico por el estudio de las juntas directivas y de los directores. Por supuesto, ahora el interés por las políticas internas de las juntas es muy evidente en el Reino Unido y en los Estados Unidos, en tanto se les ha ubicado en el centro de varios escándalos financieros que involucran a grandes compañías y corporaciones. [Véanse Cadbury Report (1992) y Lorsch y MacIver (1989) para los análisis recientes de las políticas y los asuntos relacionados con las maneras de gobernar en las empresas corporativas.] Este interés por las políticas, apuntalado por los requerimientos legales y financieros que se esperan de las juntas directivas, y la suposición de que la efectividad de las juntas directivas puede contribuir al desempeño corporativo, ha producido un flujo constante de escritos prescriptivos acerca de las vías alternativas para aprovechar el potencial productivo de las juntas (Charkham, 1986; Loose y Yelland, 1987). Las afirmaciones acerca de la importancia de las juntas en los procesos de negocios normalmente van apuntaladas por una lista de las funciones críticas de la junta. De manera que Cadbury (1990) sintetiza las funciones de las juntas en estos términos:

- Definir el propósito de la compañía.
- Acordar las estrategias y los planes para lograr dicho propósito.
- Establecer las políticas de la compañía.
- Nombrar al ejecutivo en jefe y revisar tanto su desempeño como el de los altos ejecutivos.
- Considerando todo lo anterior, tornarse en la fuerza rectora de la compañía.

Otros escritores (Pearce y Zahra, 1991) sugieren que las juntas directivas poderosas ofrecen contactos de negocios útiles y refuerzan así los lazos entre las corporaciones y sus ambientes; que esas juntas son necesarias para asegurar la protección de los intereses de los accionistas, y, por último, que las juntas poderosas desempeñan un papel crucial en la creación de la identidad corporativa, particularmente en el establecimiento y mantenimiento de un código de ética.

Esas afirmaciones aparentemente sensatas acerca de las intenciones y las prácticas de negocios encubren la escasez de información descriptiva básica sobre la composición, la conducta y el desempeño de las juntas y sus directores. La observación que hizo Tricker en 1978 acerca de que "el trabajo del director, dentro y fuera de la sala de juntas, se clasifica como el tema gerencial menos estudiado", aún sigue vigente en 1992. En los años noventa, el estudio de las juntas y sus directores debe estar en el inicio de la lista de prioridades de cualquier estudio de la gerencia.

Puesto que el estudio de las juntas directivas y de los directores aún está en sus inicios, hay pocas guías teóricas, empíricas o metodológicas que puedan orientar al investigador optimista y cauteloso en este campo minado de preceptos. Lo que se ha escrito desde un punto de vista descriptivo y analítico se encuentra fragmentado y no agrega mucho a otros trabajos. Otras contribuciones al sinuoso y no pocas veces inconcluso estudio de las juntas directivas lo representan las dificultades metodológicas que enfrentan los investigadores para llevar a cabo entrevistas o estudios de conductas, o las respuestas poco entusiastas que reciben los estudios basados en cuestionarios. La tradición de la investigación de las interrelaciones, analizada en la sección anterior de este trabajo, aún incluye una gran proporción de bibliografía académica sobre las juntas directivas.

Quizás el tema más claramente formulado en los escritos prescriptivos y descriptivos acerca de las juntas directivas tiene que ver con su composición. Por lo general, están compuestas por una combinación de directores ejecutivos (internos) que son gerentes de alto rango, e incluyen al ejecutivo en jefe y a directores no ejecutivos (externos) que están fuera del trabajo cotidiano de la empresa. De alguno de estos dos grupos también se escoge al presidente de la junta directiva. Así, aunque la junta esté compuesta de individuos, el análisis y la prescripción tienden a suponer que las juntas se pueden subdividir en grupos homogéneos con los mismos intereses. La disponibilidad de datos demográficos, por lo menos en cuanto a género, edad, funciones actuales o responsabilidades en el negocio, y, por supuesto, número y proporción de directores internos con respecto a los externos, ha contribuido a la gama de estudios que enlazan el tamaño de la junta y su composición con variables tales como el desempeño (Pfeffer, 1972; Baysinger y Butler, 1985; Hermalin y Weisbach, 1991). Sin embargo, las dificultades inherentes a la separación de la multitud de factores endógenos y exógenos que influyen en el desempeño de la empresa hacen muy difícil estable-

cer los supuestos efectos de las características demográficas de la junta directiva sobre su efectividad. El trabajo de Hermalin y Weisbach (1991), publicado recientemente, no pudo encontrar relación alguna entre la composición de la junta directiva y su desempeño; con ello se ofrece un buen ejemplo de este problema general.

El asunto de la dualidad del CEO (del inglés Chief Executive Officer, es decir, funcionario ejecutivo en jefe) —los cargos del presidente y del CEO los ocupa la misma persona— también ha atraído escritos e investigación preceptivos y descriptivos. Rechner y Dalton (1991) examinaron las implicaciones financieras de la dualidad del CEO (en oposición al cargo de un presidente independiente) en términos de rendimiento de inversiones y equidad, así como de rentabilidad en un periodo de seis años. Su estudio concluyó que las empresas que optaron por un dirigente independiente superaron constantemente a aquellas que se apoyaron en la dualidad del CEO.

Pearce y Zahra (1991) examinaron el poder relativo del CEO y de las juntas de directores, así como su asociación con el desempeño de la junta. Su estudio sugirió que las juntas directivas poderosas e independientes estaban asociadas con un desempeño financiero corporativo superior. El estudio también proporcionó poco sustento a la tipología de los autores en cuanto a la existencia de cuatro tipos generales de juntas con diversos acentos en las relaciones de poder entre el CEO y los miembros de la junta. Uno de sus descubrimientos más interesantes fue que los CEO concebían a los tipos de juntas más poderosas como las más progresistas y las que más apoyaban e impulsaban las iniciativas de ellos mismos, cosa que generó un cuestionamiento acerca de la creencia generalizada de que los CEO deseaban contar con una junta débil que les aprobara sus decisiones. Pese a que esta línea de investigación parece muy promisoría, es necesario duplicar sus hallazgos utilizando diferentes poblaciones y medidas con el fin de darle más confiabilidad a los resultados afirmados. Este tipo de estudios también requieren pruebas del comportamiento en los procesos de las juntas directivas, con el fin de responder a los probables sesgos en los informes que se presentan los CEO a sí mismos.

Stewart (1991) se centró no sólo en el problema de la dualidad, sino en cómo interactúan el presidente y el CEO si son dos personas diferentes. Su estudio de 20 gerentes generales y sus presidentes en el Servicio Nacional de Salud (NHS, del inglés National Health Service) de los Estados Unidos reveló la manera en que esas funciones de alto rango están abiertas a una interpretación operacional amplia, y cómo diversos

individuos llegan a conclusiones diferentes acerca de sus obligaciones concretas y de sus relaciones con el otro. Quizá por asuntos de política y de rendición de cuentas particulares dentro del NHS, ambos papeles se concebían a menudo como interdependientes, complementarios e incluso como una sociedad. Este tipo de estudios de campo, longitudinales y detallados, que se basan en informes de primera mano acerca del equilibrio de actividades, interdependencias y opciones entre figuras clave dentro y alrededor de la junta directiva, es un complemento muy necesario para los estudios más cuantitativos, correlativos y empíricamente distantes que sugieren la composición de la junta directiva, sus lazos de poder y su desempeño.

Otra tradición de investigación y publicaciones sobre las juntas directivas, debate y analiza la tesis de Berle y Means (1932) que sostiene que si bien los accionistas tienen propiedad legal y control de las grandes corporaciones, de hecho ya no las controlan. Aunque se ha jugado con esta área de investigación en vista de varios desacuerdos conceptuales acerca del término "control" (véase Mizruchi, 1983, y Herman, 1981), existe hoy en día un cuerpo de trabajo analítico dentro de esta tradición. En un estudio citado con frecuencia, Mace (1971) concluye que los poderes del control residen en el presidente, no en la junta directiva. Herman (1981) argumenta, en un análisis extenso y sutil, que la directiva (el CEO y los directores internos) controla a la empresa, pero siempre en el contexto de los diferentes conjuntos de limitaciones y de los poderes latentes de los apostadores, tales como los miembros externos de la junta directiva, los accionistas y, en algunos momentos, los acreedores. Diversos estudios que emplean lo que Kosnik (1987) describe como la teoría de la hegemonía gerencial, ofrecen explicaciones diferentes del control gerencial sobre la junta directiva. La mezcla incluye a menudo el control gerencial sobre la selección de miembros externos y la subsecuente cooptación, el tiempo limitado que tienen los externos para dedicarle a sus actividades, la experiencia superior, la información y la disponibilidad de asesoría a la gerencia, y las normas de conducta de la junta directiva que restringen las habilidades de los externos para operar como voces independientes y estridentes (Mace, 1971; Herman, 1981; Lorsch y MacIver, 1989).

Como hemos visto, existe un sinnúmero de dificultades en la investigación que intenta enlazar la composición de la junta directiva con el desempeño financiero general de la empresa. Sin embargo, recientemente algunos académicos dentro de la tradición de la hegemonía gerencial han estado intentando estudiar el lazo, un poco más

restringido, entre la composición de la junta y la junta como algo diferente del desempeño financiero de la empresa. Así, tanto Kosnik (1987), quien utilizó las decisiones de la junta directiva para pagar *greenmail* (es decir, comprar otra vez sus existencias a un precio mayor que el del mercado), al igual que Kesner y Johnson (1990), quienes se centraron en las demandas de los accionistas en lugar de en el *greenmail* como un indicador del desempeño de la junta directiva, han intentado vincular la composición de las juntas directivas con su desempeño.

En el estudio de Kosnik (1987), se supuso que el *greenmail* estaba universalmente definido en contra de los intereses de los accionistas y, por tanto, era un indicador de que la junta directiva no lograba cumplir con su función principal de representar los intereses de los accionistas. Más adelante, se supuso que los pagos para *greenmail* permitían que el deficiente manejo de la empresa consolidara su posición de control cuando se enfrentaba con un invasor difícil. El estudio encontró que la efectividad de la junta directiva para evitar el *greenmail* aumentó cuando estaba compuesta relativamente por más directores externos, con experiencia ejecutiva e intereses contractuales en la compañía. De modo que, de acuerdo con la estructura de la investigación de Kosnik, la composición de la junta directiva tenía un efecto sobre el desempeño de la misma.

La investigación de Kesner y Johnson (1990) operó bajo la suposición de que mientras los accionistas ejercían mayor presión legal contra su junta directiva, ésta era menos efectiva para reflejar los intereses de aquéllos. De esta manera, esperaban evaluar el efecto que tenía el predominio de los directores externos en la representación de los intereses de las accionistas. Sus resultados concluyeron que aquellas juntas con más directores internos estaban sujetas a más demandas por parte de los accionistas que aquellas en que los directores eran externos, una relación que era aún más fuerte cuando el CEO también se desempeñaba como presidente. También fue crucial para sus hallazgos el hecho aparente de que en los fallos contra las juntas directivas no había diferencia en los resultados sobre las diversas composiciones de las mismas. Así, la proporción de directores externos *vs.* directores internos no se relacionó con la "culpa" de la compañía, de modo que la composición no afectó el grado en el que la junta directiva representa los intereses de los accionistas.

El uso de datos de archivo para derivar indicadores o para subrogar medidas de la composición de la junta directiva y del control también se hace evidente en la investigación sobre la adopción de los

“paracaídas dorados” y las “píldoras envenenadas” (entendidas como una forma de defender la toma de poder) por parte de los CEO. La investigación de Cochran, Wood y Jones (1985) y de Singh y Harianto (1989) encontró que una mayor representación externa en la junta se asocia con una mayor posibilidad de contar con un paracaídas dorado. No obstante, Davis (1991) encontró, contrariamente a la hipótesis, que las juntas directivas con mayor número de directores internos ya no parecían adoptar una defensa del poder del tipo de “píldora envenenada”.

Pese a ser metodológicamente hábiles, por su ingenioso uso de las medidas subrogadas que tomaron de los datos de archivo, los estudios de Kosnik (1987), Kesner y Johnson (1990) y Davis (1991) no pueden representar la única vía hacia adelante para el estudio de las juntas directivas. Los tres análisis utilizan las situaciones críticas de la toma de poder o los litigios para estudiar el desempeño de las juntas, cuando quizá también son necesarios datos acerca de su desempeño durante situaciones de relativa normalidad. Además, estos estudios también padecen un distanciamiento del fenómeno que los ocupa. Como resultado, se obtienen grandes saltos ilativos de las variables de los insumos, tales como la composición de las juntas, a las variables de resultados, tales como el desempeño de las mismas, sin prueba directa alguna de los procesos y mecanismos que supuestamente vinculan a los insumos con los resultados. Los aclamados estudios de Donaldson y Lorsch (1983) y de Lorsch y MacIver (1989) se acercan mucho más al funcionamiento real del ápice estratégico de la empresa.

El estudio de Donaldson y Lorsch (1983) incursiona en el análisis de 12 “compañías industriales exitosas y maduras” de la primera mitad de la lista de 500 publicada por la revista *Fortune*, para explorar el comportamiento de la toma de decisiones de la gerencia corporativa (definida como el CEO y aquellos que le informan directamente a él). Quienes toman las decisiones corporativas se presentan más interesados en la sobrevivencia corporativa que en la riqueza de los accionistas. El proceso de toma de decisiones se caracteriza como de gran complejidad e incertidumbre; las creencias y la experiencia adquieren un papel fundamental para evitar ambigüedades en el proceso de selección. “Las creencias reducen la incertidumbre y otorgan continuidad y estabilidad cuando el cambio amenaza con socavar las lecciones de la experiencia” (1983, p. 80). Al igual que Herman (1981), Donaldson y Lorsch (1983) identifican las limitaciones de la selección en la alta gerencia. No se pretende que el “ejecutivo corporativo de alto nivel sea un hombre que

mueve montañas con un memorándum” (1983, p. 172). Más bien, las decisiones de alto nivel se ven limitadas por una combinación de vías y estándares del sector de la industria, por restricciones del mercado de capital, por la necesidad de atraer y retener personal que logre las tasas de crecimiento, y por el sistema de creencias implícito en los ejecutivos mismos.

El libro de Donaldson y Lorsch (1983) proporcionó pruebas nuevas y directas acerca de la toma de decisiones en la cima sin lidiar específicamente con la estructura y la dinámica de la junta directiva. El estudio publicado en 1989 por Lorsch y MacIver responde a esa brecha. Su investigación es excepcional no sólo en términos de la metodología utilizada, sino por la naturaleza y la calidad de los hallazgos empíricos. La investigación cubrió el periodo 1986-1989 e incluyó una combinación de encuestas, entrevistas y análisis de estudios de caso de gran escala. Aunque los directores externos que respondieron la encuesta representaron un decepcionante 32%, los autores sostienen que quienes contestaron son representativos de la población subyacente, de la cual ellos se autoseleccionaron en términos de edad, ocupación primaria, número de puestos directivos y tamaño de las compañías en cuyas juntas directivas se encontraban.

De haber sido éste el único aspecto del método utilizado, habría sido objeto de serias objeciones en cuanto a lo que Mace (1971, p. 3) había descrito antes como “las frases autoelogiantes y liberadoras de culpa acerca de su autopercepción sobre su papel de director responsable”. En consecuencia, la segunda dimensión de la metodología de Lorsch y MacIver fue significativa, ya que consistió en la selección aleatoria de 100 directores que serían entrevistados por alrededor de una hora o más. Al final, se conversó con 80 (más o menos el mismo número que en el estudio de Mace de 1971). Las entrevistas se llevaron a cabo en los Estados Unidos y en algunos países europeos. El tercer y último elemento de la metodología incluyó entrevistas con 35 directores y otros ejecutivos corporativos en relación con los cuatro estudios de caso del libro acerca de las juntas directivas en crisis.

El libro de Lorsch y MacIver (1989) confirma el flujo de trabajo en la tradición de la hegemonía gerencial (ejemplificada por Mace, 1971, y por Herman, 1981) acerca de que el poder real recae en los gobernados, es decir, en el equipo gerencial de alto nivel, y el éxito o fracaso de las compañías individuales normalmente recae en ellos. El problema para los directores externos en la junta directiva es traducir su mandato legal en poder efectivo sobre los gerentes de alto nivel, en particular

sobre el CEO. Los estudios de caso de Lorsch y MacIver ilustran cómo puede lograrse esto en situaciones de crisis, tales como intentos de toma de poder, muerte, incapacidad o sucesión de los CEO, o bien amenazas legales, del ambiente o del desempeño; sin embargo, las relaciones de control son muy diferentes en situaciones normales. Argumentan que los descensos graduales son un reto tremendo para los directores. Su estudio también sugiere que es necesario que los trabajos futuros acerca de las juntas directivas examinen los procesos de sensibilización ante los problemas, la selección y el cambio a través de periodos de tiempo más amplios.

La otra característica fuerte del estudio de Lorsch y MacIver (1989) son sus intentos para caracterizar a los directores y a las juntas directivas en operación. Aunque el estudio de Harvard está aún un paso atrás de la observación directa de las juntas directivas en acción (para consultar un raro espécimen de este tipo de trabajo, véase Alderfer, 1986), los hallazgos del estudio de Lorsch agregan algo a lo poco que se conoce acerca de cómo y por qué las normas de conducta en las juntas directivas influyen en las relaciones de poder, tanto entre los directores internos y externos, como con el CEO.

*El estudio de las juntas directivas  
y de los directores: una breve crítica*

Los breves intentos anteriores por caracterizar la investigación existente acerca de las juntas directivas y de los directores ha hecho hincapié en su ámbito y escala limitados. Es extraordinariamente difícil ofrecer una crítica minuciosa de un cuerpo de trabajo que a duras penas existe. De hecho, se puede argumentar que el asunto en cuestión no es la reflexión crítica de lo que existe, sino el estímulo positivo y abierto a cualquier investigación científico-social seria acerca de la conducta y el desempeño de las juntas directivas y sus directores.

En las primeras etapas del desarrollo en cualquier campo de trabajo se requiere cierta información descriptiva básica. No obstante, debido a la aparente preocupación sobre los datos demográficos públicos disponibles acerca de la composición de las juntas directivas, y la útil contribución hecha por las encuestas realizadas, por ejemplo, por el Bank of England (1985, 1988) o por empresas de consultoría, como Korn/Ferry International (1992), aún se requieren más encuestas sobre las características de los miembros y la estructura de las juntas direc-

tivas, la cultura y los procesos ligados a las tradiciones teóricas tales como la hegemonía gerencial y la teoría de la agencia (Kosnik, 1987; Fama y Jensen, 1983; Jensen y Meckling, 1976; Davis, 1991).

Los estudios acerca de la ubicación del poder dentro y alrededor de la sala de juntas son de una importancia crucial, no sólo para los teóricos del poder intraorganizacional, sino también para tender un puente con la tradición de las interrelaciones de las juntas directivas, con su interés en la estructura del poder de la élite en diversas sociedades industriales. Aún conocemos muy poco acerca de los patrones de conducta y las consecuencias de la situación dual del CEO (una misma persona ocupa los puestos de presidente y CEO), o de cualesquiera de las demás áreas cruciales de la dinámica relacional dentro y alrededor de la junta directiva, por ejemplo, entre el presidente y el CEO, entre el CEO y los directores internos y externos, y entre los directores internos y los externos. De hecho, como nos han recordado Stewart (1991) y otros, aún tenemos un conocimiento limitado de las semejanzas y las diferencias de lo que en realidad hacen los presidentes, los CEO y los directores, y qué motiva a invitar a los individuos a participar en las juntas directivas.

En un trabajo reciente de Murray, Bradshaw y Wolpin (1992), se trata de establecer tipologías de los patrones de poder en las juntas directivas, y de vincularlos con el desempeño de la junta y de la organización; se ilustra el valor analítico de las tipologías y de los sistemas de clasificación en el desarrollo temprano de los nuevos campos de investigación. Sin embargo, antes de establecer lazos tenues entre las variables dependientes y las variables independientes, quizá necesitemos conocer un poco más de la sustancia que estamos intentando vincular con otro fenómeno. Junto con el interés por los diversos patrones de poder en la junta directiva, necesitamos conocer mucho más acerca de la conducta general de los asuntos de la junta y cómo y por qué los procesos de ésta afectan a los patrones empíricos y a las teorías de la selección y del cambio (Pettigrew y Whipp, 1991; Fennell y Alexander, 1989; Goodstein y Boecker, 1991).

El estudio de Pettigrew y Whipp (1991) nos recuerda que el examen de los procesos de selección y de cambio no puede detenerse en el análisis del ápice estratégico de la empresa. La sala de juntas y otras altas influencias se conforman no sólo por las actividades de los actores en otros niveles dentro y fuera de la empresa, sino en mayor medida por procesos y fuerzas contextuales que emanan de las condiciones económicas, políticas y del sector industrial. Cuando se lleve a cabo el

trabajo de base sobre los patrones de conducta de la junta directiva que incluya los asuntos del control, de la selección y del cambio, habrá necesidad de vincular, paralelamente o en secuencia, esos análisis a los diversos escenarios y contextos en que operan las juntas directivas y, en última instancia, al nivel del desempeño en las escalas de la junta y de la empresa.

### **La composición y las correlaciones de los equipos de alta gerencia**

La bibliografía de las ciencias sociales sobre liderazgo es inmensa, como lo pueden atestiguar los análisis de Stogdill (1974), Bass (1990) y otros. Sin embargo, la investigación sobre el liderazgo en los contextos burocráticos está mucho menos desarrollada y todavía cuenta con numerosas controversias; la principal consiste en determinar hasta qué punto los dirigentes influyen en los diversos tipos de resultados organizacionales. Publicaciones recientes como las de Thomas (1988), Meindl (1990), House, Spangler y Woycke (1991) y Pettigrew y Whipp (1991) muestran que el debate acerca del efecto del liderazgo aún está muy en boga. En 1984, en parte como respuesta a las controversias en torno a los estudios de liderazgo, Hambrick y Mason publicaron una importante agenda de investigación, y argumentaban que el ápice estratégico de las empresas contenía algo más que los dirigentes individuales, y que ya era tiempo de que los académicos empezaran a ponerle más atención a los equipos gerenciales de alto nivel. Al hacerlo, Hambrick y Mason (1984) pudieron argumentar, de manera justificada, el haber creado un flujo de investigación relativamente coherente con su propio conjunto de hallazgos empíricos. El objetivo de esta sección es describir este cuerpo de trabajo, sus suposiciones y sus descubrimientos, sus fortalezas y sus debilidades y, posteriormente, sugerir algunos temas de investigación complementaria, así como preguntas acerca de las características, la conducta y el desempeño de los equipos gerenciales de alto nivel.

Hambrick y Mason (1984) describen su enfoque como la perspectiva de los altos rangos en la investigación macroorganizacional. El grupo objetivo de estudio es la coalición dominante de la empresa y su propuesta general inicial dice que “los resultados organizacionales —tanto las estrategias como la efectividad— se ven como reflejos de los valores y de las bases cognitivas de los actores poderosos en la organi-

zación” (1984, p. 193). Evitando “algunos asuntos psicológicos importantes pero complejos”, Hambrick y Mason (1984, p. 196) recomendaban poner el acento en las características gerenciales observables en cuanto indicadores de los atributos que un gerente lleva a una situación administrativa. “Estos atributos gerenciales son factores demográficos tales como edad, permanencia dentro de la organización, antecedentes funcionales, educación, raíces socioeconómicas y posición financiera.”

Aunque el trabajo de Hambrick y Mason de 1984 ya era sensible a los problemas de la causalidad, de las intercorrelaciones desenmarañadas y de las necesidades de datos de series de tiempo, y requería especialmente estudios estadísticos y clínicos, la tradición que emanó de ese trabajo se ha utilizado en estudios de corte transversal con datos demográficos. Dentro de esta tradición, Hambrick y sus estudiantes y colegas han explorado lazos entre las características del equipo de alto nivel, la discreción gerencial y las estrategias corporativas (Finkelstein y Hambrick, 1990; Michel y Hambrick, 1992), así como entre las características de esos equipos y la bancarrota organizacional (D’Aveni, 1990; Hambrick y D’Aveni, 1991). El estímulo de Hambrick también motivó una corriente de investigación que sugería que la integración y el funcionamiento del equipo gerencial de alto nivel son afectados, por lo menos de manera parcial, por su composición demográfica (O’Reilly *et al.*, 1993). Hoy en día, esta investigación demográfica también se está ampliando para incluir estudios que enlacen las características del equipo con las innovaciones de la empresa (Bantel y Jackson, 1989), y con la naturaleza y la dimensión del cambio corporativo estratégico, tal como el nivel de diversificación (Wiersema y Bantel, 1992). Otro grupo de académicos busca vincular al director y las características del equipo gerencial de alto nivel con el desempeño de la empresa (Norburn, 1986; Norburn y Birley, 1988; Keck, 1991). Algunos hallazgos incongruentes, en particular para relacionar la demografía del grupo con el desempeño de la empresa, y para definir si los equipos homogéneos o los heterogéneos contribuyen al éxito del equipo y de la empresa, han obligado a repensar las interpretaciones teóricas que se atribuían a los hallazgos, pero no a cuestionar en su totalidad este estilo de investigación.

Al enfrentarse con hallazgos incongruentes y contradictorios acerca de la homogeneidad-heterogeneidad del equipo de alto nivel y de su vínculo con el desempeño de la empresa, Priem (1990) argumenta en un trabajo conceptual la existencia de una relación curvilínea entre ambos. Según él, es probable que el desempeño sufra con niveles extremos, tanto de heterogeneidad como de homogeneidad; el grado

apropiado de ambas se predice determinando cuánta variación hay en el ambiente de la empresa. En ambientes estables, un mayor consenso es productivo, mientras en condiciones dinámicas se puede requerir más heterogeneidad. Este intento por contextualizar el desarrollo de la teoría llevó a que un estudio de Keck (1991) encontrara que los equipos abiertos tienden hacia un mayor desempeño en contextos turbulentos, y que los equipos estables conducen a un mayor desempeño en contextos no turbulentos. Quizá más importante es que esta última teorización, más bien fuera de contexto, se descarta, de manera que los académicos están comenzando a examinar las relaciones, si es que las hay, entre el contexto y las características del equipo ejecutivo. En un estudio nuevo e importante, Keck y Tushman (1991) pueden concluir, a partir de los datos de series de tiempo en la industria del cemento de los Estados Unidos desde 1900 hasta 1986, que dentro de la empresa tanto la reorientación como la sucesión del CEO se asociaron con cambios significativos dentro y fuera del equipo ejecutivo, un decremento en la permanencia del mismo y un incremento en su heterogeneidad. Es interesante ver cómo este equipo fue capaz de vincular los diversos tipos de cambios internos y externos a la compañía con las diferentes formas y niveles de impacto sobre el equipo de alto nivel. Así, por ejemplo, las sacudidas tecnológicas y las sucesiones del CEO sin que éste se haya retirado, se asociaron más con cambios significativos en el equipo de los veteranos, con una disminución en la permanencia del equipo ejecutivo y con un incremento de la heterogeneidad, que con cualquier cambio ocasionado por variaciones legales o regulatorias.

La breve caracterización del trabajo de Hambrick, inspirado en la investigación de los equipos gerenciales de alto nivel, es sólo una degustada de lo que se puede lograr al poner en marcha una agenda de investigación ambiciosa y darle seguimiento mediante una serie sostenida de averiguaciones empíricas. El progreso ha estado vinculado a un punto central estrecho y al uso poco común de datos demográficos, pero el patrón de desarrollo también ha sido agregar complejidad conceptual y analítica. Actualmente se utilizan las variables de control de manera más amplia que en el trabajo inicial basado en la relación insumo-resultado. Los datos de las series de tiempo también ayudan de algún modo con los problemas atribuibles a la causalidad. La primera teorización universalista se ha aguzado con la exploración de la variación contextual y, notablemente, en el trabajo de D'Aveni hay un intento explícito por enlazar la tradición del equipo gerencial de alto nivel tanto con la investigación de las interrelaciones de las juntas directivas

(D'Aveni, 1990) como con la teoría de la agencia (D'Aveni y Kesner, 1991). Sin embargo, si no se quiere que la tradición del equipo gerencial de alto nivel termine como otro triunfo del método sobre la sustancia, entonces es necesario que surjan nuevas preguntas y métodos, con el fin de complementar y redirigir esta investigación.

#### *Los equipos de alta gerencia: una breve crítica y algunas sugerencias*

La perspectiva de los altos rangos está tan dominada por el análisis demográfico que cualquier evaluación de sus debilidades y fortalezas debe empezar por ahí. Probablemente no sea coincidencia que un año antes de que apareciera el artículo de Hambrick y Mason (1984), Pfeffer (1983) haya publicado una importante reseña sobre la demografía organizacional. En su artículo, Pfeffer define lo que entiende por demografía organizacional, delinea su punto de vista de la estructura de las hipótesis y las explicaciones demográficas, y utiliza una variedad de ejemplos para explorar la promesa nunca probada ni realizada por muchos enfoques demográficos. Así, "la demografía se refiere a la composición, en términos de atributos básicos tales como edad, sexo, nivel educativo, antigüedad, raza, etc., de una entidad social en estudio" (Pfeffer, 1983, p. 303). Se describe que las distribuciones demográficas poseen una realidad teórica y empírica distinta de la suma de respuestas de los miembros individuales y, de manera importante, "están listas para ser medidas y son razonablemente objetivas", por supuesto, si se las compara con una gama de "estructuras hipotéticamente no observables, tales como el compromiso, las incitaciones al conflicto, el conflicto, el nivel de aspiraciones, etc." (Pfeffer, 1983, p. 352). La demografía se presenta como una variable causal importante que afecta a una cantidad de variables y procesos involucrados y, a través de ellos, a una cantidad de resultados organizacionales. Pfeffer ejemplifica la característica demográfica (la variable independiente), la variable involucrada y la variable de resultado, enlazada de manera lineal con la extensión de la distribución del servicio de una organización, con el conflicto intraorganizacional supuesto, con las tasas de rotación.

Pfeffer (1983) sugiere que la promesa en ese enfoque dependerá de la solución de una cantidad de asuntos empíricos y de la filosofía de la ciencia. Así, de manera empírica, ¿en qué medida la demografía

predice y explica la variación en la estructura involucrada (conflicto) o en la variable dependiente (rotación)? Pero el punto mayor Pfeffer (1983, p. 351) lo describe como una cuestión de gusto y de filosofía de explicación científica: “¿En qué medida corresponde a la investigación rastrear a través del efecto demográfico los diversos constructos involucrados; o en qué medida puede el efecto que postula el efecto demográfico y un mecanismo plausible examinarse simplemente por la investigación de la relación empírica entre la demografía y lo que ésta afecta? (Pfeffer, 1983, p. 351). El mismo responde a su pregunta: “En cuanto usted diga que es necesario entender los procesos o los constructos involucrados, se embarcará inevitablemente en una regresión al reduccionismo de la que no hay escapatoria lógica” (Pfeffer, 1983, p. 352). Lawrence (1991) hace uso, en un artículo cuidadoso y profundo, de una buena cantidad de investigación demográfica organizacional contenida en el artículo de Pfeffer para presentar un punto de vista contrario.

El título del artículo de Lawrence (1991), “The Black Box of Organizational Demography” (La caja negra de la demografía organizacional), pone en claro su debate con Pfeffer y con el talón de Aquiles de la investigación del equipo gerencial de alto nivel. Básicamente, Lawrence confronta la suposición de los demógrafos en cuanto a que el uso de variables demográficas como sustitutos de los procesos involucrados niega la necesidad de estudiar dichos procesos y, por ende, de hecho prueba los lazos entre la variable independiente, los procesos involucrados y el resultado predicho. Lawrence (1991) va aún más lejos al presentar un caso de competencia en el que la caja negra (entre la variable de insumo y la de resultado) se cunde de relaciones débiles entre las variables dependientes y los constructos que intervienen, y de muchos procesos sociales y psicológicos involucrados, además de los que se supusieron; y quizá los lazos entre las variables de insumos y de resultado no son lineales ni unidireccionales, sino dinámicos y recurrentes. Las formas demográficas del análisis en sí mismas “alejan a los investigadores más y más, tanto empírica como teóricamente, de los mecanismos verdaderos que subyacen a las relaciones observadas” (Lawrence, 1991, p. 21), y sin el análisis directo y concreto de los mecanismos y procesos involucrados, ¿cómo se pueden explicar realmente las razones para que se dé un lazo empírico entre las variables de insumo y las de producto?

La acusación más grave de la investigación de los equipos gerenciales de alto nivel basados en la demografía consiste en que nadie,

nunca, ha estado cerca de un equipo de alto nivel en un contexto organizacional, ya sea para observarlo directamente en acción o para entrevistar a sus integrantes acerca de los lazos entre su estructura y sus características, sus procesos de comunicación y de toma de decisiones, así como su impacto y su desempeño. Por ejemplo, estudios recientes como el de O'Reilly *et al.* (1993), que habían intentado ir más allá de datos de archivo y de análisis demográficos, se han basado en los informes del CEO sobre la estructura, las características y la dinámica del equipo de alto nivel. De esta manera, se dieron enormes saltos interpretativos a partir de distantes sustitutos demográficos de las características del equipo, tales como la homogeneidad y la heterogeneidad, a través de los procesos involucrados remotos y no observados, como el procesamiento de la información, la resolución de conflictos y de problemas, las variables de resultados como la efectividad y el desempeño organizacional del equipo. El resultado fue una serie de descubrimientos incongruentes y no concluyentes, por ejemplo, acerca de la relación existente entre la homogeneidad y la heterogeneidad, la efectividad del equipo (véanse unas reseñas en Keck, 1991, y O'Reilly *et al.*, 1993) y los problemas continuos para desenmarañar causas y efectos. Algunos ejemplos del problema de la causalidad en reversa incluyen lo siguiente: ¿la permanencia larga de equipos de alto nivel conduce a la persistencia de estrategias de negocios, o es la existencia de estrategias persistentes la causa de la permanencia larga de los equipos? (Finkelstein y Hambrick, 1990). Y ¿los equipos de alto nivel se embarcan en estrategias de diversificación gracias a la composición del equipo, o es la búsqueda de diversificación la que conduce a la creación de ciertos tipos de competencias y características de los equipos de alto nivel? (Michael y Hambrick, 1992).

Una dificultad más en la bibliografía sobre los equipos gerenciales de alto nivel es la incongruencia para definir quién es el equipo. Flatt (1992) tiene absoluta razón al argumentar que esto puede ser crucial en la determinación de los resultados, y puede contribuir a la incongruencia de los hallazgos empíricos. Las variantes en curso sobre quién está en el equipo incluyen a los ejecutivos de la junta directiva (Finkelstein y Hambrick, 1990), al CEO y a los que le informan directamente (O'Reilly *et al.*, 1992), o a los dos niveles ejecutivos más altos (Wiersema y Bantel, 1992). Pero este asunto no se puede resolver sólo por la elección arbitraria de títulos o de niveles de dirección. Keck (1991) argumentó que algunos actores sin título pueden tener un papel dentro del equipo, y otros con títulos pueden ser marginados. También está

otro asunto de fondo que requiere ser investigado: ¿todos los ejecutivos interactúan como equipos? Tales preguntas sólo pueden responderse con una combinación de observaciones y entrevistando a los miembros del equipo de alto nivel en acción, como han demostrado, por ejemplo, Eisenhardt y Bourgeois (1988) y Eisenhardt (1989).

Arriba se señalaron algunas de las líneas para futuras investigaciones sobre estos equipos. Dentro de la tradición demográfica del equipo de alto nivel existe la necesidad de tratar las características del mismo como una variable dependiente: ¿por qué los equipos se ven como lo hacen? Con este enfoque puede surgir un trabajo teórico y empírico más refinado, que contextualice a la característica demográfica, a los procesos involucrados, a la variable de resultados y a las interrelaciones. Pero seguramente la verdadera recompensa en trabajos futuros vendrá de una corriente de investigación paralela sobre los equipos de alto nivel que examine la estructura, el proceso y el desempeño de los mismos en acción. ¿Cómo y por qué surgen dichos equipos? ¿Cómo la gama de logros complementarios de los equipos crece, se desarrolla y se disuelve en ciertas empresas e industrias en puntos determinados de la trayectoria y del desarrollo de las mismas? ¿Cómo surgen las camarillas y las intrigas, y cómo se gana y se pierde el poder dentro del equipo en tanto se resuelven ciertos asuntos clave? ¿Cómo se emparejan las interpretaciones de la conducta del liderazgo con suposiciones previas acerca de los papeles heroicos de los CEO? ¿De qué manera las interdependencias de las tareas dentro de los equipos de alto nivel y sus características asociadas de la cultura intraequipo, así como el poder, afectan a las relaciones de control entre los miembros del equipo, el CEO y la junta directiva? ¿El carácter y la calidad del proceso grupal afectan la capacidad del equipo para aprender y cambiar?, y, de ser así, ¿de qué manera?, y ¿por qué afecta el proceso del equipo a su efectividad y, en última instancia, al desempeño competitivo de la empresa?

### Conclusión

Las tres áreas de investigación revisadas en este artículo cuentan con fortalezas y debilidades. De diversas maneras, utilizando métodos contrastantes y distintos niveles de análisis, cada una ha contribuido a lo poco que conocemos de las élites gerenciales. El enfoque metodológico distintivo en las interrelaciones y en el equipo de alta gerencia ha

dado a esas tradiciones una coherencia intelectual y un efecto mayor que el trabajo sobre las juntas directivas y los directores. Entre más disperso, limitado y preceptivo ha sido el trabajo de las juntas, más difícil se ha hecho identificar sus logros empíricos y teóricos. En conjunto, las tres áreas de investigación se han aislado con respecto a las otras. Se puede demostrar que los desarrollos incrementales son posibles dentro de la lógica y los métodos de las tres áreas de investigación. El progreso también es posible, como han sugerido D'Aveni (1990), Goodstein y Boecker (1991) y otros, al enlazar algunas de las preguntas planteadas por los tres enfoques en estudio con bases más amplias.

Sin embargo, las conclusiones de este trabajo rebasan las sugerencias en torno al desarrollo incremental dentro de cada una de las tradiciones. Con algunas notables excepciones, las tres áreas de investigación comparten la limitación de estudiar las élites gerenciales lejos de los actores, los procesos y los asuntos que ellas enfrentan. Es difícil que podamos ver a las redes de interrelaciones en acción. De primera mano, sabemos poco acerca de por qué los directores forman lazos más allá de las fronteras de su propia organización, cuáles son los propósitos de esos lazos y qué asuntos se crean o se resuelven a través de esa conducta. Las relaciones de poder se atribuyen. Las relaciones de control dentro y entre las clases sociales se infieren. La movilización y el uso del poder para lograr resultados acordes con intereses percibidos continúan sin ser observados. En la investigación de equipos gerenciales de alto nivel se recurre a características demográficas fácilmente medibles que se utilizan como reemplazos de los procesos involucrados no observados, de manera que se dan saltos ilativos a conclusiones de una gama de resultados organizacionales. La existencia de un equipo gerencial de alto nivel se supone. Nadie se sienta tan cerca del fenómeno para identificar si existe, y en qué medida, tal equipo, y a través de qué procesos, moldea su repercusión. En la actualidad, la investigación sobre las élites gerenciales que se inclina hacia los estudios procesales de las redes interrelacionadas, a las juntas directivas y a los equipos de alta gerencia en acción, no sólo es un trabajo agradable sino que se convierte en esencial.

Al elaborar el argumento para los estudios del proceso de las élites gerenciales, no se hace ninguna suposición concomitante en cuanto a que las tres tradiciones aquí revisadas sean reemplazadas por esta alternativa. Por el contrario, el propósito intelectual es complementar, no reemplazar. Al encauzar el estudio de las élites hacia el proceso se

pueden dar nuevas respuestas a las preguntas confusas de trabajos pasados y formular otras nuevas que no se contemplaron en esos estudios, así como dar lugar al surgimiento de nuevas formas de conocimiento para dar forma a los patrones empíricos existentes. Por supuesto, está más allá de la ambición de este trabajo especificar con detenimiento hipótesis procesales detalladas sobre las interrelaciones de las juntas directivas y las redes, y sobre las juntas directivas y los equipos gerenciales de alto nivel. En conclusión, este artículo sugiere algunas áreas y preguntas generales para la investigación empírica, guiada por un análisis procesal y contextual de las élites gerenciales.

En otro lugar, este autor ha descrito una gama de requerimientos analíticos para estudiar procesos de una manera contextualizadora (Pettigrew, 1985a, 1985b, 1990, 1992). En resumen, llaman la atención los siguientes seis requerimientos:

- 1) La inclusión: el estudio de procesos a través de varios niveles de análisis.
- 2) La interconexión temporal: el estudio de los procesos en el pasado, el presente y el futuro.
- 3) Otorgar un papel en la explicación tanto al contexto como a la acción.
- 4) Una búsqueda de explicaciones holistas y no lineales de los procesos.
- 5) Una necesidad de vincular el análisis de procesos con la ubicación y la explicación de resultados.
- 6) Una necesidad de que el investigador equilibre la participación y la distancia con los actores en el proceso de investigación.

Frente a estos requerimientos, la investigación existente sobre las interrelaciones de las juntas directivas y las tradiciones del equipo de alta gerencia tiene muy poco que ofrecer al análisis de los procesos. De hecho, la lógica de ambos enfoques evita cualquier preocupación real por las preguntas acerca de los procesos. En cada caso se miden los insumos, la estructura de las redes de interrelaciones o las características demográficas de los equipos, y posteriormente se hacen inferencias acerca del papel causal de estas variables independientes sobre algunas variables dependientes o de resultado. Los procesos entre los insumos y los resultados desempeñan un papel en la explicación pero no son directamente analizados u observados. De manera que la tradición de las interrelaciones es fuerte para describir la anatomía estruc-

tural de los lazos del director, pero es muy silenciosa en la observación del surgimiento, uso y efecto de tales lazos. No sorprende que permanezcan las dudas sobre el sentido y el significado de las interrelaciones de las juntas directivas.

Cualquier intento por reparar este desequilibrio entre los análisis estructural y de procesos llevaría a las siguientes líneas de cuestionamiento. ¿Por qué y cómo surgen, se consolidan y se disuelven los lazos de las interrelaciones? ¿Qué motivos mezclados están detrás del ofrecimiento y aceptación de pertenecer a varias juntas directivas? ¿Qué fluye a través de las interrelaciones, le da forma a esos flujos y con qué propósitos e intereses en mente? ¿Cómo se dirigen los procesos de influencia dentro de la red y cómo es posible desenmarañar el lugar de los procesos de influencia de la coordinación, de la proporción de información y del control? ¿Cuáles son los verdaderos propósitos de los lazos y cómo cambian estos propósitos con el tiempo en el contexto de cambios generales de la junta directiva en el contexto político, social, económico y comercial de la empresa? ¿Hay "estrellas" de la red en cualquier conjunto de patrones sectoriales o nacionales de vinculación? ¿Quiénes son estas "estrellas" de la red? ¿Comparten alguna clase social, o características educativas, de género o profesionales? ¿Hay hilos comunes en las carreras de las "estrellas" de la red? ¿Cómo y por qué son capaces de ejercer poder en ciertos tipos de esferas de actividad pero no en otras? Si, como han mostrado Bauer y Bertin-Mouroit (1992) y Hamilton y Biggart (1988), existen diferencias en la estructura y en las características demográficas de las élites de negocios en las diversas sociedades, ¿qué explica estas diferencias y qué consecuencias tienen para la conducción de los asuntos corporativos dentro y entre las sociedades? Una investigación empírica orientada por estas preguntas generales (y muchas otras que se pueden desarrollar) alejará rápidamente a la tradición de las interrelaciones, descriptiva de la estructura de las redes, para que examine la sustancia, los procesos, las consecuencias y el efecto de los lazos interorganizacionales.

En la investigación de los equipos gerenciales de alto nivel, la caja negra contiene los procesos de mediación, supuestos pero no observados, que pretenden enlazar a las características demográficas con los resultados organizacionales. Sin embargo, más importante aún es el hecho de que la caja negra contiene también la esencia de la investigación para el proceso académico, es decir, el surgimiento, los desarrollos, la conducta, el impacto y el desempeño del equipo en sí mismo. Las observaciones y los análisis realmente cercanos sobre el equipo geren-

cial de alto nivel aclararían al menos algunos de los aspectos de los problemas de definición que no se han tratado, acerca de quién es el equipo de alto nivel y si los gerentes funcionan en grupos o equipos durante el procesamiento de asuntos estratégicos (Jackson, 1992). Más que suponer títulos y cargos como indicadores de participación en los procesos de selección y cambio, la primera tarea para el proceso académico es identificar qué actores están involucrados y por qué. Aún conocemos poco sobre por qué y cómo los equipos de alto nivel y otras agrupaciones se ven de la manera en que lo hacen, los procesos por los que los equipos desarrollan sus tareas, cómo se relacionan los CEO con sus subordinados inmediatos, y cómo, por qué y cuándo los altos rangos se involucran en los procesos fundamentales de percepción de problemas, toma de decisiones, aprendizaje y cambio. Los pesimistas que consideran que el acceso nunca estará disponible para este tipo de investigación pueden adquirir alguna confianza a partir de los progresos alcanzados en estudios recientes por Eisenhardt (1989), Eisenhardt y Schoonhoven (1990), y Pettigrew y Whipp (1991).

El progreso alcanzado en nuestra tercera área de investigación, es decir, el estudio de las juntas directivas y sus directores, no ha sido auxiliado por los intentos demasiado ambiciosos por enlazar a las variables independientes, tales como la composición de la junta directiva, con las variables de resultado, tales como el desempeño de la junta y de la empresa. Aquí, la agenda de investigación no requiere ser orientada sólo por los estudios que prueban el poder explicativo relativo de la teoría de la agencia o las teorías de la hegemonía gerencial. La tarea es quizá más simple: redirigir el abrumador sesgo preceptivo de esta literatura y comenzar a ofrecer algunos hallazgos descriptivos básicos acerca de las juntas directivas y de sus directores. Necesitamos conocer más acerca de la estructura y el funcionamiento de las juntas, más allá de las preocupaciones acostumbradas con respecto al tamaño y a la composición. Aún hay muy pocos estudios acerca de quiénes son los directores externos, qué los motiva a unirse a las juntas directivas, y qué hacen ellos, los CEO y los directores internos. Se conoce muy poco acerca de la dinámica relacional dentro y alrededor de la sala de juntas; cómo se forman y desarrollan las relaciones entre el CEO y un presidente distinto, si es que existe; cómo se relaciona el CEO con los directores internos en las materias de peso, y cómo y por qué las relaciones entre los directores internos afectan sus relaciones con los miembros externos de la junta directiva.

Sin embargo, para el proceso académico la fascinación real es la

operación efectiva de la reunión dentro y fuera de la sala de juntas. ¿Cuál es el grado de participación de la junta directiva en el proceso estratégico?, ¿cómo y por qué se involucran en diferentes tipos de asuntos en varios periodos en el desarrollo de la organización y con qué consecuencias? La exploración del funcionamiento y del desempeño de la junta requiere, en primera instancia, enlazarse con los asuntos específicos y concretos que normalmente se supone pertenecen a la esfera de interés y de influencia de las juntas directivas. ¿Cómo se involucran las juntas directivas en los procesos de selección del CEO y los directores y en su compensación? ¿Quién evalúa el desempeño del CEO, cuándo y cómo?

¿Qué comités de la junta directiva se crean para qué propósitos y cómo fluye la información dentro y alrededor de estos comités, de la junta misma, del CEO y de directores individuales? ¿Cómo se definen, crean y disuelven, a lo largo de las diferentes etapas de desarrollo de la organización, los activos complementarios en recursos humanos de la junta directiva cuando se sacude la credibilidad durante las crisis de desempeño y de sucesión de cuadros de directores internos y externos? ¿De qué manera la movilización y el uso del poder dentro y alrededor de la junta afecta a las principales elecciones y cambios enfrentados por la organización?, y ¿cómo y por qué se apoya a los poderosos a través de lazos fuera de la empresa y los verifican personas que no pertenecen a la élite dentro de la empresa? Una atención sostenida a estas preguntas empíricas, alimentada con información de los avances teóricos acerca de la toma de decisiones, del cambio, del poder dentro y entre las compañías, ayudará al avance de nuestro conocimiento sobre la conducción de las élites gerenciales en las empresas.

### Agradecimiento

Agradezco a Matthew Pettigrew su ayuda en la recopilación de elementos de la literatura existente para la elaboración de este trabajo.

### Referencias bibliográficas

- Alderfer, C. P. (1986), "The Invisible Director on Corporate Boards", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, pp. 2-8.  
 Atkinson, L. y J. Galaskiewicz (1988), "Stock Ownership and Company

- Contributions to Charity", *Administrative Science Quarterly*, vol. 30, pp. 224-241.
- Auletta, K. (1991), *Three Blind Mice: How the TV Networks Lost Their Way*, Nueva York, Random House.
- Bank of England (1985), "The Boards of Quoted Companies", *Bank of England Quarterly Bulletin*, junio, pp. 233-236.
- (1988), "Composition of Company Boards", *Bank of England Quarterly Bulletin*, mayo, p. 242.
- Bantel, J. A. y S. E. Jackson (1989), "Top Management and Innovation in Banking: Does the Composition of the Top Team Make a Difference?", *Strategic Management Journal*, vol. 10, pp. 107-124.
- Bass, M. M. (1990), *Bass and Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*, 3a. ed., Nueva York, Free Press.
- Bauer, M. y B. Bertin-Mourot (1992), *Les 200 en France en Allemagne*, Paris, CNRS y Heidrich y Struggles.
- Baysinger, B. D. y H. D. Butler (1985), "Corporate Governance and the Board of Directors: Performance Effects of Changes in Board Composition", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 1, pp. 101-124.
- Berle, A. A. y G. C. Means (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, Nueva York, Macmillan.
- Bradshaw, P., V. Murray y J. Wolpin (1982), "Do Non-profit Boards Make a Difference? An Exploration of the Relationship between Board Structure, Process and Effectiveness", Ontario, Faculty of Administrative Studies-York University, abril.
- Bryman, A. (1992), *Charisma and Leadership in Organizations*, Londres, Sage Publications.
- Burt, R. (1980), "Cooptive Corporate Actor Networks: A Reconsideration of Interlocking Directorates Involving American Manufacturing", *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, pp. 557-582.
- (1983), *Corporate Profits and Cooptation*, Nueva York, Academic Press.
- Cadbury, sir Adrian (1990), *The Company Chairman*, Londres, Director Books.
- Cadbury Report (1992), "Draft Report", emitido por el Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, Londres, Moorgate, julio.
- Charkham, J. P. (1986), *Effective Boards*, Londres, Chartac.
- Clawson, D., A. Neustadtl y D. Scott (1992), *Money Talks: Corporate Pace and Political Influence*, Nueva York, Basic Books.
- Cochran, P. L., R. A. Wood y T. B. Jones (1985), "The Composition of Boards of Directors and the Incidence of Golden Parachutes", *Academy of Management Journal*, vol. 28, pp. 664-671.
- D'Aveni, R. A. (1990), "Top Managerial Prestige and Organizational Bankruptcy", *Organization Science*, vol. 1, núm. 2, pp. 121-142.
- D'Aveni, R. A. e I. F. Kesner (1991), "Top Managerial Prestige, Power and

- Tender Offers: A Study of Elite Social Networks and Target Firm Cooperation during Takeovers", Hanover, NH, Amos Tuck School-Dartmouth College (inérito).
- Davis, G. F. (1991), "Agents without Principles? The Spread of the Poison Pill through the Intercompany Network", *Administrative Science Quarterly*, vol. 36, pp. 583-613.
- (1992), "The Interlock Network as a Self-reproducing Social Structure", Kellogg Graduate School of Management-Northwestern University, marzo (inérito).
- Davis, G. F. y W. W. Powell (1992), "Organization-environment Relations", en M. Dunnette y L.M. Hough (eds.), *Handbook of Industrial and Organization Psychology*, 2a. ed., Palo Alto, Cal., Consulting Psychologists Press, pp. 315-375.
- Donaldson, G. y J. Lorsch (1983), *Decision Making at the Top: The Shaping of Strategic Direction*, Nueva York, Basic Books.
- Dooley, P. (1969), "The Interlocking Directorate", *American Economic Review*, vol. 59, pp. 314-323.
- Eisenhardt, K. M. (1989), "Making Fast Strategic Decisions in High Velocity Environments", *Academy of Management Journal*, vol. 33, núm. 3, pp. 543-576.
- Eisenhardt, K. M. y L. J. Bourgeois (1988), "Politics of Strategic Decision Making in High Velocity Environments: Toward a Midrange Theory", *Academy of Management Journal*, vol. 31, núm. 4, pp. 737-770.
- Eisenhardt, K. M. y C. B. Schoonhoven (1990), "Organizational Growth: Linking Founding Team, Strategy, Environment and Growth and US Semiconductors Ventures 1978-88", *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, pp. 504-529.
- Fama, E. F. y M. C. Jensen (1983), "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics*, vol. 26, pp. 327-349.
- Fennell, M. L. y J. A. Alexander (1989), "Governing Boards and Profound Organizational Change in Hospitals", *Medical Care Review*, vol. 46, núm. 2, verano, pp. 157-187.
- Field, G. W. y J. Higley (1980), *Elitism*, Londres, Routledge.
- Finkelstein, S. y D. Hambrick (1990), "Top Management-team Tenure and Organizational Outcomes: The Moderating Work of Managerial Discretion", *Administrative Science Review*, vol. 35, pp. 484-503.
- Flatt, S. (1992), *A Longitudinal Study in Organizational Innovativeness: How Top Team Demography Influences Organizational Innovation*, tesis de doctorado, Berkeley, University of California.
- Fligstein, N. (1990), *The Transformation of Corporate Control*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Gabarro, J. J. (1987), *The Dynamics of Taking Charge*, Boston, Mass., Harvard Business School Press.

- Galaskiewicz, J. (1985), *Social Organization of an Urban Grants Economy*, Orlando, Fla., Academic Press.
- Gersick, C. J. G. (1988), "Time and Transition in Work Teams: Towards a New Model of Group Development", *Academy of Management Journal*, vol. 31, núm. 1, pp. 9-41.
- Giddens, A. (1974), "Elites in the British Class Structure", en P. Stanworth y A. Giddens (eds.), *Elites and Power in British Society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-22.
- Glasberg, D. S. y M. Schwartz (1983), "Ownership and Control of Corporations", *Annual Review of Sociology*, vol. 9, pp. 311-332.
- Goodstein, J. y W. Boeker (1991), "Turbulence at the Top: A New Perspective on Governance Structure Changes and Strategic Change", *Academy of Management Journal*, vol. 34, núm. 2, pp. 306-330.
- Granovetter, M. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, vol. 91, pp. 481-510.
- Hambrick, D. C. y P. A. Mason (1984), "Upper Echelons: The Organization as a Reflection of its Top Managers", *Academy of Management Review*, vol. 9, núm. 2, pp. 193-206.
- Hambrick, D. C. y R. A. D'Aveni (1991), "Top Team Deterioration as Part of the Downward Spiral of Large Corporate Bankruptcies", documento inédito, Columbia Business School, septiembre.
- Hamilton, G. G. y N. W. Biggart (1988), "Market, Culture and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization", *American Journal of Sociology*, vol. 94, pp. 552-594.
- Hermalin, B. E. y M. S. Weisbach (1991), "The Effects of Board Composition and Direct Incentives on Firm Performance", *Financial Management*, vol. 20, núm. 4, pp. 101-112.
- Herman, E. S. (1981), *Corporate Control, Corporate Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hirsch, P. M. (1982), "Network Data versus Personal Accounts: The Normative Culture of Interlocking Directorates", Graduate School of Business-University of Chicago (inédito).
- House, R. J., W. D. Spangler y J. Woycke (1991), "Personality and Charisma in the US Presidency: A Psychological Theory of Leader Effectiveness", *Administrative Science Review*, vol. 36, pp. 364-396.
- Jackson, S. E. (1992), "Consequences of Group Composition for the Interpersonal Dynamics of Strategic Issue Processing", en P. Shrivastava, A. Huff y J. Dutton (eds.), *Advances in Strategic Management*, vol. 8, Greenwich, Con., JAI Press, pp. 345-382.
- Jensen, M. C. y W. H. Meckling (1976), "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, vol. 3, pp. 305-360.

- Johnson, G. (1987), *Strategic Change and the Management Process*, Oxford, Basil Blackwell.
- Kahl, J. (1957), *The American Class Structure*, Nueva York, Rinehart.
- Keck, S. L. (1991), "Top Executive Team Structure: Does it Matter Anyway?", School of Business-Texas A & M University (inédito).
- Keck, S. L. y M. Tushman (1991), "Environmental and Organizational Context and Executive Team Characteristics", School of Business-Texas A & M University (inédito).
- Kesner, I. F. y R. B. Johnson (1990), "An Investigation of the Relationship between Board Composition and Stockholder Suit", *Strategic Management Journal*, vol. 11, pp. 327-336.
- Kimberly, J. R. y E. J. Zajac (1988), "The Dynamics of CEO/Board Relations", en D. C. Hambrick (ed.), *The Executive Effect: Concepts and Methods for Studying Top Managers*, Greenwich, Con., JAI Press.
- Korn/Ferry International (1992), *Boards of Directors Study UK 1992*, Londres, Korn Ferry.
- Kosnik, R. D. (1987), "Greenmail: A Study of Board Performance in Corporate Governance", *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, pp. 163-185.
- Lawrence, B. S. (1991), "The Black Box of Organizational Demography", Anderson Graduate School of Management-UCLA, abril (inédito).
- Loose, P. y J. Yelland (1987), *The Company Director: His Functions, Powers and Duties*, Bristol, Jordan & Sons.
- Lorsch, J. W. y W. MacIver (1989), *Paawns and Potentates: The Reality of America's Corporate Boards*, Boston, Mass., Harvard Business School Press.
- Mace, M. (1971), *Directors: Myth and Reality*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Mechanic, D. (1964), "Sources of Power in Lower Participants in Complex Organizations", *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, núm. 3, pp. 349-364.
- Meindle, R. R. (1990), "On Leadership: An Alternative to the Conventional Wisdom", en B. Staw y L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, vol. 12, pp. 159-203.
- Michel, J. G. y D. C. Hambrick (1992), "Diversification Posture and Top Management Team Characteristics", *Academy of Management Journal*, vol. 35, núm. 1, pp. 9-37.
- Mintz, B. y M. Schwartz (1985), *The Power Structure of American Business*, Chicago, Ill., Chicago University Press.
- Mizruchi, M. S. (1983), "Who Controls Whom? An Examination of the Relations between Management and Board Directors in Large American Corporations", *Academy of Management Review*, vol. 8, pp. 426-435.
- (1984), "Review of Johannes M. Pennings, Interlocking Directorates", *Administrative Science Quarterly*, vol. 29, pp. 142-145.
- (1992), *The Structure of Corporate Political Action: Interfirm Relations and their Consequences*, Boston, Mass., Harvard University Press.

- Mizruchi, M. S. y M. Schwartz (eds.) (1987), *Interorganizational Relations: The Structural Analysis of Business*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Murray, V., P. Bradshaw y J. Wolpin (1992), "Power in and around Non-profit Boards", Ontario, Faculty of Administrative Studies-York University (inédito).
- Norburn, D. (1986), "GoGo's, YoYo's and Dodo's: Company Directors and Industry Performance", *Strategic Management Journal*, vol. 7, pp. 101-117.
- (1989), "The Chief Executive: A Breed Apart", *Strategic Management Journal*, vol. 10, pp. 1-15.
- Norburn, D. y S. Birley (1988), "The Top Management Team and Corporate Performance", *Strategic Management Journal*, vol. 9, pp. 225-237.
- O'Reilly, C. A. III, R. C. Snyder y J.N. Boothe (1993), "Effects of Executive Team Demography on Organizational Change", en G. Huber y W. Glick (eds.), *Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 147-175.
- Pahl, R. E. y J. T. Winkler (1974), "The Economic Elite: Theory and Practice", en P.J. Stanworth y A. Giddens (eds.), *Elites and Power in British Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Palmer, D. (1983), "Broken Ties: Interlocking Directorates and Interorganizational Coordination", *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, pp. 40-55.
- Palmer, D., P. D. Jennings y X. Zhou (1989), "Growth Strategies and Institutional Prescriptions: Adoption of the Multi-divisional Form by Large US Corporations, 1963-1968", documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Sociológica Estadounidense.
- Pearce, J. A. y S. A. Zahra (1991), "The Relative Power of CEO's and Boards of Directors: Association with Corporate Performance", *Strategic Management Journal*, vol. 12, núm. 2, pp. 135-153.
- Pettigrew, A. M. (1973), *The Politics of Organizational Decision Making*, Londres, Tavistock.
- (1985a), *The Awakening Giant: Continuity and Change in ICI*, Oxford, Basil Blackwell.
- (1985b), "Contextualist Research: A Natural Way to Link Theory and Practice", en E. E. Lawler (ed.), *Doing Research that is Useful in Theory and Practice*, San Francisco, Cal., Jossey-Bass, pp. 222-248.
- (1990), "Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice", *Organizational Science*, vol. 1, núm. 3, pp. 267-292.
- (1992), "The Character and Significance of Strategy Process Research", *Strategic Management Journal*, vol. 13, invierno.
- Pettigrew, M. A. (1992), "Boards of Directors: A Review of Recent Research", documento de trabajo, Centre for Corporate Strategy and Change-University of Warwick, julio.
- Pettigrew, A. M. y R. Whipp (1991), *Managing Change for Competitive Success*, Oxford, Basil Blackwell.

- Pfeffer, J. (1972), "Size and Composition of Corporate Boards of Directors: The Organization and its Environment", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 218-228.
- (1983), "Organizational Demography", en B. Staw y L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior*, vol. 5, Greenwich, Con., JAI Press, pp. 299-357.
- Pfeffer, J. y G. Salancik (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Nueva York, Harper and Row.
- Priem, R. L. (1990), "Top Management Team Group Factors, Consensus, and Firm Performance", *Strategic Management Journal*, vol. 11, núm. 6, pp. 469-478.
- Rechner, P. L. y D. R. Dalton (1991), "CEO Duality and Organizational Performance: A Longitudinal Analysis", *Strategic Management Journal*, vol. 12, pp. 155-165.
- Scott, J. (1991), "Networks of Corporate Power: A Comparative Assessment", *Annual Review of Sociology*, vol. 17, pp. 181-203.
- Singh, H. y F. Harianto (1989), "Management-Board Relationships, Takeover Risk, and the Adoption of Golden Parachutes", *Academy of Management Journal*, vol. 32, pp. 7-24.
- Smith, C., J. Child y M. Rowlinson (1991), *Reshaping Work: The Cadbury Experience*, Cambridge, University of Cambridge Press.
- Sonquist, J. A. y T. Koenig (1975), "Interlocking Directorates in the Top USA Corporations: A Graph Theory Approach", *The Insurgent Sociologist*, vol. 5, pp. 196-229.
- Stewart, R. (1991), "Chairmen and Chief Executives: An Exploration of their Relationship", *Journal of Management Studies*, vol. 28, núm. 5, pp. 511-527.
- Stinchcombe, A. L. (1990), "Weak Structural Data: A Review of Interorganizational Relations", en M. S. Mizruchi y M. Schwartz (eds.), *Contemporary Sociology*, vol. 19, pp. 380-382.
- Stogdill, R. M. (1974), *Handbook of Leadership: A Survey and Research*, Nueva York, Free Press.
- Stokman, F. N., J. P. Scott y R. Ziegler (eds.) (1985), *Networks of Corporate Power*, Cambridge, Polity Press.
- Thomas, A. B. (1988), "Does Leadership Make a Difference to Organizational Performance?", *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, pp. 388-400.
- Tricker, R. I. (1978), *The Independent Director: A Study of the Non-executive Director and the Audit Committee*, Croydon, Tolley.
- Useem, M. (1984), *The Inner Circle*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1991), "Organizational and Managerial Factors in the Shaping of Corporate Social and Political Action", en *Research in Corporate Social Performance and Policy*, vol. 12, Greenwich, Con., JAI Press, pp. 63-92.
- Vancil, R. F. (1987), *Passing the Baton: Managing the Process of CEO Succession*, Boston, Mass., Harvard Business School Press.

- Whitt, J. A. (1982), *Urban Elites and Mass Transportation*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Wiersema, M. F. y K. A. Bantel (1992), "Top Management Team Demography and Corporate Strategy Change", *Academy of Management Journal*, vol. 35, núm. 1, pp. 91-121.
- Wilson, C. S. y T. Lupton (1959), "The Bank Rate Tribunal: The Social Background and Connections of Top Decision Makers", *Manchester School of Social and Economic Studies*, vol. 27, pp. 30-51.
- Zajac, E. J. (1988), "Interlocking Directorates as an Interorganizational Strategy: A Test of Critical Assumptions", *Academy of Management Journal*, vol. 31, pp. 428-438.
- (1990), "CEO Selection, Succession, Compensation and Firm Performance: A Theoretical Synthesis and Empirical Analysis", *Strategic Management Journal*, vol. 11, pp. 217-230.
- (1992), "Interlocking Directorates Research and the Study of Boards of Directors", Evanston, Ill., Kellogg School of Management-Northwestern University (inédito).
- Zeitling, M. (1974), "Corporate Ownership and Control: The Large Corporation and the Capitalist Class", *American Journal of Sociology*, vol. 79, pp. 1073-1119.

## Gestión regional y local

# Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia<sup>1</sup>

Gustavo A. Merino Juárez\*

## I. Introducción y antecedentes

En 1992, México dio el mayor paso en tiempos recientes hacia la descentralización o “federalización” de la educación básica. Después de un acuerdo entre las autoridades federales y los gobiernos estatales, la federación transfirió a los estados la responsabilidad de operar y administrar el servicio de educación básica (preescolar, primaria y secundaria). La federación conservó la principal responsabilidad del financiamiento y diversos atributos importantes respecto de la política educativa.<sup>2</sup> La descentralización tuvo grandes proporciones. En un lapso de tres días, los estados recibieron 100 000 edificios escolares e inmuebles para la administración, 22 millones de bienes muebles en equipo y materiales, más de 500 000 plazas de maestros y 115 000 puestos administrativos, con todas sus prestaciones y derechos sindicales (Ornelas, 1995).

---

<sup>1</sup> Este ensayo incluye correcciones de errores no atribuibles al autor, resultado de la traducción del trabajo original en inglés y que aparecieron en la versión publicada con el título “Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997. Una versión anterior se presentó en la XLI Reunión Anual de la Comparative and International Education Society, ciudad de México, marzo de 1997.

\* El autor es candidato a doctor en políticas públicas por la Universidad de Harvard. Agradezco los comentarios y sugerencias de John Donahue, F. M. Scherer, Tom Loveless, Jacqueline Arzoz, Gerardo Esquivel, Gabriel Sod, Graciela Márquez, Alberto Díaz Cayeros y del dictaminador anónimo. Recibí también información y sugerencias de varios funcionarios de la SEP y de la SHCP. Todos los errores son míos. Reconozco con agradecimiento el apoyo financiero del Conacyt y la SEP. Comentarios a: merinoj@ksg.harvard.edu.

<sup>2</sup> “Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, *Diario Oficial*, México, mayo de 1992.

La transferencia de responsabilidades para la administración y prestación del servicio educativo ocurrió después de una serie de intentos por descentralizar que habían comenzado a mediados de la década de 1970. Muchos de estos esfuerzos fueron poco efectivos o profundos y consistieron en cambios legales cosméticos, más que en una transferencia real de las funciones, de modo que, en realidad, la política educativa siguió siendo decidida por el gobierno federal.<sup>3</sup> Antes del acuerdo, la federación dirigía y financiaba la mayoría de las escuelas públicas del país. En muchos estados, el esfuerzo educativo se dirigía principalmente a la educación superior. Sólo unos pocos estados, como Nuevo León, Baja California y el Estado de México, tenían un sistema propio de educación básica paralelo al de la federación, y en varios casos la contribución de los estados a la educación básica era insignificante o inexistente.<sup>4</sup>

Si se observa el proceso de descentralización y los atributos y responsabilidades que la federación mantuvo para sí con el sistema descentralizado, parecería que el método que se siguió fue "de arriba abajo", es decir, buscaba promover las metas del gobierno central, y no "de abajo arriba".<sup>5</sup> Evidencia de esto es que la federación mantuvo para sí importantes facultades, incluida la determinación de los planes y los programas de estudio en todo el país, el establecimiento de lineamientos respecto del uso del material didáctico, la provisión de la mayor parte del financiamiento educativo y la regulación de la capacitación de los maestros.<sup>6</sup> Además, según Ornelas, no existen evidencias de que los estados hubieran exigido mayor descentralización o de que siquiera todos hubieran estado preparados para asumir mayores responsabilidades educativas, lo cual apoya la posición de que no buscaron la descentralización para tener mayor autonomía, como sugeriría el enfoque "de abajo arriba".

¿Cuáles podrían haber sido las metas de la federación para promover la descentralización de la educación básica? Es común afirmar

<sup>3</sup> Para un análisis de estos esfuerzos, véanse Ornelas (1995) y Trejo (1992).

<sup>4</sup> Todavía en 1994, sólo seis estados tenían para educación 50% o más del gasto estatal total (el gasto estatal en educación básica más las transferencias educativas federales). Estos estados eran: Baja California, Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora.

<sup>5</sup> La distinción entre los enfoques "de arriba abajo" y "de abajo arriba" proviene de Bird (1993).

<sup>6</sup> Las facultades que mantuvo exclusivamente para sí la federación están incluidas en el artículo 12 de la Ley General de Educación publicada en 1992. La ley específica también las facultades que comparten los estados y la federación, así como las que son exclusivas de los estados.

que un motivo importante fue reducir la fuerza del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) obligándolo a realizar negociaciones por separado con cada gobierno estatal, en lugar de sostener sólo negociaciones con el centro, o al menos desplazar las presiones de la negociación y de la demanda ciudadana por educación a los gobiernos estatales.<sup>7</sup> Otro objetivo podría haber sido promover el "federalismo" y la democracia otorgándoles a los estados un papel de mayor peso en políticas importantes. Una finalidad más podría ser reducir la carga del gasto educativo del presupuesto federal en el largo plazo, ya que se esperaría que los estados comenzaran a destinar más fondos propios para este servicio.

Además de cualquier objetivo político, la descentralización de la educación básica podría verse como una manera en que el gobierno federal lograría una mayor eficacia en sus metas distributivas. Los gobiernos estatales pueden mostrar una capacidad de respuesta a las demandas y necesidades locales mayor que la federación, por estar más cerca de los gobiernos municipales y de los ciudadanos. En este sentido, pueden canalizar mejor los insumos escolares y producir mejoras cuantitativas y cualitativas. Al haber delegado la dirección de las escuelas en los estados, la federación puede perseguir metas redistribuidas entre los estados y promover otras políticas educativas acordes con lo que considera el nivel óptimo y la calidad de la educación. En relación con esto, la participación del gobierno federal sigue siendo importante por dos razones.

En primer lugar, es probable que los estados solos no reconozcan las posibles externalidades positivas de la educación provista en su territorio sobre otros estados, y por tanto inviertan muy poco en relación con el nivel que maximiza el bienestar nacional. En segundo lugar, los estados difieren mucho respecto de los niveles de rendimiento educativo existentes, así como en cuanto a su capacidad para prestar por sí mismos el nivel requerido de servicios educativos, tanto por razones financieras como por razones institucionales.<sup>8</sup> Si bien el acceso a la educación ha mejorado a un paso sostenido, los indicadores educativos relacionados con el desempeño muestran que persiste una gran desi-

<sup>7</sup> Si éste fue, en efecto, uno de los objetivos, aún no está claro si tuvo éxito, porque hasta la fecha muchas de las decisiones y negociaciones con el SNTE son de carácter nacional.

<sup>8</sup> La federación también puede mejorar la calidad de la educación fijando las normas mínimas que se buscan en cada nivel educativo, ofreciendo asesoría técnica y estableciendo programas para ayudar a los que están en situación de desventaja, entre otros. Aquí no se tratarán estos puntos.

gualdad entre regiones. Por ejemplo, los residentes del Distrito Federal tienen, en promedio, nueve años de escolaridad (la tasa más alta del país), más de dos veces superior a la de los habitantes de Chiapas. De igual modo, la tasa de eficiencia terminal varía de 33.7 a 85.1%. La historia se repite cuando observamos otros indicadores. Junto con la desigualdad en el desempeño educativo entre los estados, existen también grandes disparidades en el gasto por alumno en el ámbito federal y en el estatal. Los estados tienen, asimismo, niveles de ingreso per cápita muy distintos, y su grado de desarrollo, tanto económico como institucional, es muy diferente.

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

El objetivo de este ensayo es analizar si la asignación de las transferencias educativas federales sigue en realidad los criterios compensatorios que establece la ley, y si genera el conjunto de incentivos adecuados para lograr los beneficios de eficiencia distributiva que se espera resulten de la descentralización. Por transferencias se entiende los fondos que el gobierno federal otorga a los estados como ayuda para la provisión de servicios educativos. Sería demasiado ambicioso querer cubrir aquí todo este tema, ya que el proceso de descentralización es aún reciente, lo cual limita un análisis empírico. Más bien, este documento es una exploración inicial, ofrece una metodología que podrá usarse en la medida en que se disponga de nuevos datos y también sugiere algunos temas para investigaciones futuras. El análisis hace uso de la literatura sobre economía pública local y sobre financiamiento educativo.

De este modo, el artículo contribuye también a ampliar la escasa bibliografía sobre el financiamiento educativo y sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados en México. Existen pocos estudios que abordan los temas que aquí se esbozan. La mayoría de los

que incluyen un tratamiento del gasto educativo en México se basan en datos agregados para todo el país y no analizan las diferencias entre los estados respecto de las transferencias recibidas.<sup>9</sup>

Este documento se estructura de la siguiente manera: en la sección II se estudian las transferencias educativas como una herramienta para promover la equidad en la provisión de la educación y se analiza el componente compensatorio de las transferencias actuales utilizando técnicas estadísticas y econométricas. En la sección III se analiza el uso de las transferencias educativas como una herramienta del gobierno federal para lograr los objetivos en materia de política y financiamiento educativo por parte de los estados. La sección IV presenta las conclusiones y sugiere temas de investigación.

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

### *Desigualdad en el rendimiento educativo*

El rendimiento educativo en los estados de México presenta una marcada desigualdad. El cuadro 1 ofrece algunos indicadores educativos al respecto. Entre la entidad federal con el promedio más alto de escolaridad y la que presenta el menor existe una diferencia de casi cinco años. Más impresionante aún es el hecho de que en 12 estados el nivel de escolaridad promedio es menor a la educación primaria (seis años). Medir los años de escolaridad promedio ofrece un buen discernimiento del nivel general de educación en el estado, pero resta importancia a las diferencias recientes en cuanto al rendimiento educativo entre los estados. Es decir, los estados cuyas poblaciones de mayor edad tienen niveles muy bajos de escolaridad pueden tener aún un indicador bajo, incluso si las generaciones más jóvenes han alcanzado niveles de escolaridad superiores en relación con otros estados. Puesto que la descentralización se refiere principalmente a la educación básica (la edu-

<sup>9</sup> Ejemplos de los estudios que analizan el gasto para el país en su conjunto se encuentran en Fuller, 1985; Banco Mundial, 1991; Trejo *et al.*, 1992; Merino Juárez, 1995. Desde que se escribió este artículo, el doctor Pablo Latapí y Manuel Ulloa, de la UNAM, llevaron a cabo un proyecto de investigación sobre el financiamiento educativo que analiza las diferencias entre los estados en cuanto a las transferencias educativas. Muchas de sus conclusiones son congruentes con las mías. Pablo Latapí y Manuel Ulloa, "El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo", UNAM, Centro de Estudios Sobre la Universidad, 1997.

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

	<i>Años de escolaridad promedio, 1990</i>	<i>Eficiencia terminal 1994</i>	<i>Porcentaje de niños entre 6 y 14 años matriculados en la escuela, 1990</i>	<i>Coefficiente de variación en la distribución de credenciales, 1990</i>
Distrito Federal	8.9	85.1	95.1	34.4
Baja California Sur	7.1	80.8	90.7	39.1
Morelos	6.9	79.6	88.9	40.2
Tlaxcala	6.4	78.7	91.2	41.5
Aguascalientes	6.3	76.5	86.8	44.7
Baja California	7.7	76.4	88.9	37.3
Coahuila	7.2	75.4	89.8	40.9
Nuevo León	8.0	75.2	92.7	36.8
Estado de México	6.9	74.8	90.8	40.4
Tamaulipas	7.0	74.0	88.8	42.2
Querétaro	5.4	73.4	84.5	46.8
Hidalgo	5.6	69.5	86.7	47.1
Colima	6.5	67.8	86.7	44.4
Quintana Roo	5.6	66.5	85.8	47.6
Sonora	7.1	63.5	91.5	38.4
Guanajuato	5.3	61.9	81.6	50.3
San Luis Potosí	5.7	60.9	86.8	48.7
Puebla	5.7	60.7	82.4	50.1
Nayarit	6.0	60.6	86.5	44.8
Jalisco	6.8	60.4	86.5	44.9
Chihuahua	6.8	60.0	87.3	42.6
Zacatecas	5.1	59.4	82.7	50.8
Sinaloa	6.5	59.2	86.2	44.0
Tabasco	5.6	57.5	86.0	51.1
Durango	6.3	56.7	85.4	45.8
Michoacán	5.6	54.4	78.0	50.9
Campeche	6.1	51.9	83.4	49.3
Oaxaca	4.7	49.7	81.1	51.2
Yucatán	6.1	49.7	84.2	50.4
Veracruz	5.6	46.9	82.3	50.8
Guerrero	5.3	41.2	80.0	47.6
Chiapas	4.1	33.7	71.3	58.0
<i>Promedio nacional</i>	6.6	61.1	86.0	44.9

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

cación de adultos se considera un nivel distinto), se puede suponer que las autoridades federales utilizaron los indicadores que reflejaran el desempeño más reciente para decidir la asignación de transferencias. Una de las medidas disponibles es la eficiencia terminal.

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

El indicador de cobertura educativa muestra un panorama más optimista con inscripciones relativamente altas de niños en el grupo de 6 a 14 años en muchos estados. Las altas tasas de cobertura reflejan que el principal objetivo de la política educativa en el pasado había sido mejorar el acceso a la escuela. Sin embargo, existen aún algunas disparidades entre los estados. El hecho de que menos de 100% de los niños en edad escolar asistan a la escuela no significa necesariamente que el acceso a la escuela sea insuficiente. Podría reflejar también que muchos niños se ven forzados a abandonar la escuela por razones económicas o familiares. El último indicador presentado es el coeficien-

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

te de variación de las credenciales educativas en el grupo de 20 a 29 años, reproducido de Bracho (1995). Se puede observar que la variación en el rendimiento educativo es bastante alta tanto *entre* como *dentro* de los estados. Bracho encontró que los estados con menores niveles de escolaridad y mayores tasas de analfabetismo tendían a mostrar un coeficiente de variación más alto.<sup>11</sup>

### *El objetivo redistributivo*

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

La ley no contiene una definición explícita de equidad. Sin embargo, parece que acentúa especialmente la "equidad vertical" y el criterio de "igualdad de oportunidades". Por equidad vertical se entiende el "tratamiento adecuadamente desigual de los desiguales" (Berne y Stiefel, 1984), esto es, reconoce que no todos los individuos son iguales y, por lo tanto, el servicio educativo debe tomar en cuenta las diferencias. Por ejemplo, los niños de zonas muy pobres pueden necesitar insumos educativos especiales adicionales a los que se prestan en zonas afluentes, que compensen las condiciones sociales o económicas que obstaculizan su capacidad para obtener un nivel de educación dado.

Según Berne y Stiefel, por lo general la igualdad de oportunidades

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

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

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

Las políticas compensatorias pueden promoverse a través de las facultades legales que posee la federación o mediante la asignación de fondos de manera tal que la calidad y el acceso a la educación se eleven en todos los estados y de manera particular en aquellos que están más rezagados en términos de logros educativos. Obsérvese que aun si todos los estados aumentaran el financiamiento educativo propio, habría motivos para redistribuir. Como veremos con más detalle en la sec-

ción III, los estados más ricos están en condiciones de ofrecer un nivel de educación dado con un menor esfuerzo fiscal, ya que tienen una base tributaria mayor. Por tanto, la ayuda federal puede contribuir a que los estados con una base tributaria menor alcancen el nivel de educación que de otra manera no podrían lograr.

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

### ¿Son compensatorias las transferencias?

Si, como se analizó antes, el gasto educativo federal tuviera un objetivo compensatorio, sería de esperar que los principales criterios que determinarían las transferencias educativas federales asignadas a cada estado fueran la brecha o el atraso educativo en ese estado, los indicadores de bienestar económico e indicadores de condiciones sociales desventajosas. Cuanto más bajos fueran los indicadores educativos, el ingreso o las condiciones sociales, mayor sería la transferencia. Para investigar este punto, se calcularon primero los coeficientes de correlación por rangos de Spearman entre las transferencias educativas federales por alumno y los indicadores educativos y económicos. A continuación, considerando que las correlaciones de rangos sólo observan la relación entre dos variables, utilicé un esquema de regresión para estimar cuál fue el efecto combinado de las medidas educativas y económicas sobre los fondos federales por alumno.

Los coeficientes de correlación de rangos de Spearman muestran que sí existe una relación entre dos variables, cuyas observaciones representan el lugar que ocupa cada estado en relación con los demás,

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

	Población 1993 <sup>a</sup>	PIB estatal per cápita 1993 <sup>b</sup>	Porcentaje de diferencia del promedio	Gasto federal por alumno (miles de nuevos pesos)	Porcentaje de diferencia del promedio	Gasto estatal por alumno (miles de nuevos pesos)	Porcentaje de diferencia del promedio	Esfuerzo en educación básica <sup>c</sup>
Distrito Federal	8 390 913	34.6	154%	1.79	6%	0.11	-73%	0.3%
Campeche	596 975	33.1	143%	2.24	33%	0.32	-21%	1.0%
Quintana Roo	610 342	26.6	95%	1.92	14%	0.12	-71%	0.4%
Nuevo León	3 361 689	23.2	70%	1.60	-5%	1.11	176%	4.8%
Colima	462 887	16.4	20%	2.14	27%	0.24	-40%	1.5%
Sonora	1 975 444	16.1	18%	1.65	2%	0.89	121%	5.5%
Coahuila	2 089 897	16.0	17%	1.92	14%	0.44	9%	2.7%
Baja California Sur	351 215	16.0	17%	2.88	71%	0.15	-63%	0.9%
Baja California	1 916 327	15.4	13%	1.78	6%	1.44	258%	9.4%
Querétaro	1 615 696	14.6	7%	1.41	-16%	0.08	-81%	0.5%
Morelos	1 337 953	14.5	6%	1.80	7%	0.07	-83%	0.5%
Jalisco	5 705 017	13.9	2%	0.84	-50%	0.53	32%	3.8%
Chihuahua	2 646 859	13.4	-2%	1.40	-17%	0.78	94%	5.9%
Agascalientes	802 151	13.2	-3%	1.80	7%	0.05	-87%	0.4%
Tamaulipas	2 411 759	12.8	-6%	2.05	22%	0.29	-28%	2.03%
Estado de México	10 909 167	11.6	-15%	0.98	-42%	0.53	32%	4.6%
Sinaloa	2 333 934	11.4	-16%	1.43	-1%	0.70	73%	6.1%
Tabasco	1 645 365	10.8	-21%	1.39	-17%	0.53	32%	4.9%
Durango	1 397 754	10.4	-24%	2.03	21%	0.55	36%	5.3%
Yucatán	1 475 543	10.3	-24%	1.50	-11%	0.63	57%	6.1%
Nayarit	866 730	10.1	-26%	2.26	34%	0.26	-35%	2.6%
San Luis Potosí	2 114 261	10.1	-26%	1.74	4%	0.18	-57%	1.7%
Guanajuato	4 222 084	9.9	-27%	1.00	-41%	0.34	-14%	3.5%
Hidalgo	2 019 407	9.5	-30%	1.78	6%	0.00	-100%	0.0%
Veracruz	6 527 262	9.1	-33%	1.45	-14%	0.50	25%	5.5%
Puebla	4 418 146	8.8	-36%	1.10	-35%	0.28	-30%	3.2%
Guerrero	2 793 768	8.5	-37%	1.63	-3%	0.15	-63%	1.7%
Tlaxcala	832 491	8.1	-41%	1.81	7%	0.28	-31%	3.5%
Zacatecas	1 312 006	7.4	-46%	1.78	6%	0.56	38%	7.5%
Michoacán	3 737 416	7.4	-46%	1.50	-11%	0.29	-28%	3.9%
Oaxaca	3 140 771	6.06	-52%	1.57	-7%	0.04	-90%	0.6%
Chiapas	3 442 739	6.4	-53%	1.69	0%	0.45	13%	7.1%
<i>Promedio nacional</i>		13.6		1.68		0.40		3.4

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

<sup>a</sup>Aproximada utilizando datos del *Censo de Población y Vivienda 1990* (INEGI) y del Censo de Población 1995 (INEGI).

<sup>b</sup>Cifras del PIB estatal bruto a precios de 1994. Miles de nuevos pesos.

<sup>c</sup>Esfuerzo = gasto estatal por alumno/PIB estatal per cápita.

cuando los valores se disponen en forma ordinal. Las variables utilizadas en este caso son las transferencias educativas federales y cualquier otra variable educativa o socioeconómica. Se prefirió esta metodología al uso de coeficientes de correlación convencionales, ya que, de acuerdo con el argumento compensatorio, las autoridades tomarían en cuenta la posición de cada estado en relación con los demás a la hora de distribuir los fondos federales entre ellos. Un coeficiente cercano a 1 (-1) indica una correlación positiva (negativa) fuerte entre el rango de los estados respecto de las variables, y uno cercano a cero indica que no existe relación o que es muy débil.

Los coeficientes de correlación de rangos se calcularon para cada indicador educativo o socioeconómico respecto de: 1) los fondos educativos federales para educación básica por matrícula en ese nivel; 2) los fondos educativos federales para educación básica por alumno, deflactados por el salario base del docente en el estado *i*, en relación con el del Distrito Federal, y 3) los fondos federales para educación en todos los niveles por matrícula total.<sup>12</sup> El deflactor calculado es una aproximación de las diferencias en el costo de la educación entre los estados. Es sólo una aproximación, ya que las diferencias en el salario inicial del maestro no reflejan la compleja combinación de salarios y prestaciones que pueden recibirse ni son necesariamente iguales a los salarios de los docentes en aquellos estados que tienen su propio sistema educativo.<sup>13</sup> Es importante observar la diferencia entre fondos federales para la educación básica y fondos federales para todos los niveles de educación. En primer lugar, la transferencia de responsabilidades educativas se refiere a la educación básica y, por tanto, es relevante considerar la distribución de fondos para este nivel de educación por separado del resto. En segundo lugar, las grandes diferencias en los coeficientes pueden significar que el financiamiento educativo no sigue criterios de inversión óptimos, ya que el rendimiento social de la inversión educativa no es el mismo para todos los niveles. En este artículo nos ocuparemos del primer punto; las correlaciones que incluyen todos los niveles educativos se usan sólo con fines ilustrativos. Los resultados en cualquiera de los casos conducen a las mismas conclusiones que se presentan más adelante.<sup>14</sup>

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

<sup>13</sup> Los salarios y las prestaciones varían sustancialmente de acuerdo con la antigüedad y otros factores.

<sup>14</sup> La asignación de fondos entre los niveles educativos puede tener un efecto importante en el rendimiento educativo. Algunos estados favorecen financieramente a los niveles superiores

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

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

Utilizando un análisis de regresión puede verse la relación entre las transferencias educativas federales por alumno y la combinación de los indicadores educativos y socioeconómicos que la simple correlación entre dos variables no permite observar. La ecuación siguiente expresa dicha relación. *TF/al* son las transferencias federales por alumno, *Ed* es una medida del atraso educativo, *Y/N* es una medida del ingreso y *Soc* es un vector de indicadores sociales y económicos. Presumiblemente

de educación, a pesar de que los rendimientos sociales de la educación básica tienden a ser mayores cuando el nivel educativo entre la población es bajo. En este artículo no se pretende analizar este tema, pero pueden encontrarse mayores detalles en Merino Juárez, 1995.

**Cuadro 3.** Coeficientes de correlación de rangos de Spearman respecto de los fondos educativos federales por alumno en educación básica y para todos los niveles de educación, valores reales y valores deflactados por las diferencias en los salarios de los docentes

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

te, otros factores deberían afectar también la magnitud de la transferencia, como los altos costos de proporcionar educación en zonas alejadas y escasamente pobladas en donde no se logran economías de escala, o una necesidad superior a la usual de servicios de educación especial en algunas regiones por causa del gran atraso. El subíndice  $i$  representa a cada estado.

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

Se corrieron una serie de regresiones de acuerdo con este modelo, en donde la variable dependiente fue la transferencia de educación federal para la educación básica de 1994 por alumno en ese nivel, y las variables independientes fueron un conjunto de indicadores educativos y socioeconómicos para cada estado; se omitieron de manera deliberada otras variables que podrían afectar el monto de la transferencia (la consecuencia de esto se analizará más adelante).<sup>15</sup> Es muy importante tener en mente que el objetivo fue evaluar la relación entre las variables considerando las disposiciones compensatorias de la ley, y no encontrar la especificación que mejor estimara la magnitud de las transferencias federales por alumno.

Las variables explicativas utilizadas fueron:

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

<sup>15</sup> Las ecuaciones pueden correrse con transferencias federales y no federales por alumno en educación básica. Sin embargo, usar las últimas evita el problema de la heterocedasticidad. No presento regresiones en donde la variable dependiente sea "transferencias educativas federales para todos los niveles de educación, por alumno" ni "las transferencias educativas federales para educación básica deflactada por los salarios de los profesores". En el primer caso, porque la descentralización se hizo respecto de la educación básica y, por tanto, es más exacto utilizar dicha medida. En el segundo caso, porque, como se mencionó, el deflactor utilizado es sólo una aproximación sujeta a sesgos.

<sup>16</sup> No todos los años se calcula el producto interno bruto de los estados. El cálculo más reciente es para 1993 y el anterior, para 1988.

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

La especificación I incluye la eficiencia terminal, el nivel de educación promedio, el producto estatal bruto per cápita y el porcentaje de población rural. Casi todas las variables se explican por sí solas, con excepción de la última. Ésta se utiliza como indicador de la mayor pobreza y rezago educativo que generalmente prevalecen en las áreas rurales. En algunos casos, los costos de prestar servicios educativos también suelen ser más altos en las zonas rurales porque existen pocas economías de escala y los alumnos carecen de las ventajas de sus semejantes en las ciudades. Tiene el signo esperado, pero no es significativo. Esta variable quedó fuera de otras especificaciones principalmente en vista del problema de su correlación lineal respecto de cualquier indicador socioeconómico o educativo.

En la especificación II agregué una variable que mide la inmigración neta de un estado como proporción de los residentes locales (valores positivos indican que hay más personas que llegan al estado que gente que lo abandona). La inclusión de esta variable se debe al hecho de que una inmigración o una emigración en gran escala puede afectar la capacidad de un estado para dirigir su sistema educativo. Si la inmigración es alta, los costos educativos aumentarán, y esto colocará una pesada carga sobre el estado en cuestión.<sup>17</sup> Por tanto, se presumiría que la federación podría incrementar su financiamiento de modo que los estados con relaciones de inmigración netas positivas fueran capaces

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

Cuadro 4. Coeficientes de regresión

Variable dependiente	Transferencias federales para la educación básica por alumno en el estado I			
	I	II	III	IV
Constante	-0.103 (-0.076)	1.3995 (2.881)	1.3999 (2.886)	1.162 (3.057)
Eficiencia terminal	0.0119 (1.365)	0.0097 (0.991)	0.0096 (1.126)	0.0052 (0.805)
Nivel de educación promedio	0.0552 (0.327)	-0.0932 (-0.739)	-0.0924 (-0.798)	
Ingreso estatal bruto per cápita	0.0216 (1.646)	0.0181 (1.352)	0.1801 (1.401)	0.0137 (1.182)
Porcentaje de población rural	0.0127 (1.195)			
Inmigración como porcentaje de los residentes en el estado (1990)		-0.000386 (-0.020)		
R <sup>2</sup>	0.17	0.13	0.13	0.11

Nota: estadísticos t entre paréntesis; 32 observaciones.

de prestar servicio educativo a sus nuevos habitantes. Un argumento en contra sería que la emigración de un estado surge parcialmente de las condiciones sociales y económicas adversas en ese estado y, en consecuencia, dicho estado debería recibir fondos educativos compensatorios. De igual modo, cuando existe una inmigración neta negativa, los estados tendrán incentivos para invertir muy poco en educación (porque los ciudadanos educados se van a vivir a otro lado). En este caso, el gobierno federal podría ayudar a “internalizar” las externalidades (*spill-overs*) por medio de mayores transferencias educativas. Por estos efectos potenciales encontrados no es tan claro cuál signo se espera tenga el coeficiente, pero se piensa que el efecto del costo más alto es el más fuerte. En todo caso, esta variable no se utilizó en las ecuaciones III y IV porque su coeficiente y su nivel de significancia fueron muy bajos.

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

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

Presumiblemente, las autoridades educativas podrían estar utilizando indicadores educativos y socioeconómicos diferentes a partir de los cuales fundamentar sus decisiones de distribución. Sin embargo, dudo que éste sea el caso. Por lo general, no existen muchos indicadores

disponibles (por lo menos para el público) distintos de los que utilicé. Además, es probable que cualesquiera otros indicadores estén correlacionados con los aquí utilizados. Aun así, puede ser que las variables usadas no sean las ideales. Por ejemplo, en cuanto a la desventaja educativa, sería preferible una variable que midiera efectivamente el desempeño y el rendimiento educativo, como sería el resultado de pruebas estandarizadas aplicadas en todo el país. Una limitación importante de los datos disponibles es que no permiten distinguir un componente educativo de uno socioeconómico.

Podría argüirse que este modelo padece de sesgo ocasionado por la omisión de variables. Ciertas variables independientes no incluidas podrían tener un efecto sobre la magnitud de la transferencia federal. Por ejemplo, se podría esperar que la inercia de las transferencias anteriores fuera importante, como sería una medición acertada de los costos educativos. El coeficiente de correlación entre los gastos federales antes y después de la descentralización es muy alto. Esto indica que, en lugar de centrarse en los criterios compensatorios, las autoridades realizan la distribución de fondos entre estados basada en las asignaciones a cada estado en años anteriores.<sup>18</sup> Ésta es una explicación probable para México, ya que la mayor parte de las transferencias se utiliza para pagar salarios de trabajadores de la educación, cuyo número no varía tanto en el tiempo. Sin embargo, como se afirmó antes, aquí no se trata de estimar la magnitud de la transferencia federal, sino de entender si las variables relacionadas con la equidad son importantes para determinarla. Por esta razón, decidí no incluir otras variables presuntamente explicativas. Además, puesto que el sistema de transferencias actual data de 1993 y sólo cuento con indicadores educativos para 1994, fue imposible hacer comparaciones de un año a otro. En todo caso, puesto que el desempeño educativo cambia lentamente, es probable que los resultados no hubieran diferido mucho.

¿La evidencia presentada arriba expresa que, en general, la política educativa federal no considera criterios de equidad? La respuesta es un sí con calificativos. Por una parte, el análisis indica que las variables que deberían mostrar una relación importante con las trans-

<sup>18</sup> Podría tratarse también de que en algún momento en el pasado, los fondos educativos federales siguieron criterios de equidad, pero que éstos no se reajustaron de acuerdo con el tiempo. Más bien, el presupuesto siguió incrementándose año con año, pero siguiendo el mismo patrón de gastos por estado. Ignoro (y dudo) si existieron dichos criterios compensatorios iniciales.

ferencias federales —la eficiencia terminal y el ingreso per cápita— no lo hacen. Por otra, la transferencia de la administración del sistema escolar a los estados es todavía muy reciente para extraer conclusiones definitivas. Los datos utilizados corresponden a 1994 y es razonable esperar que compromisos anteriores —como los salarios de los maestros y el número de maestros contratados, las construcciones en proceso y las compras de equipo— no cambiarían en un par de años. En otras palabras, probablemente las autoridades educativas no hayan podido centrarse en los aspectos de equidad después de un periodo tan corto. Sin embargo, si la distribución relativa de los fondos a los estados no ha cambiado de manera importante desde 1994, entonces es probable que se sostengan los resultados aquí presentados. A pesar de los problemas de la estimación empírica, el estudio por lo menos sugiere que las autoridades educativas deberían reevaluar la distribución y la magnitud de las transferencias educativas federales.

Podría argumentarse que se puede promover la equidad de otras maneras que no reflejen necesariamente el monto de los fondos proporcionados a cada estado. Por ejemplo, el gobierno federal puede otorgar financiamiento para programas especiales a los estados o a los municipios, algunos de los cuales no necesariamente aparecen en el presupuesto educativo (por ejemplo, el programa de desayunos escolares o el programa Escuela digna). Sin embargo, dudo que compensen las desigualdades del sistema actual. Una razón para esto es que tienden a ser pequeños en relación con los presupuestos educativos.<sup>19</sup> Además, existen pruebas de que en sí mismos no siempre son compensatorios.<sup>20</sup>

Hasta aquí, el análisis se ha enfocado principalmente en el objetivo compensatorio respecto de las medidas educativas y socioeconómicas. Un tema muy relacionado se refiere al efecto que el diseño de las transferencias tiene sobre la equidad y eficiencia y, a la vez, el efecto

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

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

de la transferencia sobre las finanzas de los estados. Éste será el tema que se tratará en la siguiente sección.

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

Antes de la descentralización, la federación podía instrumentar directamente la política educativa diseñada en el centro, a través del control directo sobre las escuelas. Hoy en día cuenta con dos importantes instrumentos para influir en la manera como se dirige la educación pública: primero, los atributos que conserva legalmente respecto de la política educativa en general, como es la formulación de los planes educativos y otras facultades extralegales que puede ejercer, que van desde la presión sobre el presupuesto hasta la regulación y el control de los puestos políticos.<sup>21</sup> Segundo, el diseño y la magnitud de las transferencias educativas federales. Esta sección se centra en el segundo instrumento y en sus efectos sobre las finanzas de los estados. Antes que eso, conviene considerar brevemente la racionalidad detrás de la descentralización.

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

Como es natural, la descentralización no necesariamente se traduce en la completa separación del gobierno central y puede ayudar a que la federación logre sus metas, incluida la redistribución. En su estudio clásico, Oates (1972) considera la descentralización como una parte integral del federalismo, el cual “representa [...] un punto medio

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

entre el gobierno unitario y la descentralización extrema". Para Oates, la definición económica del federalismo no necesariamente debe ser la misma que la política, por lo cual los países pueden ser constitucionalmente federalistas y mantener un gobierno central muy fuerte, como sucede en México. Según este autor, el problema medular del federalismo es determinar la estructura óptima del sector público en términos de las capacidades de toma de decisiones para funciones específicas. De este modo, ha propuesto el "teorema de la descentralización", el cual muestra que para un bien público cuya demanda varía geográficamente y cuya prestación es igualmente costosa para el gobierno central y para el local de cada jurisdicción, "será al menos tan eficiente el que los gobiernos locales ofrezcan en su territorio niveles de servicio eficientes en el sentido de Pareto a que el gobierno central ofrezca niveles uniformes de servicio en todo el país".

Como sucede con otros bienes públicos, cuando se estudia la descentralización educativa debemos observar si se pueden lograr las eficiencias distributivas y, de ser así, si éstas pesan más que las eficiencias que se pueden obtener en la producción (como economías de escala) y otras metas educativas incluida la redistribución, que podrían exigir una prestación centralizada de los servicios educativos.<sup>22</sup> Asimismo, si se opta por la descentralización, es preciso generar las medidas y los incentivos apropiados para lograr las eficiencias prometidas. En la bibliografía económica, por lo común se utilizan dos modelos analíticos para examinar esta cuestión: el modelo de la "elección fiscal" (*fiscal choice*) y el modelo de agencia (*agency*) o de "agente-principal".

La principal diferencia entre estos modelos es el grado de autonomía y rendición de cuentas (*accountability*) que los gobiernos locales tienen respecto de la recaudación de ingresos, la planificación, el gasto y la toma de decisiones (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991). El modelo de la elección fiscal local supone que la rendición de cuentas será forzada a través de las urnas, tanto respecto de la prestación del servicio de acuerdo con las demandas locales, como respecto de decisiones en lo tocante al ingreso y al gasto para este fin. Si se conocen las preferencias de los votantes, se puede producir el conjunto óptimo de bienes públicos. Este modelo tiene cierta aplicación en los sistemas

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

realmente federados de los países desarrollados. Con frecuencia, el gasto y el ingreso están estrechamente vinculados y el electorado los vigila de modo constante. De hecho, como han señalado Campbell *et al.*, en algunos países esto conduce a que se realicen referendos sobre paquetes fiscales y de servicios completos. Este modelo es la base de gran parte del material publicado sobre el federalismo y la descentralización en los países desarrollados.

En los modelos de agencia, el principal (que en este caso podría ser el gobierno federal) establecería las prioridades, de acuerdo con lo que los funcionarios federales suponen que son las preferencias o las necesidades de la población.<sup>23</sup> Con medidas *ex ante*, el principal puede crear un conjunto de incentivos para los agentes (los estados), los cuales, frente a estos incentivos, conducirán las políticas públicas de manera congruente con el objetivo del principal. En dichos modelos aplicados a la descentralización, la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales se da hacia el gobierno central y no tanto hacia los votantes locales. Por tanto, la bibliografía respectiva se dedica a estudiar el diseño del conjunto adecuado de incentivos. Muchos de los países unitarios o centralizados de América Latina, incluidos los que constitucionalmente son una federación, pueden estudiarse utilizando los modelos de agencia. En vista de la estructura política de México, el marco analítico del agente-principal parece apropiado, más todavía dado el enfoque "de arriba abajo" que parece haber seguido la descentralización educativa. Con el tiempo, a medida que se construyan mejores instituciones democráticas, es posible que la rendición de cuentas (*accountability*) se dirija hacia el electorado antes que hacia el gobierno central.<sup>24</sup>

Ambos modelos tienen fallas importantes que limitan su aplicación en algunos casos. El primero depende demasiado de la capacidad de respuesta de los votantes a las decisiones en materia de políticas públicas y de la respuesta de los encargados de elaborar las políticas públicas adecuándose a las preferencias locales. El electorado de Tiebout, que "vota con los pies", ofrece un ejemplo de los supuestos restrictivos de este tipo de modelos. En cambio, los modelos del agente-principal confían demasiado en la capacidad de las partes para encontrar el

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

<sup>24</sup> Naturalmente, existen otros modelos que podrían ser útiles en la bibliografía económica de la ciencia política y la administración pública. Por ejemplo, los estudios sobre la tradición del "nuevo institucionalismo" podrían ser útiles y deberían formar parte de futuras investigaciones.

conjunto correcto de incentivos *ex ante*. Por ejemplo, los funcionarios de los estados pueden tener un conjunto de metas que entran en conflicto con las de la federación y en donde las relaciones agente-principal se establecen también respecto de los intereses políticos locales, el electorado o incluso la federación misma en diferentes ámbitos políticos. Además, incluso si se diseña el conjunto correcto de incentivos en una relación de intercambio, puede suceder que las instituciones adecuadas para el comportamiento deseado no funcionen correctamente o no existan. Esto podría ser especialmente problemático en el caso de México, ya que algunos estados no tenían ningún tipo de instituciones que se dedicaran a la educación básica antes de la descentralización.

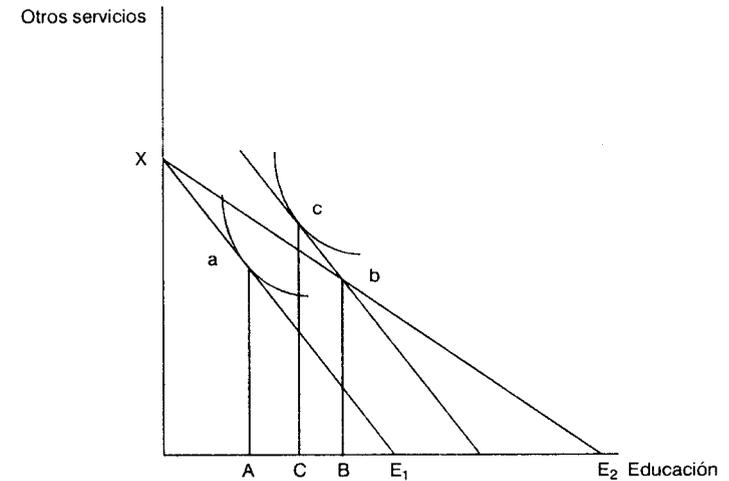
No obstante, estos modelos ofrecen un marco inicial muy útil para analizar la relación del diseño de las transferencias federales y las decisiones presupuestarias. Más adelante analizaré otros aspectos de las transferencias educativas que repercuten de modo considerable en la educación, pero que los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

### *El diseño de las transferencias educativas*

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

Según la teoría económica, la eficiencia distributiva se ve afectada por los "precios" que enfrentan los gobiernos subnacionales al proveer la educación. La forma de la transferencia produce la respuesta deseada, en parte dependiendo de su efecto sobre la estructura de precios. *Ceteris paribus*, una "transferencia igualitaria" para la educación provoca que la provisión de este bien sea más barata en relación con otros bienes. Esto puede observarse en la figura 1 como un cambio en la pendiente de la curva de presupuesto (de  $XE_1$  a  $XE_2$ ). Supongamos que, debido a las externalidades de la educación, el gobierno federal quisiera aumentar la provisión de este bien de  $OA$  a  $OB$ . Si conoce las preferencias del estado, podría proveer una transferencia complementable (*matching grant*), que altera los precios relativos entre la educación y

**Figura 1.** Efecto de distintos tipos de transferencia sobre los presupuestos estatales



otros bienes a tal grado que el estado elige el punto *b*, maximizando su utilidad y alcanzando la provisión deseada de educación (no se muestra la nueva curva de indiferencia para evitar abarrotar la figura).<sup>25</sup>

Una transferencia en bloque, en cambio, sólo tiene un efecto en el ingreso. En la figura 1, esto se observa como un desplazamiento paralelo de la curva de presupuesto original ( $XE_1$ ). Debido a que los precios relativos entre la educación y otros servicios públicos no cambiaron, la distancia horizontal entre ambas líneas de presupuesto mide la magnitud de la transferencia. En estas nuevas condiciones, el estado maximiza su bienestar en el punto *c*, resultando en una provisión del servicio educativo igual a  $OC$ . La producción de la educación se eleva simplemente porque la transferencia ha ocasionado que el estado sea más rico, suponiendo que en México, como sucede en otros países, la educación es un bien normal. Sin embargo, como no se logró que el bien público en cuestión fuera más barato en relación con otros bienes, el ingreso adicional se utiliza para comprar también otros bienes, y el nuevo nivel de producción por lo general no será el que maximiza

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

el bienestar nacional (OB). Para que esto suceda, la transferencia quizá deba ser muy grande.<sup>26</sup>

Condicionar el uso de la transferencia para la educación puede no conducir a mejores resultados que cuando la transferencia es incondicional, si el gobierno estatal es capaz de redirigir el gasto educativo que previamente realizaba, hacia la adquisición de otros servicios. La excepción a este argumento ocurriría cuando el gobierno estatal no hubiera asignado recursos propios al servicio en cuestión o lo hubiera hecho de manera limitada antes de recibir la transferencia federal (Fisher, 1996). Este caso podría aplicarse a los estados de México cuyo gasto propio en educación básica fuese pequeño o inexistente antes de 1992.

En México, las transferencias federales a la educación estipuladas en el acuerdo de descentralización no representan tan sólo un ingreso adicional para los estados, como sugiere el análisis teórico usual. Más bien, su objetivo es cubrir esa parte del servicio educativo que la federación administraba y dirigía antes de que se transfiriera a los estados. Al menos en el corto plazo, podrían existir una serie de compromisos difíciles de cambiar por la nueva administración estatal, como podrían ser algunos pagos a los educadores, las construcciones en proceso y otros. Con estos compromisos pactados, un estado podría redirigir su propio ingreso hacia otras compras si se torna más eficiente (por ejemplo, recortando costos innecesarios). Desde luego, el lado opuesto está en que redujo el gasto "no comprometido", lo que podría llevar a una reducción en la calidad o en la cobertura de la educación.

En principio, se podría evitar la fuga de fondos educativos a gastos no educativos si la transferencia total se otorgara con la condición de que el gobierno estatal no redujera su gasto propio, además de condicionar la transferencia a un uso específico. Sin embargo, este tipo de condiciones no promueve necesariamente la eficiencia, ya que no proporciona incentivos para recortar costos. De hecho, una condición de este tipo castigaría a los estados que ya antes hacían un esfuerzo para financiar la educación a partir de fondos propios. Asimismo, reduciría los incentivos para que los estados dedicaran cada vez más recursos a la educación, ya que después sería difícil cambiar su decisión.

El cuadro 5 muestra los siete estados que redujeron el gasto propio en educación como proporción del gasto federal en el periodo 1993-1994 respecto del periodo 1989-1991 (valores promedio en cada periodo).

<sup>26</sup> Este análisis se basa en Oates (1972) y Gramlich (1977).

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

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

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

Encontramos que de los siete estados, cuatro mostraban un gasto propio que excedía, o sustancialmente excedía, la media del gasto propio en educación para ambos periodos (dos estaban por debajo del promedio y uno apenas por arriba para 1989-1991 y por debajo en el periodo 1993-1994).<sup>27</sup> En todos los casos, la tasa de cambio del gasto federal en educación excedió la del gasto propio del estado (no reportada en el cuadro). Esto podría sugerir que dichos estados han obtenido ganancias en eficiencia, para así poder redirigir sus propios fondos hacia la provisión de otros bienes, pero es necesario llevar a cabo investigaciones adicionales antes de concluir contundentemente que éste sea el caso.<sup>28</sup>

En Chile se adoptó un sistema mediante el cual el gobierno central transfiere cierta cantidad por alumno (Winkler, 1993). Dichas transferencias per cápita son comunes cuando es muy fácil medir la población objetivo (como es el caso de los alumnos). Las transferencias pueden referirse al financiamiento educativo en general o a programas específicos. En el sistema chileno, la transferencia, que corresponde a primarias y secundarias, se otorga a los municipios y, algo muy interesante, a proveedores privados sobre una base por alumno. El monto de la transferencia se fija de acuerdo con una fórmula transparente, la cual garantiza un nivel mínimo relativamente alto de gasto por alumno, pero no asegura la igualdad en el gasto, ya que los municipios están en libertad de agregar al monto de la transferencia lo que les permita su propia capacidad fiscal, y con esto se mantienen ciertos diferenciales del gasto. El sistema chileno de transferencias a la educación muestra también que crear incentivos para las transferencias (en cualquier dirección) puede producir cambios en el comportamiento de las autoridades del estado. De acuerdo con Winkler, hay evidencia de que en Chile, si el gobierno central elevara las transferencias, los municipios responderían con una disminución en su propio gasto, aunque no por un gran monto. Se confirma así la hipótesis de la "fuga" mencionada antes. Además, puesto que la transferencia se paga como un subsidio por alumno, los municipios y los proveedores privados han tomado medidas con mucho éxito para aumentar la matrícula. Asimismo, la transferencia ha producido una mayor disponibilidad de escuelas y ha promovido la participación de la comunidad (Castañeda, 1992).

En Australia y Nueva Zelanda se utiliza un tipo similar de trans-

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

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

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

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

La relación entre la magnitud y el tipo de transferencia y el ingreso local es muy importante. Si la educación se basara sólo en los ingresos locales (o estatales), las desigualdades podrían perpetuarse con cierta facilidad. En particular, algunos estados pueden carecer de suficientes fondos para prestar todos los servicios adecuadamente. La redistribución nacional se realiza mejor si la federación asigna participaciones de los ingresos.

En el cuadro 2 se mostró que en México el ingreso per cápita varía sustancialmente entre los estados, lo que crea fuertes disparidades en la base tributaria de cada entidad.<sup>29</sup> Además de las transferencias educativas, la federación ofrece "participaciones federales" que son parte de los acuerdos de participación general del ingreso. La proporción del ingreso local recolectado que no sea parte de la utilizada para la participación general del ingreso respecto del monto de las participaciones es una medida de la capacidad del estado para obtener ingresos de manera local. Para 1994, sólo en el Distrito Federal la proporción de ingresos locales fue mayor que la de las participaciones federales (138%).<sup>30</sup> En todos los demás estados, los ingresos locales

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

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

fueron menores a 50% de la participación federal, desde 46% en Jalisco hasta 3.5 y 3.3% en Hidalgo y Oaxaca, respectivamente.

Académicos y políticos de varios países han participado en debates respecto de cuál es la mejor manera de tomar en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscales de niveles subnacionales de gobierno. Alemania, Canadá y Australia tienen sistemas que conducen a la compensación de fondos entre las regiones (no sólo en educación), al tiempo que mantienen incentivos de eficiencia. En los Estados Unidos, durante más de dos décadas se ha estado debatiendo acerca de la compensación fiscal respecto de la ayuda federal a los estados y la ayuda estatal a los distritos educativos (véanse, por ejemplo, Wyckoff, 1992; Reschovsky, 1994; Ladd y Yinger, 1994; Moynihan y Taubman Center for State and Local Government, Kennedy School, 1996). El debate ganó fuerza cuando las cortes de varios estados (por ejemplo, California y Texas) declararon inconstitucionales los sistemas de financiamiento educativo de dichos estados, que se basaban en gastos locales recaudados de los impuestos locales sobre bienes. El argumento fue que dicho tipo de sistemas perpetuaba las desigualdades en educación, ya que los distritos más ricos pueden comprar mejores servicios educativos. La pregunta se convierte entonces en cuál es la mejor manera de eliminar esta desigualdad sin castigar indebidamente a los que hacen un mayor esfuerzo ni causar otras distorsiones.

Bird (1993) afirma que los argumentos principales en favor de las transferencias compensatorias son: 1) generar el nivel correcto de externalidad (en cuyo caso una transferencia igualitaria parece funcionar mejor), y 2) hacer posible que los gobiernos locales presten un mínimo adecuado de servicios públicos.<sup>31</sup> Una pregunta importante es: ¿qué debe compensarse? Tan sólo otorgarle a todas las jurisdicciones el mismo monto por alumno no toma en cuenta las condiciones fiscales de la localidad, los costos y las preferencias locales. Según Bird, en todos los países que tienen sistemas formales de transferencias compensatorias, el objetivo es compensar la capacidad de los gobiernos subnacionales para que presten cierto nivel de servicio, o bien, compensar el desempeño de este nivel de servicio. Agrega que el criterio del desempeño plantea un problema, ya que si no se ajusta a las diferencias en la capacidad fiscal, el gobierno que hace menos ganará más. En cambio,

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

si las transferencias se basan en el ingreso potencial —en la capacidad de recaudación, no en los ingresos reales—, no se desalienta el esfuerzo fiscal al seguir el "criterio de capacidad igual". En todo caso, es importante que haya un vínculo claro entre el ingreso y la asignación del gasto para un servicio particular.<sup>32</sup>

La creación de un vínculo entre las transferencias y los ingresos locales va más allá de "obtener precios correctos". Tiene también un efecto sobre la autonomía en la prestación local de servicios, lo cual sería necesario para lograr algunas de las eficiencias distributivas que promete la estrategia descentralizadora.<sup>33</sup> Sin embargo, esto no siempre ocurre. En los países de la OCDE que comenzaron un proceso de descentralización educativa entre 1970 y 1988 (Francia, Grecia, Portugal y España), el nivel de ingreso recaudado localmente aumentó, pero no se alcanzó una mejora correspondiente en el control local de la educación (OCDE, 1992).

En México, la descentralización de la educación básica no fue muy lejos en lo que se refiere a dotar de autonomía a los gobiernos estatales para la provisión de este servicio, lo que podría hacer más difícil aumentar la eficiencia con que se presta. Este problema se ve exacerbado por el hecho de que el vínculo entre las transferencias y los ingresos locales es, cuando mucho, tenue, y los estados tienen una capacidad muy limitada para obtener recursos dada su actual base tributaria.<sup>34</sup> Un problema que presenta el financiamiento del gobierno central con este tipo de sistemas es que los fondos centrales a menudo vienen condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos y dependen de las transferencias, lo cual puede destruir los incentivos para tomar decisiones locales responsables (Oates, 1993). Obsérvese que la necesidad de fuentes de ingreso más independientes no supone que la educación debería financiarse tan sólo localmente. Se pueden mantener los beneficios de la recaudación centralizada de ciertos impuestos y al mismo tiempo promover cierta autonomía estatal y local si se distribuye

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

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

<sup>34</sup> Por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados han abdicado las bases tributarias más estables y grandes en favor del gobierno federal, a cambio de recibir parte del ingreso de las mismas en forma de transferencias.

la recaudación de acuerdo con fórmulas transparentes y utilizando criterios objetivos.

Las fórmulas con las que se asignan las transferencias deberían incluir componentes de la capacidad fiscal además de criterios compensatorios basados en los indicadores educativos. También es crucial que sean transparentes, en el sentido de que los criterios considerados sean medibles y todas las partes interesadas puedan conocer con certeza la magnitud de la transferencia relevante. Si los fondos se asignan mediante una negociación caso por caso, podrían darse efectos redistributivos adversos, y podría ser menos probable que se generara el conjunto adecuado de incentivos. Los funcionarios estatales podrían exhibir un comportamiento buscador de rentas (*rent-seeking*) y la federación podría utilizar esos fondos como recompensa o castigo político. Incluso cuando el patrón general de las transferencias federales (educativas o no) promoviera la redistribución progresiva, si el proceso no fuera transparente y objetivo, podrían darse pérdidas en el bienestar como producto de los costos del proceso de negociación. Asimismo, asignar fondos mediante negociaciones crearía incertidumbre y obstaculizaría la planificación educativa de largo plazo, además de que podría alejar a las autoridades estatales de las preferencias locales y reducir la rendición de cuentas de los funcionarios estatales (los cuales pueden culpar a la federación del financiamiento inadecuado).

De acuerdo con algunos funcionarios de la Secretaría de Educación Pública y de las secretarías de finanzas de algunos estados, actualmente no se utiliza una fórmula transparente y objetiva en la asignación de recursos educativos federales.<sup>35</sup> Sin ella, es probable que la distribución refleje posiciones de negociación, y no preocupaciones educativas genuinas. Además, será más fácil mezclar y confundir las transferencias educativas con otras transferencias federales como parte de una estrategia de negociación, lo que produce ineficiencias debidas a la naturaleza y las condiciones distintas de las transferencias.

En México las transferencias educativas provienen de los ingresos generales de la federación, no de impuestos particulares, como serían los impuestos sobre bienes en los Estados Unidos. Por tanto, los funcionarios estatales no estarían en condiciones de percibir una relación entre la capacidad fiscal del estado o su esfuerzo fiscal y los fondos

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

recibidos a través de las transferencias. Puesto que algunos estados que hacen un esfuerzo relativamente mayor para contribuir a la educación de sus ciudadanos podrían ser castigados presupuestalmente, mientras otros que contribuyen relativamente poco en términos de su capacidad fiscal, recompensados, se podrían crear incentivos perversos.

Un examen del cuadro 2 mostró que entre los estados que reciben una mayor transferencia por alumno se encuentran los estados más ricos en términos per cápita. El mismo cuadro mostró también que el financiamiento de la educación con recursos propios por alumno varía ampliamente de un estado a otro. Con el objeto de analizar si el sistema de transferencias actual recompensa la inversión estatal en la educación se calcularon coeficientes de correlación de rangos de Spearman entre las transferencias educativas estatales por alumno (para la educación básica y para todos los niveles de educación) y dos medidas diferentes. Primero, el gasto estatal por alumno (en educación básica y para todos los niveles de educación). Segundo, la relación del gasto propio en educación por alumno y el PIB estatal per cápita (titulado "esfuerzo" en el cuadro 2). Se considera que este último es una mejor medida del esfuerzo educativo y se utiliza comúnmente en comparaciones internacionales. Los estados difieren mucho de acuerdo con esta medida, que va desde 0% en Hidalgo y 0.32% en el Distrito Federal, hasta 9.35% en Baja California. Los coeficientes se presentan en el cuadro 6.

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

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

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

Nota: Esfuerzo = gasto estatal por alumno/PIB estatal per cápita.

### La economía política de las transferencias

La bibliografía sobre la economía política de las transferencias intergubernamentales es cada vez mayor. Comprender el aspecto político de las transferencias y la descentralización es importante para evaluar su efectividad, ya que su éxito dependerá mucho de las instituciones existentes, la habilidad para acumular apoyo político, etc. Por ejemplo, si el gobierno local no responde a las preferencias locales como suponen dichos modelos, entonces pierde en gran medida valor el argumento económico en favor de la descentralización, ya que no podrán alcanzarse las eficiencias de asignación (Oates, 1993). De igual modo, el atractivo de la descentralización puede reducirse si el funcionario estatal es el agente, pero tiene varios "principales" además de la federación (tales como la legislatura estatal, el electorado, intereses especiales y otros). En este caso, la rendición de cuentas hacia el gobierno central será difusa y será difícil crear un conjunto de incentivos que maximice el bienestar nacional, según lo percibe la federación.

Los intentos por descentralizar no solamente la educación sino también otros servicios han renovado el interés en este tema en México. Muchos estudios abordan aspectos puramente administrativos o legales, pero un número cada vez mayor está buscando comprender también las implicaciones en términos de la economía política. Respecto de las transferencias educativas, sobresalen dos puntos: primero, la relación entre las autoridades educativas y el SNTE, y segundo, la existencia y el desarrollo de instituciones y autoridades educativas en los estados. Un análisis exhaustivo de estas dos cuestiones va más allá de los objetivos de este artículo, pero se justifica una breve descripción que sirva de base a investigaciones futuras.

El SNTE ha tenido una larga y a veces conflictiva relación con el Estado. Es el sindicato más grande de América Latina, lo que le da un gran poder de negociación, en vista de su capacidad de movilización popular y de ofrecer votos al partido dominante (PRI). Por lo tanto, su influencia sobre las políticas educativas ha sido muy grande, hasta el punto en que el debate sobre la descentralización se centró más en si ésta reduciría el poder del sindicato que en sus efectos en la educación.<sup>36</sup> Supuestamente, la reducción del poder del SNTE provendría de la

<sup>36</sup> La relación entre el SNTE y el gobierno y la naturaleza de la influencia del sindicato en las políticas educativas es naturalmente mucho más compleja de lo que aquí se expresa. En esta sección se pretende tan sólo sugerir temas para futuras investigaciones.

necesidad de negociar por separado con cada estado, no únicamente con el centro. Los estados también podrían mejorar su posición de negociación, ya que los que tienen necesidades educativas semejantes (o gobernadores que piensen igual) podrían formar coaliciones.<sup>37</sup>

Es probable que la descentralización no haya traído consigo la reducción esperada en el poder del sindicato. La negociación sobre salarios y otras prestaciones en el sector educativo aún se hace en gran parte en el centro. Con el actual sistema de transferencias, algunos estados, especialmente los pequeños o aquellos con un reducido gasto propio en educación previo a la descentralización, podrían incluso tener incentivos para apoyar la negociación centralizada, ya que no cargan con los costos educativos adicionales (éstos los asume el gobierno federal y, a fin de cuentas, los contribuyentes de todo el país) y podrían recibir el apoyo político, de la sección estatal del SNTE. En todo caso, debido a la magnitud de su membresía y su consiguiente poder político, incluso un sindicato dividido podría dejar a algunos de los gobiernos estatales en desventaja durante las negociaciones laborales. La presencia de restricciones presupuestarias blandas (*soft budget constraints*) en el ámbito estatal puede mejorar la posición negociadora del sindicato bajo el sistema actual.

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

<sup>37</sup> Los estados no podrán cambiar los fondos disponibles tan fácilmente como la federación, lo cual limitará las concesiones que pueden ofrecer a los sindicatos. Los funcionarios estatales también podrían rendir mayores cuentas a la población local que un burócrata lejano en la ciudad de México y, por tanto, estarían menos dispuestos a ofrecer muchas concesiones. Por último, los estados que tienen gobiernos que no son del PRI no tienen una relación política estrecha con el sindicato. Un argumento en contra es que algunos estados tendrán una posición de negociación más débil que la del sindicato. El tiempo dirá cuál posición es la correcta.

conflictos entre los sindicatos respecto de salarios y prestaciones; otros estados han optado por la fusión de los sistemas estatal y ex federal.<sup>38</sup>

Los arreglos institucionales que finalmente resulten tendrán repercusiones muy importantes sobre el logro de las eficiencias en la asignación, y en general sobre las mejoras en el servicio educativo prometidas por la descentralización. Ni un buen diseño de transferencias ni una sólida política educativa del centro podrán asegurar este logro si las instituciones no responden a las necesidades locales o no administran la transferencia de manera eficiente.

#### *El alcance de la descentralización*

Hasta aquí, el análisis no ha cuestionado el alcance de la descentralización de la educación básica. Actualmente se está realizando un debate académico sobre los méritos de la descentralización y hasta dónde deben participar los niveles inferiores de gobierno en la prestación del servicio educativo. Como en otros países, la descentralización de la educación básica en México fue parcial. Las responsabilidades se transfirieron a los estados, no a los municipios. El nivel de gobierno que está prestando el servicio no es el que está "más cerca" de los ciudadanos y, por tanto, la capacidad de respuesta de los funcionarios a las preferencias locales no podría lograrse tan fácilmente. En cambio, las experiencias de Chile y Nueva Zelanda son alentadoras. En estos países, la descentralización llegó hasta el nivel local.<sup>39</sup> Una de las principales ventajas de esto es que los padres de familia y la comunidad en general participan en la educación y pueden hacer que los funcionarios rindan cuentas. Por añadidura, la competencia entre las escuelas puede reducir los costos y elevar la calidad, como muestra la experiencia de los Estados Unidos (Hoxby, 1994). De nueva cuenta, el ejemplo chileno en donde escuelas no lucrativas compiten por las transferencias por alum-

<sup>38</sup> Desde que se publicó este artículo por primera vez, se han realizado investigaciones que estudian cómo han respondido los estados a la descentralización educativa. Entre ellos, Gustavo Merino Juárez, "La descentralización educativa y la respuesta presupuestal de los estados", mimeo, y Claudia Santizo, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, documento de trabajo 56, México, 1997.

<sup>39</sup> Estos países no tienen un nivel de gobierno equivalente a los estados mexicanos y, por tanto, el proceso de descentralización no se puede comparar con facilidad. Sin embargo, proporcionan un ejemplo de provisión de servicios educativos por gobiernos locales.

no es también ilustrativo. Desde luego, el lado opuesto, como se ha argumentado en el texto, es que los niveles más altos de gobierno son más capaces de instrumentar políticas redistributivas y de compensación, particularmente cuando la desigualdad del rendimiento educativo entre los municipios es mayor que entre los estados. Una vez más, los Estados Unidos sirven de modelo; aquí, los distritos escolares tienen distintas capacidades para ofrecer educación, lo cual ha obstaculizado constantemente un mayor rendimiento educativo.

El alcance de la descentralización puede estudiarse asimismo en términos de las facultades que formalmente se les otorgaron a los estados. De hecho, mientras la prensa y muchos políticos han alabado el "acuerdo" de 1992 arguyendo que representa un paso importante en la renovación del federalismo, en la práctica, el gobierno federal todavía controla la mayor parte de los principales instrumentos de las políticas educativas. En otras palabras, el acuerdo de descentralización está lejos de constituir una "devolución" de funciones a los estados. Además, mientras las responsabilidades se transfirieron formalmente a los estados, la facultad de toma de decisiones en este nivel de gobierno es, en realidad, inferior a la correspondiente división formal de funciones o responsabilidades entre los estados y la federación.

El hecho de que las distribuciones presupuestarias sean determinadas principalmente por el gobierno federal, de que los fondos de los estados sean muy limitados, así como la naturaleza centralista del proceso político, pueden limitar seriamente la capacidad de los estados para afectar la manera en que se dirige la educación, e incluso reducir la rendición de cuentas (*accountability*) de las autoridades estatales hacia los ciudadanos. Incluso las facultades exclusivas que la federación mantiene sobre varios aspectos de la política educativa podrían representar un obstáculo para lograr las eficiencias distributivas que prometió la descentralización. Por ejemplo, el control federal sobre los planes de estudio y programas, al tiempo que promueve normas mínimas, podría también reducir la innovación y la capacidad de las escuelas de estar al día con el cambio tecnológico. El excesivo control central disfrazado de descentralización podría conducir a resultados inferiores, ya sea respecto del sistema centralizado que existía antes de 1992 o de un sistema que fuera efectivamente descentralizado. A su vez, la descentralización es un proceso dinámico que aún no concluye, mientras que cambios políticos y económicos afectan la naturaleza de las relaciones intergubernamentales. En este sentido, no debería considerarse que el *statu quo* es definitivo.

#### IV. Conclusiones

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

Entre las principales conclusiones de este trabajo se encuentran las siguientes: primero, existe una gran desigualdad entre los estados en términos de indicadores educativos y sociales. Las transferencias educativas del gobierno federal a los estados no parecen de manera contundente seguir una política compensatoria.

Segundo, las transferencias federales son una herramienta importante para conseguir propósitos redistributivos, no sólo respecto de los indicadores antes mencionados, sino también respecto de las diferencias en cuanto a capacidad fiscal y esfuerzo en cada estado. El diseño, la magnitud y la distribución de la transferencia pueden afectar de manera significativa el conjunto de incentivos que enfrentan los gobiernos subnacionales.

Tercero, existe una gran desigualdad entre los estados en lo que se refiere a su capacidad fiscal, su base tributaria y su esfuerzo educativo. Se encontró cierta evidencia de que el actual sistema de transferencias distorsiona las políticas educativas de los estados, ya que aparentemente "castiga" a los que hacen un esfuerzo mayor. Por otro lado, los datos también sugieren que podría haber algunas ganancias en eficiencia al proveer educación en algunos estados si la reasignación de los fondos pudiera atribuirse a un recorte de costos.

Cuarto, además de lo anterior, otros factores institucionales, como es una limitada autonomía de los estados, la falta de instituciones capaces de administrar el sistema educativo en el ámbito estatal en algunas entidades y la relación política entre el sindicato de maestros y el gobierno, reducen la probabilidad de que la descentralización de la educación logre su meta de mejorar la educación pública por medio de mayores eficiencias.

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

En segundo lugar, si el actual sistema de transferencias genera el conjunto equivocado de incentivos, la educación podría sufrir incluso en aquellos estados en donde el rendimiento educativo era más alto. En vista de que los gastos educativos constituyen una proporción muy grande del presupuesto estatal, las grandes distorsiones también afectarán la prestación de otros servicios públicos por parte de los estados. En este sentido, se justifica una revisión del sistema de transferencias educativas federales. En particular, es necesario diseñar una fórmula transparente con base en criterios medibles y relevantes. La misma medida debe aplicarse a las otras transferencias federales. La fórmula deberá incluir mecanismos para recompensar a los estados que hagan mayores esfuerzos y penalizar a los que no los hagan.

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

En vista de que los datos disponibles son limitados y debido al corto periodo transcurrido desde la descentralización educativa en México, no cabe pensar que los hallazgos que aquí se ofrecen representan conclusiones definitivas. Es preciso profundizar en esta investigación en cuanto se disponga de datos nuevos y se dé una mayor distancia temporal. Sin embargo, estas limitaciones no deben conducir a descartar las conclusiones del estudio, considerando sus repercusiones. En

cambio, se tiene la esperanza de que fomenten nuevas investigaciones y también lleven a los encargados de elaborar las políticas públicas a evaluar nuevamente el sistema de financiamiento educativo, de modo que resulte en una mejora a la educación pública en México.

Este estudio se ha centrado en el gasto. Idealmente, también debería centrarse en los resultados educativos. Es decir, se podría analizar no sólo cómo se distribuyen los fondos entre los estados, sino también si dicha distribución produce un mejor servicio educativo y no tome en cuenta las regiones más necesitadas y lo haga de manera eficiente. De nueva cuenta, un obstáculo para este tipo de análisis es la falta de datos significativos sobre los resultados educativos, especialmente en lo referente a la calidad de la educación y no sólo a la cantidad.<sup>40</sup> Aun si se dispusiera de datos sobre la calidad de la educación, probablemente las conclusiones aquí presentadas seguirían siendo válidas. Si la manera en que se presta el servicio educativo no difiere considerablemente de una región a otra pero conduce mejor al aprendizaje en los estados más ricos, o si la educación se administra de manera más ineficiente en los estados con condiciones más desventajosas, es razonable entonces suponer que la desigualdad en la asignación de recursos pudiera incluso ser mayor si se mide con base en resultados y rendimiento educativo, antes que en las medidas que aquí hemos utilizado.

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

<sup>40</sup> Funcionarios de la SEP me han indicado que se están llevando a cabo grandes esfuerzos para ofrecer este tipo de información.

## Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1995), *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*, Washington, Oxford University Press.
- Berne, Robert y Leena Stiefel (1984), *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological and Empirical Dimensions*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Bird, Richard (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*.
- Bracho, Teresa (1995), "Distribución y desigualdad educativa en México", 1990, México, CIDE, documento de trabajo EP-16.
- (1995), "Distribución y desigualdad educativa: análisis de la escolaridad a partir del censo", 1990, México, CIDE, documento de trabajo EP-17.
- Campbell, Tim, George Peterson y José Brakarz (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Washington, Banco Mundial, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe, Programa de Estudios Regionales (preliminar), julio.
- Cabrero, Enrique (1995), "La experiencia descentralizadora reciente en México. Problemas y dilemas", México, CIDE, documento de trabajo AP-28.
- Craig Stephen e Inman Robert (1985), *Education, Welfare and the New Federalism: State Budgeting in a Federalist Public Economy*, Cambridge, Mass., NBER Working Paper 1562.
- Fisher, Ronald C. (1996), *State and Local Public Finance*, 2a. ed., Irwin.
- Gramlich, Edward M. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en W. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington.
- (1994), "A Policy-maker's Guide to Fiscal Decentralization", *National Tax Journal*, vol. XLVII, núm. 1.
- Hanushek, Eric (1995), "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, agosto.
- Hanushek, Eric et al. (1994), *Making Schools Work*, Washington, Brookings.
- Hoxby, Caroline (1994), "Does Competition among Public Schools Benefit Students and the Taxpayers? Evidence from Natural Variation in School Districts", Cambridge, Mass., NBER Working Paper 4979.
- INEGI (1990), *XI Censo general de población y vivienda*.
- (1996), *Cuadernos de información oportuna*, febrero.
- Ladd, Helen y John Yinger (1994), "The Case for Equalizing Aid", *National Tax Journal*, vol. XLVII, núm. 1.
- Merino Juárez, Gustavo (1995), "Educational Finance and Quality Improvements in Mexico, Policy Analysis Exercise", John F. Kennedy School of Government, Harvard University (mimeografiado).
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Bruce.

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

**Experiencias  
relevantes**

## Quien no oye consejo... Inducción transnacional de la reforma administrativa

Barbara Nunberg\*

De los muchos tipos de reformas de la política pública que han emprendido los gobiernos, puede decirse que las administrativas se hallan entre las más complejas y difíciles de lograr por varias razones. Esas reformas no sólo se basan en cambios de política provenientes de los más altos niveles políticos y tecnocráticos, sino que también requieren llevarse a cabo intrincadas modificaciones administrativas y de comportamiento en todo el sistema burocrático. Pueden ponerse a prueba en un sector o esfera, pero, para que se afiancen de manera duradera, deben impregnar todo el aparato gubernamental en su conjunto y probar la capacidad del gobierno para coordinar y establecer secuencias. Asimismo, la reforma de la administración, vinculada a menudo con los cambios del marco político y constitucional en su conjunto, exige un compromiso político quizás en más puntos del sistema de gobierno que otros tipos de reformas. Los líderes de alta jerarquía nacional deben dirigir el programa de reformas, mientras que todos los políticos del sistema necesitan estar de acuerdo en apoyar unas reformas que probablemente reducirán su capacidad para extender su influencia. También se necesita el apoyo político de los burócratas de rangos medio y bajo —que con frecuencia son igualmente el blanco de medidas reformistas draconianas—, quienes deben aceptar la reforma o, por lo menos, no sabotearla. Además, las reformas de la burocracia requieren a menudo el espaldarazo de los ciudadanos comu-

---

\* La autora es funcionaria del Banco Mundial. Traducción de Mario Zamudio.

nes, cuya presión espolea a los reformadores para hacer que el gobierno sea más eficaz o receptivo. Finalmente, el éxito de la reforma administrativa es difícil de obtener porque, por lo general, no sólo se mide en función del alcance del cambio logrado sino también por el grado en que las reformas pueden sostenerse en el tiempo.

La historia de la reforma administrativa en la mayoría de los países industrializados ha sido sobre todo la historia de un cambio evolutivo generado principalmente por la acción recíproca de las fuerzas y los grupos de interés nacionales. Por desgracia, ese proceso de evolución endógena puede ser un lujo que muchos países en desarrollo o en transición no pueden pagar debido a la importancia del desempeño de la administración para extender las metas del desarrollo económico y político. La urgencia de la reforma administrativa en esos contextos plantea la cuestión de si es posible estimular desde el exterior el difícil y complejo proceso de cambio antes descrito. En este artículo se hace una exploración de algunas de las maneras en que los incentivos transnacionales pueden fomentar el proceso de cambio administrativo y, también, de algunas maneras en que no es así; se hace un esbozo de algunos de los mecanismos que, impulsados desde el exterior, se emplean en la actualidad para hacer avanzar las reformas en algunos países en desarrollo y en transición; y se exponen algunas ideas acerca de cuándo y en qué circunstancias ciertos instrumentos en particular pueden o no ser útiles para provocar el cambio. Los supuestos que se exponen son en el sentido de que la reforma administrativa tiene éxito en la medida en que exista una motivación adecuada que impulse su aprobación y se cuente con suficiente capacidad para ponerla en práctica. Los tres tipos de incentivos transnacionales que se esbozan más adelante —el efecto demostrativo (que garantiza una alta motivación y un sentido de la propiedad, pero no necesariamente la capacidad interna); el aliciente de la comunidad (que proporciona una alta motivación y, con apoyo y recursos exteriores adicionales, una capacidad que va de mediana a alta); y la ayuda externa para el desarrollo (que puede impulsar la capacidad, pero difícilmente ofrece motivación)— varían en la medida en que sea posible combinar los diferentes grados de motivación y capacidad con el propósito de lograr una verdadera reforma.

### **Zeitgeist administrativa: el efecto de demostración mundial**

Uno de los factores externos importantes que influyen en la actualidad en los procesos nacionales de reforma administrativa se origina en el efecto de demostración mundial que ejerce la revolución gerencial que se está llevando a cabo en los países industrializados y ahora, cada vez más, en los países en desarrollo y en transición. Algunos de los nuevos enfoques sobre la administración pública que estimularon la descentralización radical de funciones gubernamentales como la toma de decisiones y la administración en países como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, y los cambios más modestos destinados a delegar la autoridad y orientar el desempeño en los sistemas clásicos de administración de países como Francia y Alemania también han estado ganando terreno en el marco de países menos desarrollados. El Ministerio de Planificación de Costa Rica, por ejemplo, está experimentando con un sistema de administración del desempeño basado en algunos elementos de los modelos anglosajones; otros países de ingreso medio, tan diversos como Letonia, Jamaica y Brasil, están explorando la manera de incorporar la práctica de la “nueva administración pública” en sus sistemas de gobierno; y aun los países de menores ingresos están ensayando soluciones basadas en la práctica de la gerencia: recientemente, el gobierno de Zambia puso en aplicación en el sector de la salud un sistema de administración autónomo mediante el cual las funciones de la toma de decisiones se redujeron a un pequeño ministerio central, y las facultades administrativas discrecionales se derivaron a juntas que, a su vez, delegan el control de las responsabilidades de la toma de decisiones en las agencias que prestan los servicios.

Antes que ser un resultado de la ayuda internacional para el desarrollo, las tendencias expuestas son producto de la exposición por parte de los responsables de alto nivel —“ilustrados”, si se quiere— de la toma de decisiones a las corrientes mundiales de la reforma administrativa, y del interés que despiertan en ellos por ensayar las innovaciones en sus propios países. En realidad, esos funcionarios representan una especie de *zeitgeist* de la reforma administrativa que se difunde gracias a la fuerza de las ideas, antes que a la ayuda o la intervención internacional directa. Ahora bien, aunque ese enfoque espontáneo de la importación de modelos administrativos extranjeros que tiene su impulso en la demanda refleja que el país tiene cierto grado de “propiedad” sobre él, lo cual no siempre es así en el caso de la ayuda técnica que llega desde el

exterior, también entraña el peligro de que los países entusiasmados con un modelo extranjero en particular puedan verse inclinados a aplicarlo sin prestar una cuidadosa atención a las condiciones en que deben hacerlo ni a la capacidad necesaria para ello.

### **El aliciente de la comunidad: la búsqueda de la afiliación a una organización transnacional**

Otro incentivo transnacional cada vez más importante de la reforma administrativa es la perspectiva de llegar a formar parte de un marco común económico o político. Es evidente que los mecanismos de ese tipo son los de mayor predominio en el continente europeo. En Europa central y oriental, lo que ha guiado a menudo las reformas de las instituciones gubernamentales, tanto electorales como administrativas, han sido los principios establecidos por el Consejo Europeo, el cual reclutó a un gran número de países de la Comunidad Económica Europea (CEE) en los primeros momentos de la transición del comunismo a la democracia. La conformidad cada vez mayor con las normas del Consejo Europeo ha sido fortalecida mediante la asistencia técnica y la participación en conferencias internacionales, pero el impulso básico hacia la estandarización tiene su origen en el punto de referencia común que ofrece a los países del Este la pertenencia al Consejo Europeo.

La perspectiva del ingreso a la Unión Europea es quizás el incentivo más poderoso para llevar a cabo la reforma administrativa en los países para los que la pertenencia a dicha Unión cobra mayor importancia. A las naciones que se preparan para ser integrantes de la Unión Europea se les impulsó a emprender un conjunto limitado de reformas administrativas, destinadas sobre todo a satisfacer las normas de los miembros de la Unión en ciertos tipos de procedimientos en particular, que tienen que ver más directamente con los convenios mixtos sobre las relaciones recíprocas entre los miembros en lo concerniente a los viajes y las aduanas. En algunos casos, ello coincidía con las funciones que tenían puntos de contacto sustanciales con el cliente-público que demandaba un servicio más fácil de utilizar. Así, por ejemplo, el Ministerio del Interior de Hungría puso al día sus servicios de expedición de pasaportes para satisfacer los requisitos de la Unión Europea y facilitar los viajes a una gama más extensa de húngaros; y también descentralizó sus sistemas de inspección y registro de vehículos de motor, con lo que se aceleró en gran medida el tiempo necesario para

registrar un vehículo y, asimismo, se flexibilizaron de manera significativa los controles del centro y la información sobre la propiedad y el movimiento de vehículos, tanto dentro como fuera del país.

La inminencia de la perspectiva misma de ingreso a la Unión Europea ha generado respuestas administrativas específicas. Los países que tienen ante sí el ingreso deben adoptar decisiones acerca de cómo organizar las actividades relacionadas con las diferentes secuencias del proceso, entre ellas la conciliación de las normas y reglamentos nacionales con los procedimientos de la Unión Europea; la educación o capacitación de gran número de servidores públicos y ciudadanos a fin de familiarizarlos con la gran variedad de normas de la Unión; las prolongadas negociaciones de los términos de ingreso; y la fase final y continua de representación y formulación de políticas y toma de decisiones. Con toda probabilidad, los países de la Comunidad Económica Europea seleccionarán alguna combinación de opciones ya antes ideada por los países que son miembros, con el propósito de organizar su ingreso y la pertenencia a la Unión Europea: Dinamarca centró sus esfuerzos de coordinación en el Ministerio de Asuntos Extranjeros, Francia creó una secretaría especial para la coordinación europea y el Reino Unido mantuvo un estrecho control sobre la política relacionada con la Unión Europea a través del gabinete del primer ministro.<sup>1</sup> La reciente elección de Polonia refleja con mayor claridad el modelo de coordinación especial de Francia. Mediante su paquete de reformas administrativas de 1996, Polonia creó un cuerpo de categoría ministerial para apoyar y coordinar las actividades de ingreso a la Unión Europea. En el caso de Polonia, la idea consistía en mejorar el prestigio y la capacidad del órgano anterior —un centro de mediana categoría para el intercambio de información relacionada con las actividades de la Unión Europea en Polonia— con el propósito de supervisar el proceso de ingreso. No obstante, aún persiste la preocupación respecto de si ése fue el paso administrativo adecuado para Polonia; a algunos les preocupa que el proceso de preparación para ingresar a la Unión Europea sea de naturaleza muy difusa y se extienda a todos los sectores y niveles de gobierno. Una entidad única situada en el gobierno central podría tener dificultades para dirigir y coordinar todos los aspectos del proceso y podría no lograr establecer

<sup>1</sup> Véase Rolf Kaiser, "Basic Institutional Options for National EU Coordination", en *The Internationalization of Policy Making*, París, Sigma, doc. núm. 6, 1996, pp. 57-65.

una relación suficientemente estrecha y profunda con todas las agencias del gobierno como para “europeizarlas”.

Además de que provocó la reforma de los organismos encargados de gestionar el procedimiento mismo de ingreso, el incentivo de pertenecer a la Unión Europea ha ejercido un efecto aún más espectacular en Polonia, pues generó la preparación de una agenda de reformas administrativas mucho más amplia. En realidad, el incentivo del ingreso a la Unión Europea ha llevado a los responsables de la reforma a superar las disputas políticas y a adoptar resueltamente las medidas necesarias para poner en práctica un paquete coordinado de reformas administrativas. El resultado de años de estancamiento ha sido tan impresionante que vale la pena relatar brevemente la historia.

### **La reforma administrativa en Polonia: de lo peripatético a lo prometedor**

Durante la mayor parte de la etapa inicial de la transición de Polonia, sus impresionantes resultados económicos y la revisión de las instituciones políticas no tuvieron una contrapartida similar en la esfera de lo administrativo. Es cierto que al principio se hicieron grandes esfuerzos centrados en algunos frentes selectos de la reforma de la administración pública: se había logrado un verdadero progreso en el desarrollo de las instituciones de contraloría pública —establecidas por primera vez durante los últimos días del régimen comunista— y se había avanzado significativamente en la descentralización del gobierno representativo, a lo cual siguió una transferencia proporcional, hasta cierto grado, del poder y la responsabilidad administrativos; no obstante, las primeras iniciativas que se emprendieron con el propósito de desarrollar el servicio civil se vieron continuamente frustradas por las disputas políticas y la falta de un consenso global, tanto sobre los medios como sobre los fines; en particular, la modernización de la administración pública sólo se abordó de una manera irregular e incompleta.

El que las reformas fuesen episódicas durante el periodo inicial de la transición se explica en parte porque su importancia era secundaria para los responsables de la toma de decisiones, cuyo interés se centraba más específicamente en las cuestiones macroeconómicas y en los problemas de la privatización. En Polonia en particular, se consideraba que la tarea de mejoramiento de la capacidad gubernamental debía seguir, antes que acompañar, a la gran explosión de las reformas

económicas. La reforma administrativa de Polonia fue titubeante también debido a las vicisitudes de la política. Lo fragmentado del sistema de partidos provocó que las coaliciones de gobierno fuesen frágiles y que los gobiernos se sucediesen rápidamente, cada uno con un punto de vista diferente sobre qué cambios administrativos —si acaso los consideraban necesarios— eran deseables. Los responsables de la toma de decisiones y los parlamentaristas no habían logrado ponerse de acuerdo sobre la introducción de niveles de gobierno intermedios ni sobre la creación de un servicio civil de carrera. Aunque el gobierno de Suchocka era favorable a una transferencia extensa del poder a los niveles nacionales inferiores y a una renovación más radical de los funcionarios del servicio civil, los sucesivos gobiernos posteriores al socialismo prefirieron una desconcentración más modesta de las funciones del Estado y la concesión de los derechos adquiridos a los servidores públicos en funciones. Durante la mayor parte del periodo transcurrido desde la caída del comunismo, los repetidos fracasos en lograr que el parlamento aprobara una ley del servicio civil obligaron a los regímenes a conformarse con hacer enmiendas menores a la legislación ya existente de la época comunista, el único compromiso políticamente posible.

En ese politizado contexto de disputas, la administración pública tenía que seguir funcionando a su máxima capacidad para no perder el paso de las abrumadoras exigencias de la transición; y en muchas áreas de la administración estaba teniendo lugar realmente un proceso espontáneo y continuo de adaptación administrativa, incluso sin un liderazgo enérgico o un compromiso político. A finales de 1996, no obstante, los esfuerzos intermitentes que se hacían por llevar a cabo la reforma recibieron un gran aumento de energía y un apoyo político de alto nivel, que en gran medida tuvo su origen en el acelerado ritmo del ingreso de Polonia a la Unión Europea. Haciendo caso al claro mensaje que venía de Bruselas —mensaje que, en realidad, ya había sido transmitido también mucho tiempo antes por otro conjunto de instituciones financieras y expertos internacionales—, el gobierno en funciones comenzó por fin a centrarse marcadamente en la tarea de desarrollar la capacidad administrativa como la clave para completar su agenda de la transición. El factor que apuntalaba dicha agenda era el hecho de que los responsables polacos de la toma de decisiones comprendían cada vez más que las esperanzas del país de convertirse en un miembro de Europa con todos los derechos dependían, en gran medida, de que el país contara con un aparato administrativo moderno capaz de facilitar el proceso de ajuste a las normas europeas. El

gobierno pudo apoyar esa renovada prioridad con una acción relativamente rápida y decidida gracias a que la agenda de la reforma administrativa había estado en preparación desde varios años antes. Asimismo, la motivación de “volverse europeos” generó la unificación y ayudó a romper el antiguo punto muerto político que había impedido el movimiento en el campo de la reforma administrativa durante la etapa inicial de la transición. En medio de una gran actividad legislativa y muchas fanfarrias públicas, se propuso al parlamento, y éste aprobó, una serie de cambios y reformas constitucionales de la administración central y sobre su desconcentración, así como del servicio público. En cuestión de meses, el historial de la reforma administrativa de Polonia pasó de lo peripatético a lo prometedor.

Las reformas de la administración central hechas en 1996 consistieron en varios cambios muy significativos. Se fortaleció la función del primer ministro; se reorganizaron las funciones gubernamentales en ministerios fusionados que ahora tendrían el papel de “timoneles”, antes que de “remeros”; se descentralizaron más las responsabilidades en el plano de gobierno de la *voivod* (provincia) y, como antes se dijo, se otorgó una mayor importancia orgánica a la agenda de ingreso a la Unión Europea a través de la creación de un organismo de jerarquía ministerial para la integración con Europa.

El fortalecimiento de la función del primer ministro fue clave para la reforma. Mediante una legislación y una enmienda constitucional separadas, se facultó al primer ministro para que seleccionara al resto del gabinete, determinara la naturaleza y el número de (la mayoría de) las carteras ministeriales y, algo muy importante, exigiera que los ministros sostuvieran conjuntamente los acuerdos sobre la política gubernamental. El aumento de las facultades del primer ministro corroboraba la nueva noción de “gobierno flexible”.

El vuelco hacia el gobierno flexible tenía también la intención de transformar el antes todopoderoso Consejo de Ministros. Anteriormente, los miembros del Consejo estaban en libertad de disentir de la posición del gobierno, lo que minaba la coherencia de las políticas. El gobierno había funcionado como una especie de federación de ministerios en la que cada uno de ellos protegía sus propios intereses. Había habido poca coordinación de su trabajo y a menudo se traslapaba la competencia de sus facultades y responsabilidades. El nuevo modelo significaba que las estructuras gubernamentales y los líderes políticos tendrían una mayor capacidad para tomar en cuenta los cambios de prioridades. Asimismo, las facultades del primer ministro se verían

apoyadas mediante la creación de una cancillería que proporcionaría servicios personales y de información a la oficina interior del primer ministro y contribuiría a que su trabajo fuese más eficaz.

Las reformas de 1996 entrañaban también la promesa de alterar espectacularmente las funciones ministeriales: se eliminaría la facultad de los ministerios de considerar su ramo como de su propiedad y, en lugar de eso, se les encargaría de políticas estratégicas y de responsabilidades de supervisión. Consecuentemente, los ministerios se verían privados de las empresas públicas. Aunque la mayoría de las empresas serían transferidas a las *voivods*, aproximadamente 200 empresas “estratégicas” serían colocadas bajo la tutela del recién creado Ministerio de Tesorería Estatal. Además, las nuevas estructuras ministeriales racionalizadas reflejarían una clara división entre las posiciones políticas (ministros y viceministros) y administrativas (los recién creados directores generales y sus subordinados).

Con la reforma del centro, las carteras ministeriales existentes experimentarían una reestructuración significativa. Se crearían megaministerios, entre ellos el Ministerio de Economía, que absorberían algunas de las funciones, aunque no todas, de cierto número de ministerios que serían liquidados. En cierta medida, la nueva configuración reflejaba los modelos europeos. El Ministerio de Finanzas estaría a cargo de tareas presupuestarias y de finanzas públicas bien conocidas en Occidente, pero nuevas para el Este. La tradicionalmente poderosa oficina de planificación central se modernizaría y convertiría en un centro para estudios estratégicos que adoptaría funciones de análisis, supervisión y evaluación más modernas y occidentales. El Ministerio del Interior perdería las funciones de seguridad que desempeñaba desde la era comunista y se encargaría de la administración de las relaciones intergubernamentales. Finalmente, se establecería una oficina de competitividad y de protección del consumidor con el propósito de cumplir más estrechamente con las normas de la Unión Europea. Este año (1998) se espera una segunda ola de reformas destinadas a reorganizar, de conformidad con los requisitos de la Unión Europea, todas las instituciones que se encargan de los patrones y las normas. También se reformará la administración de aduanas, muy probablemente a través de su incorporación al Ministerio de Finanzas, con el propósito de lograr una mejor cooperación entre las oficinas de aduanas y las de impuestos. Asimismo, de conformidad con los requisitos de la Unión Europea, se seguirá llevando a cabo la revisión de la legislación económica y la eliminación de leyes inútiles u obsoletas.

La reforma del servicio civil también figuraba de manera destacada en el paquete de reformas administrativas de 1996. La marcada erosión de la credibilidad de la administración encargada de la transición había hecho evidente la necesidad de lograr cierto acuerdo político y legal sobre, por lo menos, el punto de partida de un sistema de administración del servicio civil que contase con una amplia aceptación. Después de un prolongado y exhaustivo debate público, se dio un primer paso importante en julio de 1996, cuando fue aprobada la Ley del Servicio Civil. La ley se convirtió en el eje de una vasta reestructuración administrativa del servicio civil, con el supuesto de que, si no se introducían cambios significativos en los sistemas de administración del personal y en los incentivos del gobierno, las reformas de la administración central únicamente tendrían un efecto superficial. La aprobación de la ley, que sólo se dio después de numerosos borradores y fuertes conflictos políticos sobre sus estipulaciones, representó un avance importante en Polonia, pues debido a que la ley separa claramente a los servidores públicos de los políticos nombrados, proporcionó las bases legales para contar con un servicio civil políticamente neutro. También creó una estructura orgánica para la administración continua del servicio civil y estableció los principios (si bien no la especificidad) de la contratación basada en el mérito. La ley reflejó igualmente lo que quizá fue, en último caso, la prudente decisión de crear paulatinamente el servicio civil a lo largo de un periodo no especificado. De esa manera, la administración estaría en condiciones, por lo menos en teoría, de constituir un servicio civil de calidad a medida que hubiese candidatos disponibles que cumplieren con los requisitos. Aunque ya es posible identificar varias fallas en la ley y cierta preocupación sobre la capacidad (e incluso la voluntad) del gobierno para ponerla en práctica, el acuerdo final sobre la Ley del Servicio Civil fue considerado como una señal enviada a la mayoría de los miembros de la Unión Europea de que en Polonia existía un compromiso para preparar y facultar a sus funcionarios gubernamentales con el fin de que fuesen la contrapartida competente que trabajara con los tecnócratas y funcionarios europeos de los otros estados miembros para negociar y facilitar el ingreso de Polonia en la Unión Europea.

En realidad, aunque ya se ha criticado el conjunto del paquete de reformas administrativas, porque se practica una especie de “radicalismo selectivo”, se dejan de lado reformas importantes y se plantean nuevos peligros (por ejemplo, el lento avance en la privatización, la amenaza del espectro de un primer ministro excesivamente poderoso y

politizado y el hecho de que las consideraciones de coalición política sigan siendo la primera determinante de las facultades de las carteras ministeriales), las reformas prometen ejercer un efecto importante en la manera en que el gobierno lleva a cabo su tarea, y posiblemente constituirán un modelo para otros países de la región. Puesto que rompió sin duda alguna con el antiguo enfoque de la rama ministerial intervencionista, la reforma lleva a Polonia más cerca de las políticas modernas y las burocracias de carrera de otros estados miembros de la Unión Europea. Esas transformaciones, junto con la fuerza que recientemente adquirió el gobierno para dar forma a las prioridades ministeriales en respuesta a los rápidos cambios de las circunstancias económicas, podrían servir para dar confianza a los miembros de la Unión Europea en un socio flexible de la comunidad. El potencial para mejorar significativamente la capacidad del gobierno podría fortalecer en gran medida la posición de Polonia tanto en las negociaciones como en la aplicación de los requisitos de ingreso de la Unión Europea. Las reformas podrían llevar a una formulación de políticas mejor informada y más coherente, y a una toma de decisiones más coordinada que capacitaría al gobierno para hablar con una sola voz sobre las cuestiones de la pertenencia a la Unión Europea.

Debe hacerse notar que muchas de las reformas emprendidas en Polonia consistieron en acciones que ya le habían sido urgidas por los expertos extranjeros varios años antes de 1996; pero, aunque su consejo muy bien pudo haber preparado una gran parte del terreno para el programa de acción de Polonia, lo único que logró unir al conjunto de grupos de interés nacionales antes discordantes en un acuerdo coherente sobre el paquete de reformas administrativas fue el incontenible deseo de ingresar a la Unión Europea. El poderoso incentivo que significa pertenecer a una comunidad —en especial la que ofrece la Unión Europea, con todos sus atractivos económicos, culturales y estratégicos— es difícil de emular en cualquier otra región del mundo. En realidad, si bien los mecanismos de comunidad que ya se encuentran en funcionamiento en otras regiones —como el Caricad y el CLAD, en el Caribe y en América Latina— proporcionan un marco conjunto para pensar en la reforma administrativa y trabajar por ella, los estímulos que proporciona la perspectiva de “transformación” a través de la pertenencia a la Unión Europea prácticamente no tienen paralelo fuera de los países de la Comunidad Económica Europea. Desde luego, creemos que, a medida que crecen en importancia las entidades económicas regionales —como el Mercosur o el Tratado de Libre Comercio

de América del Norte—, deberían explorarse completamente las posibilidades para desarrollar esos estímulos.

### **¿Sirve de algo la ayuda para el desarrollo destinada a la reforma administrativa?**

La principal forma de la ayuda transnacional para llevar a cabo la reforma administrativa en la mayoría de los países en desarrollo y en transición —la ayuda internacional para el desarrollo— no puede ofrecer la clase de incentivos que proporciona a Polonia y a otros miembros en perspectiva de la Unión Europea, pero ¿puede la ayuda para el desarrollo proporcionar algún símil del poderoso incentivo que significa la “comunidad” para estimular la reforma administrativa? O, a falta de esa especie de “soborno”, ¿cuán efectiva es la intervención de la ayuda para el desarrollo en el fomento de la reforma administrativa? ¿Funcionan mejor algunas formas o instrumentos que otros?, y ¿en qué condiciones? ¿Hay alternativas a los enfoques comunes que debemos tomar en consideración para lograr mejores resultados? No me es posible proporcionar respuestas sistemáticas a tales preguntas en este breve análisis, pero trataré por lo menos de plantear algunas cuestiones para explorarlas un poco más.

### **La ayuda por goteo para la reforma administrativa**

En la actualidad, numerosas instituciones financieras internacionales donantes, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y servicios de consultoría independientes proporcionan ayuda a los países en desarrollo y en transición en el campo de la reforma administrativa. La mayor parte de la ayuda se proporciona a través de proyectos financiados, ya sea mediante subvenciones o préstamos para consolidar sobre todo la ayuda técnica internacional. Los expertos proporcionan consejo continuo o periódico en una gama de cuestiones de la reforma administrativa, y a menudo reemplazan a los funcionarios municipales o nacionales en el desempeño de las tareas básicas de la reforma, como preparación de borradores para nuevas leyes, creación de sistemas de personal o proposición de nuevas estructuras de gobierno. Buena parte de la ayuda adopta también la forma de capacitación directa de diferentes categorías de burócratas o de apoyo para las instituciones de

capacitación nacionales en ciernes. Y una parte sustancial de la ayuda se proporciona en forma de seminarios, conferencias y viajes de estudio destinados a que los responsables de la elaboración de las políticas, así como otros funcionarios de menor jerarquía en el gobierno, puedan conocer los modelos de administración pública de todo el mundo.

Una gran parte de la ayuda se brinda a través de una especie de “goteo lento”, esto es, se ofrece apoyo y consejo de bajo nivel continuos y limitados, no estímulos considerables o fuertes incentivos que impulsen a los países a llevar a cabo la reforma. Hay algunos ejemplos de ayuda por “goteo lento” que han resultado ser muy efectivos, particularmente los que tienen su origen en la demanda. Los consejos periódicos que proporciona Sigma, el servicio de consultoría de Europa central y del Este patrocinado por la Unión Europea, o el Fondo para el Conocimiento Práctico, del Reino Unido, también activo en Europa del Este, por ejemplo, parecen haber sido útiles para poner en contacto con las nuevas ideas sobre la administración a los responsables clave de la toma de decisiones. Como hemos visto en el caso de Polonia, muchas de esas ideas proporcionan las bases para emprender reformas posteriores, cuando finalmente el gobierno está listo para actuar. Pero por desgracia, sin un mayor estímulo para empujar a los países a la acción, aun el consejo originado en la demanda puede ser de poco efecto. Más todavía, una gran parte de la ayuda por “goteo lento” para el área de la administración pública, como la que proveen las agencias multilaterales, las Naciones Unidas, entre ellas, ha sido proporcionada durante muchos años continuos con muy pocos efectos evidentes. Tomemos dos de muchos ejemplos: durante más de 20 años, el antiguo Departamento para la Cooperación Técnica y el Desarrollo de las Naciones Unidas prestó ayuda a Costa de Marfil para las reformas de la administración de personal en el Ministerio del Servicio Público; al final de todo ese tiempo, seguían sin existir los sistemas efectivos para el establecimiento del control administrativo y eran muy raros los funcionarios capacitados de las categorías inmediatamente inferiores a las más importantes; en Jordania, por otra parte, luego de años y años de proyectos de ayuda técnica financiada por instituciones financieras internacionales para la reforma administrativa, nunca fueron puestas en práctica las recomendaciones de los estudios hechos por los consultores.

### **El enfoque de la reforma administrativa “de mucho dinero, explosiva y de gasto rápido”**

Un antídoto para el enfoque del “goteo lento” es el enfoque de la reforma administrativa de mucho dinero, explosiva y de gasto rápido que surgió en la época de los préstamos para el ajuste estructural. Ese tipo de ayuda para la reforma del servicio civil, creado por el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, se proporcionaba a través de préstamos basados en las políticas que requerían reformas significativas, principalmente en relación con las prácticas de pagos y contratación en el servicio civil a cambio de recursos significativos para la balanza de pagos que eran depositados directamente en la tesorería. Los préstamos para el ajuste tendían a ser de desembolso rápido y enfocados en acciones diferenciadas del gobierno, antes que en cambios en el largo plazo. Sin embargo, a medida que evolucionaba, el préstamo para el ajuste iba acompañado cada vez más de préstamos destinados a la ayuda técnica con el propósito de proporcionar cierto apoyo institucional —aunque rara vez suficiente— a las reformas de las políticas.

¿Ha tenido más éxito ese enfoque que las reformas de “goteo lento” de bajo impacto? Sí, ha habido algunos éxitos, al menos en el caso de ciertos tipos de reformas y en ciertas condiciones. Los préstamos para el ajuste basados en las políticas han sido más útiles cuando se trataba de proporcionar apoyo a las reformas en contextos en los que las severas crisis económicas ya habían empujado a los líderes políticos a adoptar difíciles decisiones de emprender reformas que dieron como resultado la reestructuración del Estado. El programa de reformas generalizadas de Argentina de los primeros años del decenio de 1990 es buen ejemplo de la colaboración efectiva entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el gobierno de Menem en la puesta en práctica de un programa de contracción del gobierno que incluía la privatización de las empresas del Estado y una reducción aproximada de 20% de los empleados del gobierno central. Esos marcadísimos cambios en las finanzas públicas representaban las medidas con las que el propio gobierno se había comprometido al contemplar el abismo creado por 50 años de programas económicos y políticos fracasados. Si bien es cierto que las instituciones financieras internacionales estimularon al gobierno a comprometerse con reformas específicas y proporcionaron un apoyo financiero significativo para emprender los cambios necesarios, los ingredientes clave fueron la crisis económica y la concentración del liderazgo político. Y también pudo haber sido que el gobierno se valiera

de los estímulos del Banco Mundial para desviar las críticas que enderezaron a la reforma sus opositores más vociferantes entre las alas extremistas del movimiento obrero organizado y entre los políticos peronistas populistas, que tenían más que perder por la disminución de las posibilidades de influir en el empleo.<sup>2</sup>

De igual manera, la coalición postsocialista de Hungría utilizó los préstamos para el ajuste del Banco Mundial con el propósito de apoyar y proteger su propio programa de restricción fiscal, que, en el contexto de modernización de los pagos y el empleo en el servicio civil y el servicio público, y de imposición de restricciones presupuestales generales, convergió con las continuas iniciativas surgidas de la oficina del primer ministro para racionalizar y modernizar la administración pública. En ese caso, como en el de una gama de reformas económicas estimuladas a través de los préstamos para el ajuste estructural, los préstamos basados en las políticas parecen tener más éxito cuando se destinan esencialmente a medidas ya adoptadas;<sup>3</sup> no obstante, por útil que haya sido ese visto bueno a las medidas ya adoptadas en los contextos de Argentina y Hungría, vale la pena hacer notar que las acciones estimuladas por las intervenciones, destinadas a solucionar las crisis, pertenecen al tipo de medidas que podría desencadenar los cambios administrativos, pero no necesariamente sostenerlos en el mediano plazo. Así, el problema del diseño de programas de seguimiento de la evolución de las instituciones en el largo plazo se plantea inmediatamente.

Más allá de ese vínculo hasta cierto punto beneficioso entre las operaciones de ajuste financiadas internacionalmente y las crisis económicas nacionales para provocar la reforma administrativa, también es importante tomar en consideración que, a través de la posibilidad de inyectar recursos en extremo abundantes, los préstamos basados en las políticas pueden ser un sustituto del mecanismo de “transformación de la comunidad” que se encuentra en funcionamiento en Europa oriental, en el caso de los países que residen fuera de la esfera de la Unión Europea; por ejemplo: ¿cuál podría ser la efectividad potencial de ese tipo de instrumento en el caso de Ucrania, donde el Banco Mundial y

<sup>2</sup> Barbara Geddes considera la pérdida de esa influencia política como el factor clave de la resistencia a la reforma administrativa en América Latina. Véase su *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, The University of California Press, 1994.

<sup>3</sup> Véase un análisis más profundo de la manera como se aborda la administración pública en los préstamos para el ajuste estructural en Barbara Nunberg, *Public Sector Management Issues in Structural Adjustment Lending*, Banco Mundial, documento de análisis núm. 99, Washington, D. C., 1990.

otras instituciones financieras internacionales están discutiendo los términos de los préstamos para el ajuste y la ayuda técnica destinados a reformar las instituciones del sector público ucraniano? Debido a las presiones geopolíticas y estratégicas para inyectar fondos en la economía ucraniana, el estímulo del ajuste estructural podría ser limitado, pero quizás una muy abundante inyección de recursos podría estimular a los responsables de la toma de decisiones a centrar su atención en la necesidad de mejorar espectacularmente la efectividad de las instituciones del gobierno en la aplicación de la reforma económica.

### Reconsideración de la ayuda de los donantes para la reforma del servicio civil

Un imperativo para meditar sobre el diseño de tan importantes operaciones destinadas a apoyar la reestructuración administrativa consiste en examinar cuidadosamente las anteriores experiencias de ayuda para el cambio de las instituciones en otros países del mundo, en desarrollo y en transición. En realidad, aunque durante los últimos quince años el Banco Mundial ha hecho inversiones sustanciales en la *reforma del servicio civil* (término empleado para indicar las reformas de la administración pública en el seno del gobierno central),<sup>4</sup> existen no sólo dudas respecto de la efectividad de las intervenciones en dicha reforma, sino también preocupación acerca de si la estrategia del Banco Mundial es la correcta. En un documento reciente al respecto, hago un análisis para demostrar que los programas actuales no han satisfecho la meta fundamental de la reforma del servicio civil —hacer que el gobierno trabaje mejor— y que se requiere un nuevo enfoque.<sup>5</sup> Más adelante resumo los hallazgos hechos en ese análisis y algunas sugerencias para reconsiderar el apoyo transnacional a las reformas de las instituciones del gobierno.

<sup>4</sup> Este término se refiere a la ayuda que se otorga en forma de operaciones y trabajo analítico en el caso de las reformas de las estructuras gubernamentales, de las funciones de pagos y empleo y de administración del personal del gobierno, por ejemplo, fortalecimiento de la contratación, evaluación del desempeño y capacitación, así como la reforma del marco legal y regulatorio, la descentralización y la administración del propio proceso de cambio. También comprende, en algunos casos, el trabajo sobre el mejoramiento de la entrega de servicios en el caso de algunas funciones del gobierno central; sin embargo, no incluye las actividades del Banco Mundial que se concentran en las reformas de las finanzas públicas, las cuales se clasifican por separado.

<sup>5</sup> Véase Barbara Nunberg, *Rethinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government*, World Bank Poverty, Gender and Public Management Department, 1996.

Si bien es cierto que los resultados de la evaluación interna que ha hecho el Banco sobre los proyectos de reforma del servicio civil no son concluyentes (esos proyectos parecen calificar sólo ligeramente por debajo de la cartera general del Banco), las imperfecciones de la metodología de evaluación y el estrecho enfoque del análisis en el “proyecto” sugieren que las evaluaciones no fueron útiles para dar respuesta a la cuestión fundamental: “¿significa la reforma del servicio civil una diferencia básica en la ayuda que se presta a los gobiernos con el propósito de que desarrollen su capacidad para lograr mejoras sostenibles del desempeño?”. Los anteriores análisis regionales comparativos arrojaron resultados muy mezclados, en particular en lo referente a las reformas de los pagos y el empleo gubernamentales: reducción de la factura de salarios y descompresión de éstos en sólo la mitad de las operaciones de reforma del servicio civil financiadas, reducciones muy modestas del empleo con inversiones significativas en sólo la mitad de los casos y un efecto fiscal relativamente menor de las reducciones de empleos.<sup>6</sup> Desde un punto de vista más intuitivo, los resultados parecen ser incluso más decepcionantes. Si bien ha habido algunos éxitos aislados y se han aprendido muchas lecciones, los proyectos no han sido muy útiles en lo concerniente a incrementar la efectividad mediante el fortalecimiento de la capacidad de los servicios civiles para llevar a cabo tareas públicas esenciales, o en lo que se refiere a aumentar la eficiencia mediante la reducción del costo y las dimensiones del gobierno en relación con sus resultados.

El decepcionante historial de los esfuerzos destinados a la reforma del servicio civil refuerza la necesidad de un nuevo enfoque de la “reorientación del gobierno” en el que se haga hincapié en varios elementos: reformas más profundas y lentas de los pagos y el empleo; un punto de vista integrado, aunque diferenciado, de la reforma administrativa; una perspectiva desde el punto de vista de los programas, antes que de los proyectos; y un muestreo cuidadoso y selectivo de los éxitos de la “revolución administrativa mundial”, con el propósito de aplicarlos en los países en desarrollo y en transición. En las secciones que siguen se analiza cada uno de los elementos de ese nuevo enfoque.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

*Reformas más profundas y lentas de los pagos y el empleo*

En el caso de muchas operaciones de reforma del servicio civil, la atención se ha centrado de manera abrumadora en la reforma de las políticas de pago y empleo del gobierno. Los objetivos, que frecuentemente se persiguen en el contexto de los préstamos de rápido desembolso para el ajuste (a menudo junto con la ayuda técnica), han consistido en reducir las facturas de remuneración simplificando, monetizando y descomprimiendo los salarios, para concentrarse más eficazmente en el escaso personal capacitado. También se ha proporcionado ayuda para la automatización de las funciones de administración del personal y de la nómina estableciendo una conexión directa con el sistema de administración de las finanzas y el presupuesto.

Algunos especialistas argumentan que lo que ha impulsado esas reformas es un pequeño conjunto de determinantes fiscales, consideradas difíciles desde el punto de vista político; que su impacto fiscal ha sido mínimo y, más precisamente, que, si acaso han tenido algún efecto en el desempeño, dicho efecto ha sido muy reducido. Aunque esta línea de pensamiento ha llevado a algunos a abogar por el abandono de las reformas de los pagos y el empleo, la argumentación que se expone en este artículo aboga por lo contrario: que es necesario profundizar, ampliar y extender esas medidas. La argumentación va en este sentido: las reformas de los pagos y el empleo son a menudo necesarias para restaurar el equilibrio fiscal del gobierno. El equilibrio fiscal es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el mejoramiento del desempeño y de la capacidad. Por lo general, las reformas de los pagos y el empleo del gobierno han sido demasiado modestas para que se logre el equilibrio fiscal. Los objetivos de la mayoría de los programas de reducción del empleo han consistido en recortes de personal del orden de 5 a 15%, aun cuando las proporciones del personal exigían reducciones mucho más audaces para lograr que el gobierno fuese menos costoso. Así, desde el punto de vista fiscal, podría ser necesario llevar a cabo reformas más profundas. Por otra parte, no se ha demostrado que los programas de recortes de personal sean desestabilizadores desde el punto de vista político. Aun sin elaborados programas de despidos durante la transición, las indemnizaciones por ceses, en los casos en que las hay, así como la multiplicidad de empleos y el empleo simple, han significado una protección para los trabajadores desplazados; además, la capacidad de absorción de la mano de obra de los

sectores informal y agrícola ha sido más alta de lo esperado. Consecuentemente, quizá también sería posible llevar más lejos las reformas desde el punto de vista político.<sup>7</sup>

Pero, en el caso de las reformas de los pagos y el empleo financiadas por el Banco Mundial, se ha seguido centrando la atención en los objetivos de corto plazo —reducciones del empleo de un solo golpe— antes que en introducir mejoras sostenibles en el largo plazo para lograr proporciones adecuadas del empleo y un desempeño de mayor calidad. El horizonte del corto plazo y la estrecha atención de los préstamos para el ajuste es lo que ha impulsado en una gran medida el enfoque “bulímico” de la reforma del servicio civil. Así, aun en los casos en que los servicios civiles se han deshecho de mano de obra a través de la purga impuesta por el ajuste, en ocasiones han tendido a “recuperar peso” recontratando personal, sujeto a las mismas presiones que crearon el exceso en un principio.

Los préstamos para la reforma del servicio civil deberían brindar apoyo al enfoque del “comer razonablemente” que aplican, por ejemplo, los servicios civiles mejor administrados, como los de Japón, donde rara vez ha sido necesaria la “administración de los recortes de personal”, porque la capacidad para supervisar al personal del servicio civil y fomentar su planificación es una característica central altamente desarrollada de la administración de políticas japonesa.<sup>8</sup> Administrar y controlar los efectivos del servicio civil y mantener asequible su remuneración, al mismo tiempo que se proporcionan incentivos adecuados para atraer y retener buen personal, son factores esenciales para el buen gobierno; pero estos principios deben ser adoptados como parte de un sistema que se desarrolle y sostenga en el tiempo. El ajuste puede ser útil para estimular los primeros pasos fundamentales de ese proceso, pero ha resultado ser un mecanismo poco eficaz para fomentar el desarrollo de las instituciones en el largo plazo.<sup>9</sup>

Ir con mayor lentitud y a mayor profundidad también puede querer decir, más que confiar en las caricaturas clásicas de la burocracia abotagada y el síndrome de la factura galopante de los salarios, tomarse el tiempo para lograr comprender mejor empíricamente los

<sup>7</sup> Este argumento se desarrolla en Barbara Nunberg y David L. Lindauer, “The Political Economy of Civil Service Pay and Employment Reform”, pp. 238-244.

<sup>8</sup> Véase *East Asia Miracle*, 1993.

<sup>9</sup> Acerca del desequilibrio entre las reformas institucionales y la naturaleza condicional del ajuste, véase John Nelson, “Promoting Policy Reforms: The Twilight of Conditionality?”, *World Development*, vol. 24, núm. 9, 1996, pp. 1551-1559.

problemas específicos de los pagos y el empleo a que se enfrenta cada uno de los países; por ejemplo: a pesar de algunos aspectos en común, las cuestiones de los pagos y el empleo difieren marcadamente entre una región y otra. Los análisis han demostrado, por ejemplo, que el fenómeno “África” no es válido en Europa central y oriental, donde el gobierno central es reducido y la cuestión clave de la reforma es cómo separar las diferentes partes del sector público y racionalizar la distribución del personal para dar cabida a las nuevas funciones de la transición.

*Una nueva visión de la reorientación del gobierno:  
integrado, aunque diferenciado*

El estrecho punto de vista con que el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales consideraron en un principio la reforma del servicio civil —sobre todo, también en este caso, a través del prisma fiscal del ajuste estructural— alentó el predominio continuo de las cuestiones de los pagos y el empleo a las que han sido destinados en gran medida los préstamos para dicha reforma. La experiencia demuestra que ese enfoque era demasiado limitado para lograr los cambios institucionales necesarios, tanto en África, donde predominaba esa agenda, como en otras regiones del mundo donde las cuestiones de los pagos y el empleo han sido menos apremiantes. La comprensión de lo anterior ha generado una perspectiva más inclusiva, como lo sugieren los trabajos analíticos y la incorporación creciente de la administración del servicio civil y de la estructura de las características del gobierno en los préstamos para la reforma del servicio civil.

Con todo, las experiencias que ha dejado la reforma del servicio civil en todo el mundo indican que debería aplicarse un enfoque aún más amplio, aunque diferenciado. En todo el mundo, los países hacen frente a cuestiones de primer orden sobre la nueva definición de la función del Estado, definición que tiene consecuencias importantes para las funciones, la estructura, la organización y los procedimientos del gobierno. La necesidad de abordar las cuestiones del servicio civil en un contexto más amplio de la administración pública, inserto a su vez en un ámbito gubernamental aún más amplio, es quizá más notoria en los antiguos países comunistas; pero las transiciones posdemocráticas y desestatizadoras de América Latina y otras regiones, aunadas a lo desalentador de las necesidades de reconstrucción del gobierno a que

hacen frente los estados que han surgido recientemente o se han instalado con posterioridad a algún conflicto, también exigen que la reestructuración del gobierno sea más fundamental e integral, antes de que pueda desarrollarse plausiblemente un servicio civil de calidad.

En ese modelo de reforma más integrada, es necesario tomar en consideración otras tres dimensiones de la reorientación del gobierno. Una de ellas es la relación, ahora ampliamente reconocida, entre la administración del servicio civil y el marco de controles e incentivos integrado en los sistemas de administración financiera del gobierno. Los fuertes vínculos entre el personal y las funciones presupuestarias son esenciales para lograr una práctica sana de la administración gubernamental. Además, las experiencias de reorientación exitosa del gobierno obtenidas en los países industrializados han demostrado la importancia de que se introduzca un marco financiero de mediano plazo como la base para llevar a cabo reformas posteriores de la administración del servicio público.

Otra de las dimensiones de la reorientación del gobierno es la extensa reforma administrativa que se lleva a cabo en todos los países prestatarios en el plano descentralizado, subnacional, del gobierno. Las decisiones relacionadas con la delegación y desconcentración de funciones, personal y recursos en los gobiernos municipales deben estar vinculadas con las políticas destinadas al desarrollo del servicio civil central, y viceversa.

El tercer vínculo se da entre la reforma del servicio civil del gobierno central y la de las instituciones de cada uno de los sectores. En la mayoría de los casos, la ayuda y el análisis para la reforma del servicio civil del gobierno central han seguido una trayectoria muy independiente de la que se practica en el plano de los sectores. Esa desconexión plantea quizá más problemas en el caso de los sectores de la salud y la educación, donde están los grupos de empleados más numerosos del gobierno en la mayoría de los países. Para asegurarse de que los programas de reforma sean coherentes y continuos, es importante establecer vínculos sistemáticos entre el trabajo operacional y el analítico en las cuestiones del servicio civil específicas de cada uno de los sectores y del gobierno central.

En el caso de ese nuevo modelo, es necesario hacer explícitos algunos principios básicos. El primero consiste en que un enfoque de las reformas del gobierno que esté integrado de manera más completa debe advertir continuamente en contra del aumento de los ya de por sí

onerosos requisitos de la reforma del gobierno. Ello dependerá fundamentalmente de que las actividades de reforma sigan una secuencia estratégica, con el propósito de evitar que se vuelva a los enfoques de red cerrada perfecta de la reforma de la administración pública de los decenios de 1950 y 1960, cuando se emprendieron simultáneamente esfuerzos de reorganización integral de todos los órganos de gobierno, sin un enfoque estratégico global o sin marcos de tiempo claramente definidos. Con demasiada frecuencia los resultados de esos esfuerzos fueron insignificantes, y el progreso que se lograba en un frente era rehén de la parálisis en otro.

Un segundo principio consiste en que no es posible proporcionar, mediante un patrón universal, la orientación para el diseño y aplicación de programas de reforma que sigan una secuencia cuidadosa. Es necesario adaptar los enfoques estratégicos de la reforma a una taxonomía de circunstancias y oportunidades características de cada región y cada país; por ejemplo: en algunos países de Europa oriental, como Hungría, los responsables de diseñar los programas de reforma del gobierno central están teniendo que tomar en consideración con cierta urgencia una rápida delegación del poder político y de muchas funciones del servicio civil en el gobierno descentralizado durante la transición; y en algunos países de la región latinoamericana, como Brasil y Argentina, el sector de la educación, ineficaz y con exceso de personal, está comprometiendo la capacidad del gobierno estatal central para poner en práctica reformas de calidad destinadas al sistema administrativo en su conjunto. Así, en esas iniciativas de reformas puede ser necesario abordar desde el inicio los vínculos entre el centro y los sectores. En gran número de países de África, las estrategias de reforma del servicio civil deben dar prioridad a la modificación de las reglas del juego de gobierno que han estimulado el crecimiento de las prebendas del Estado, haciendo de éste el empleador de primer recurso, así como a la reorientación de los incentivos perversos de la administración financiera, que tienen su origen en estructuras presupuestarias duales que reciben ayuda de donadores y en débiles restricciones presupuestarias, otra importante causa de la expansión del número de empleados del gobierno.

*La reforma del gobierno fuera del enfoque del proyecto y hacia un enfoque programático*

Es evidente que la nueva agenda emergente para la reforma del gobierno requiere que los responsables cuenten con la capacidad para dar una gran variedad de respuestas flexibles, entre ellas, la de mayor importancia, la habilidad para intervenir con rapidez, pero también para “mantener el curso” hasta el final, a través del constante rediseño que tan a menudo se hace necesario a lo largo del periodo relativamente prolongado de la mayoría de las reformas de las instituciones. Y, como antes se dijo, los vínculos entre las diferentes iniciativas de reformas emprendidas en el marco aglutinante más amplio de la transformación del Estado requerirán mecanismos de ayuda con fronteras más permeables. Consecuentemente, el enfoque convencional del proyecto no es muy adecuado para esta nueva concepción de la reorientación del gobierno. Son perennes y bien conocidas las críticas que se hacen a los préstamos para proyectos como vehículo para el cambio de las instituciones: los proyectos se basan en un modelo de ingeniería que pone el acento en patrones y marcos de tiempo estrechos, y lo quita de las variables humanas. La reforma de las instituciones requiere adaptabilidad y compromiso de los participantes con los objetivos de la reforma. Está sujeta a una multitud de variables interpuestas impredecibles que, en el mejor de los casos, provocan que los marcos de tiempo resulten falsos.

Ya se han dado algunos pasos iniciales hacia la eliminación del enfoque del proyecto mediante la introducción de instrumentos de gran impacto que no incluyen préstamos, como el diálogo nacional y el trabajo analítico y, en el caso del Banco Mundial, la creación de las Líneas de Crédito para el Desarrollo de las Instituciones, que ofrecen subsidios a contracorriente a las instituciones nacionales y a los consultores en la reforma de la administración; y también es prometedor el desarrollo de préstamos para la “inversión por sectores”, que fomentan un marco más integrado pero flexible para las inversiones institucionales. Tales medidas podrían desarrollarse de manera más sistemática hasta quedar incluidas en un nuevo enfoque programático de la reorientación del gobierno. Una posible manera de poner en funcionamiento ese enfoque sería trabajar a través de una Línea de Crédito para la Reorientación del Gobierno,<sup>10</sup> la cual podría adoptar la forma de una línea de crédito de financiamiento a la que los gobiernos podrían

<sup>10</sup> Una conversación con Geoff Lamb me ayudó a desarrollar esta sección.

recurrir para financiar la reforma del Estado, en un amplio marco de políticas acordado entre los donadores y el gobierno mediante un diálogo intenso. La línea de crédito establecería los criterios globales del programa y el mecanismo de administración del proceso de reforma, así como los incentivos —políticos y financieros— para cada una de las agencias gubernamentales, las cuales podrían solicitar retirar fondos de la línea de crédito si han desarrollado paquetes de reforma que hayan sido concebidos en función de los resultados y cumplan con los requisitos de elegibilidad. Un requisito importante para el diseño del programa sería desarrollar parámetros controlables de desempeño y resultados; y, con el propósito de determinar si el programa va bien encaminado y si debe seguirse adelante con su financiamiento, los donadores revisarían todos los años el progreso obtenido en éstos y otros indicadores convenidos conjuntamente.

Ese tipo de modelo podría ofrecer varias ventajas sobre el actual enfoque del proyecto. Permitiría contar con un marco de tiempo más adaptado y realista para que los gobiernos prepararan las actividades y siguieran adelante con ellas conforme a un calendario determinado internamente. Es un enfoque con una intervención mucho menor de las instituciones financieras internacionales que el actual, ya que permitiría que el gobierno determinara los objetivos, incentivos y criterios de elegibilidad del programa, pero le exigiría acciones conscientes en lo concerniente a los medios para lograr las reformas y el ritmo de las mismas, lo que evidentemente mejoraría las perspectivas de propiedad del gobierno. El hecho de que la demanda fuese lo que más impulsara el ritmo de las reformas también facilitaría el que los gobiernos experimentaran con programas piloto, que podrían intensificarse estratégicamente con recursos de la línea de crédito después de que su efectividad hubiese sido establecida. Asimismo, el desplazamiento de la responsabilidad podría tener como resultado que se promoviera la institucionalización de asociaciones entre el gobierno y los centros académicos nacionales, los comités asesores o las firmas de consultoría para el desarrollo de propuestas y la aplicación de programas destinados al financiamiento de la línea de crédito.

Un corolario importante de la argumentación antes expuesta, con consecuencias aun mayores para los préstamos bancarios y la ayuda de los donadores en general, es que los proyectos de todos los tipos —no sólo los relacionados directamente con la reforma del servicio civil— ejercen un efecto corrosivo en el largo plazo sobre las perspectivas de desarrollo de la capacidad de las instituciones del gobierno. En los

países donde las instituciones financieras internacionales de ayuda son actores principales, los proyectos constituyen enclaves que drenan el escaso capital humano y financiero del gobierno establecido. Y, puesto que se enfocan en sus propios resultados y logros, antes que en el mejoramiento sostenible en el largo plazo de la capacidad del gobierno, los proyectos distorsionan los objetivos del desarrollo.

En consecuencia, si la reforma del gobierno es un objetivo serio, es probable que deba hacerse una reconsideración más amplia de los préstamos para proyectos. Una alternativa que más que desalentar fomentaría el desarrollo de la responsabilidad del gobierno, consistiría en que los donadores proporcionaran ayuda para el presupuesto en su conjunto, con la condición de que hubiese un sistema presupuestario unificado, más que dual, y sobre la base de un marco de gasto en el mediano plazo con el propósito de mejorar la disciplina presupuestaria. Ése podría ser un mecanismo más apropiado en el caso de los países en que el financiamiento de los donadores es predominante y a menudo pervierte las decisiones de gasto, hace que aumenten los costos recurrentes a través de presiones para expandir los gastos de capital y desvía la atención de la disciplina presupuestaria global. Ese enfoque fortalecería el rendimiento de cuentas presupuestario sobre la fragmentación, que ahora es algo tan común. Así, los proyectos de los donadores ya no drenarían personal y otros recursos de las funciones del gobierno central, y las contrataciones del gobierno estarían sujetas a una estrecha supervisión en el contexto del cuadro del gasto total.<sup>11</sup>

*Gobierno inteligente: muestreo selectivo  
de la revolución administrativa mundial*

Finalmente, durante los últimos diez años hemos sido testigos de espectaculares cambios en la práctica administrativa de los países

<sup>11</sup> La idea de que los proyectos minan el desarrollo de las instituciones es congruente con los análisis recientes que sugieren que la ayuda en general para el desarrollo está haciendo más daño que bien, particularmente en los países del "cuarto mundo" dependientes de esa ayuda. La argumentación, elocuentemente planteada por Mick Moore en "Death Without Taxes: Aid Dependence, Democracy and State Capacity in the Fourth World" (procesado), sugiere que, al despojar a los gobiernos de las responsabilidades que generan ingresos, la ayuda internacional para el desarrollo también los despoja de la posibilidad de generar las instituciones gubernamentales y los grupos de interés correspondientes en la sociedad civil con el fin de disciplinar la inversión pública, el gasto y todo el proceso de la toma de decisiones en su conjunto. Deborah Brautigam presenta un argumento similar en "State Capacity and Effective Governance", en Benno Ndulu, Nicolas van de Walle *et al.* (eds.), *Agenda for Africa's Economic Renewal*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1996.

industrializados. Los gobiernos han buscado dar nueva forma a las rígidas burocracias jerárquicas del siglo XIX para convertirlas en organizaciones más flexibles, descentralizadas, sensibles a los clientes y compatibles con los requisitos tecnológicos, económicos y políticos de finales del siglo XX. Para algunos países, las reformas han sido dramáticas y han significado la aplicación de programas de transformación radical de sus sistemas de gobierno, puesta en práctica de acuerdo con los principios de lo que ha sido descrito como las reformas de la Nueva Administración Pública. Otros países han seguido estrategias más modestas de mejoramiento paulatino de ciertos aspectos específicos de la administración del servicio civil, al tiempo que conservaban el núcleo fundamental de la estructura y la práctica administrativas tradicionales. La gama de enfoques y modelos nuevos disponibles para los países prestatarios, basada en esas dos tendencias, es extensa y un tanto abrumadora; además, la mayoría de las innovaciones introducidas en los países industrializados apenas ahora está siendo probada en su medio original. El debate sobre esas reformas es extenso y todavía no se tienen conclusiones respecto de los elementos más controvertidos de la nueva administración pública, entre ellos el uso de mecanismos del mercado como el pago por desempeño o el empleo contractual generalizado en los principales servicios civiles.

Debido a la confusión que rodea las reformas de la nueva administración pública en los escenarios de los países industrializados, no es sorprendente que la selección y adaptación de los elementos de unos modelos de administración que compiten entre sí a los contextos de cada uno de los países prestatarios resulte ser una tarea difícil y compleja. A pesar de algunos análisis iniciales en los que se plantean las condiciones en las que los diversos enfoques podrían funcionar en los diferentes contextos de los países prestatarios, el desafío ahora consiste en avanzar más allá de lo hipotético y pasar a lo empírico siguiendo la pista, analizando y aprendiendo de los casos en que los gobiernos están probando las técnicas de la nueva administración pública o, alternativamente, probando modelos más normalizados para lograr su transición administrativa.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Véanse los análisis de la aplicación de los enfoques de los países industrializados en la administración de los países prestatarios en Ronald Myers y Robert Lacey, "Consumer Satisfaction, Performance and Accountability in the Public Sector", ponencia presentada en la Reunión Anual del International Institute of Administrative Sciences, Emiratos Árabes Unidos, julio de 1994; Gary J. Reid, "Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform", Washington, Public Sector Management Division,

Son tres los requisitos básicos que apuntalan el proceso de adaptación. El primero es que los países puedan elegir los mecanismos adecuados para sus circunstancias particulares, seleccionando de un menú que se les presente en un marco comparativo que demuestre, desde un punto de vista neutro, los pros y los contras de las diferentes opciones. Si los donadores multilaterales mantienen su objetividad analítica en medio de la fuerte defensa que hagan de los modelos, quienes verdaderamente creen en uno u otro de los enfoques, podrán desempeñar una útil función de corretaje para los países interesados en obtener muestras de los elementos de la reforma del gobierno, antes que en importar un modelo completo.

El segundo requisito consiste en equilibrar la presentación neutra de opciones con la necesidad de asegurarse, en lo posible, de que los gobiernos embarcados en las reformas no establezcan sistemas obsoletos y estructuras inflexibles que, en lugar de colocar al Estado en la corriente principal de las tendencias modernizadoras del siglo XXI, constituirían un estorbo para los esfuerzos por hacer avanzar al gobierno hacia la vanguardia de la evolución administrativa.

El tercer requisito de la transición administrativa, en especial en los casos de países con recursos más restringidos, es que los estados se empeñen en un recorrido hacia el "gobierno inteligente". En cierto grado, este exhorto refuerza inevitablemente las consignas de la nueva administración pública: una gama más reducida de funciones y estructuras, una buena relación calidad-precio y una orientación hacia los resultados; pero quizá lo más importante es que "gobierno inteligente" significa encontrar la mejor y más estratégica manera de llevar a cabo las tareas esenciales influyendo en la escasez de personal capacitado y de dinero, posiblemente a través de la aplicación creativa de la tecnología (incrementando la capacidad del personal a través de la automatización o aumentando la transparencia del gobierno mediante el uso de Internet para difundir la información pública, como en Bulgaria, por ejemplo) o de soluciones de administración también creativas (mediante el mecanismo de los círculos de calidad para mejorar la motivación del personal, como en Burkina Faso, por ejemplo). Esos nuevos enfoques podrían dar como resultado una "tercera vía" para los países prestatarios que no sólo evite los enfoques administrativos tradiciona-

Banco Mundial, 1994; y Barbara Nunberg, "Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries", Washington, Banco Mundial, documento de análisis núm. 204, 1995.

les, sino que también deje atrás los actuales modelos de nueva administración pública.

### **Conclusiones**

La gama y variación de los estímulos transnacionales para emprender la reforma administrativa —cada uno con su correspondiente conjunto de ventajas y desventajas— nos hace ver que puede haber muchas maneras de dar consejos, pero que no existe una manera mágica de lograr que alguien llegue a viejo. Es necesario plantear las cuestiones sobre cómo y cuándo aplicar los estímulos externos u ofrecer incentivos, y acerca de cuándo permitir que prevalezca la “oferta”, o bien la “demanda” de reformas, teniendo en mente tanto las complejidades de los ambientes de la economía política nacional como la disponibilidad y flexibilidad de las donaciones de recursos transnacionales. En la medida en que sea posible reunir esos factores con el propósito de aumentar al máximo la propiedad del gobierno y fortalecer su motivación para emprender las reformas administrativas y mejorar la capacidad de su país para llevar a cabo tales reformas, podrá lograrse la verosimilitud de un programa de transformación administrativa sostenido y exitoso. En ese proceso, la recomendación de prudencia para quienes estén a cargo de administrar los recursos transnacionales destinados a financiar la reforma administrativa del gobierno que los reciba es, mínimamente, “no hacer daño”, evitando los esfuerzos que podrían parecer generar recompensas en el corto plazo pero que, finalmente, minan la capacidad interna de los países para construir instituciones en el largo plazo.

# **Reseñas**

**Angelo Panebianco, *Modelos de partido*,  
Madrid, Alianza Universidad, 1982, 512 p.**

Víctor Figueras

**T**radicionalmente, los partidos políticos han sido analizados por la sociología política y la corriente historiográfica, perspectivas que subrayan el carácter eminentemente político de la organización partidista y con ello la preeminencia de factores explicativos vinculados a la función de la competencia electoral: el papel de la ideología, de los líderes, de los electores, el marco normativo-institucional electoral y las relaciones entre los partidos. La parte gerencial, profesional, de la administración, ha sido vista como un apéndice, un instrumento, como una parte reducida y mecánica de la organización, nunca como una parte estratégica, clave o núcleo de su actividad.

No obstante, esta parte gerencial está llamada a desempeñar un papel cada vez más importante. La organización de elecciones, el desarrollo de monitoreos profesionales, neutros y apartidistas, la capacidad de generar y hacer fluir información rápida y objetiva, y el manejo de los recursos de manera flexible y oportuna para el desarrollo de estrategias y

tácticas políticas son cuestiones clave para los partidos políticos contemporáneos.

Vistos así, los partidos políticos son también organizaciones, espacios de acción colectiva con marcos de cooperación formal, tal como lo son la empresa productiva, la organización gubernamental y hasta las organizaciones no gubernamentales (ONG). De ahí la trascendencia del texto que aquí reseñamos, pues representa un primer esfuerzo para cubrir el hueco que existe en el estudio de los partidos y su relación con cuestiones de gestión. Se trata, en breve, de un estudio desde la teoría de la organización referido a los partidos políticos.

El autor comienza estableciendo que los partidos son ante todo organizaciones, por lo que el análisis organizativo debe preceder a toda perspectiva, y en particular señala como base de su estudio las corrientes de la teoría de la organización que subrayan la dimensión del poder. Esto le permite explicar el funcionamiento y las actividades organizativas de los partidos

en términos de alianzas y conflictos de poder.

El libro está estructurado en cuatro partes: el sistema organizativo, el desarrollo organizativo, las contingencias estructurales y el cambio organizativo. En la primera parte el autor establece los prejuicios que han impedido el estudio organizacional de los partidos políticos: el prejuicio sociológico y el teológico, mismos que se generan por la relación entre el objeto de estudio y el observador. A continuación, el autor establece un modelo de sistema organizativo para los partidos y la búsqueda de la estabilidad a partir de equilibrios entre los siguientes "dilemas":

a) Modelo racional y sistema natural. Define la estructura de la organización, la forma de asociación de los individuos y la naturaleza de los fines organizacionales.

b) Incentivos colectivos y selectivos. Se trata de los mecanismos de inducción a la participación organizacional.

c) Adaptación al ambiente o predominio. Indica la naturaleza de la relación entre la organización y su medio.

d) Libertad de acción y constricciones organizativas. Describe la tensión entre el grado de libertad que el individuo tiene y la búsqueda de su ampliación.

Lo anterior supone un análisis estático de los partidos; por tanto, en la segunda parte el autor propone dinamizarlo a partir de dos conceptos centrales:

a) El modelo originario. La combinación de factores que constituyen la marca de origen de la organización partidista.

b) La institucionalización. La forma o formas en que la organización se consolida.

Se propone así un modelo de evolución de los partidos, que considera los equilibrios descritos en la primera parte, la historia organizacional y el ambiente como elementos fundamentales. Este modelo ideal permite medir las desviaciones existentes en la evolución de distintos partidos.

El modelo ubica al partido en su génesis, donde las condiciones lo relacionan con un modelo racional y predominan los incentivos colectivos, un amplio grado de libertad y la tendencia a la expansión. Esta organización se irá estabilizando a través de un proceso de institucionalización, donde los elementos iniciales cambian en forma y grado. La consecuencia es un estadio de madurez, relacionada con el sistema natural, donde los incentivos selectivos dominan, la libertad se restringe y la estrategia es mayormente de adaptación. Este modelo considera dos casos excepcionales; cuando se trata de un partido de gobierno u otro de oposición permanente, el modelo es también significativamente alterado si la dependencia de otras organizaciones es fuerte.

En seguida, el autor realiza un análisis histórico comparado del desarrollo organizativo de algunos partidos de Europa occidental con el fin de elaborar una tipología. La selección deja fuera, entre otros, los casos

de monopartidismo. En su justificación metodológica, el autor señala que entre los partidos seleccionados existen afinidades en los procesos de modernización política y semejanzas ambientales que los hacen comparables respecto del objetivo de la investigación. La tipología desarrollada comprende: partidos de oposición (como el Laborista británico), partidos de gobierno (la democracia cristiana italiana) y partidos carismáticos (el Nacionalista alemán).

En la tercera parte, el autor retoma lo propuesto por la teoría de la contingencia y analiza los factores que mayormente repercuten en la estructura organizacional, como son el tamaño, el ambiente y la tecnología. Su objetivo es observar cómo interactúan los imperativos técnicos y los juegos de poder interorganizativos en los partidos políticos.

En la primera sección de esta parte, "Dimensión y complejidad organizativa", se discute el problema del tamaño y su relación con la estructura organizacional. Es interesante observar cómo en los partidos políticos las relaciones tamaño-cohesión interna y tamaño-complejidad no siempre corresponden al comportamiento de otras organizaciones; por ejemplo, en algunos partidos con procesos internos altamente democráticos es común encontrar rasgos importantes de centralización en la élite dominante.

La sección correspondiente a la organización y su entorno observa cómo determinados ambientes imponen a la organización (partido) una estrategia de adaptación, mientras

otros le permiten posibilidades de manipulación. Aquí, las características relevantes son el grado de incertidumbre, la complejidad o simplicidad, la inestabilidad o estabilidad y la placidez u hostilidad del medio.

Finalmente, en *los profesionales de la política y la burocracia*, el autor amplía y especifica el término burocracia "...más allá del grupo de funcionarios que poseen una división del trabajo, con esferas de competencia definidas y jerarquías reconocibles...", y establece (sin que éste sea el objetivo explícito) una tipología de los burócratas, partidistas y no partidistas.

En la cuarta y última parte del libro se establece el cambio organizativo en los partidos como un proceso identificado más con las teorías de desarrollo político que con las perspectivas evolucionistas. Se trata de un resultado contingente por los cambios constantes en las alianzas que se establecen al interior de la organización, a lo que el autor denomina circulación de las élites. El cambio, entonces, no es "...el resultado necesario de una lógica inmanente, la dirección del cambio y sus modalidades no pueden establecerse *a priori*". Partiendo de lo anterior se discuten dos puntos centrales en torno al cambio en los partidos: intencionalidad *vs.* no intencionalidad y origen exógeno *vs.* origen endógeno.

El autor finaliza con "Los partidos y la democracia: transformaciones y crisis", donde revisa la posibilidad de cambios organizativos en los partidos occidentales. Su objetivo es reflexionar acerca de "...el grado de

vitalidad que aún conservan los viejos módulos organizativos, buscar los síntomas de su declive, evaluar las formas y la dirección en que se desarrollarán eventuales cambios”.

Sus conclusiones señalan como fenómenos recientes la aparición de grupos organizados de la sociedad civil que asumen algunas tareas antes realizadas por los partidos, la creciente dependencia partidista de los medios de comunicación masiva, la exigencia de creciente profesionalización entre los miembros de los partidos y la consecuente pérdida de cohesión ideológica y fragmentación del mercado electoral. De acuerdo con Panebianco, este escenario, aun cuando resulta poco halagador, no significaría la desaparición de los partidos. Siempre existe la posibilidad de un resurgimiento de las ideologías como elemento de cohesión organizativa o la innovación política como consecuencia de la irrupción de nuevos actores en la arena política y en el seno de los partidos.

La propuesta de Panebianco abre las puertas a una vertiente de análisis relativamente inexplorada, el estudio de los partidos desde la teoría de la organización. Su pertinencia es un hecho si consideramos que los partidos políticos, como organizaciones contemporáneas, se enfrentan a contextos políticos turbulentos, exigencias de modernización operativa y relaciones con ciudadanos más enterados y participativos. El éxito en su desempeño, la consecución de sus objetivos e incluso su supervivencia parecen depender cada vez más de su parte gerencial.

Lo anterior puede aún no ser una realidad palpable en todos los países o para todos los partidos, pero, sin duda, es una tendencia que se irá consolidando, tal como ha sucedido con la democratización de los sistemas políticos y la globalización económica. En este sentido, la vertiente organizacional del análisis de los partidos nos permitirá acercarnos a estas organizaciones más allá de su conceptualización como competidores en la arena política. Su estudio como organizaciones con una lógica interna, como espacios donde la acción colectiva genera conflictos y relaciones desordenadas, resultará fundamental para comprender las contradicciones y dificultades que la acción organizada enfrenta en este tipo de instituciones.

Por otra parte, aunque este texto está diseñado y desarrollado para sistemas democráticos avanzados, al mismo tiempo representa una propuesta metodológica innovadora, consistente y pertinente para abordar la complejidad de los partidos y su entorno. La sencillez y claridad con que el autor presenta su modelo de análisis invita a su adopción como punto de partida para estudiar otras realidades, en particular para abordar el estudio de los partidos políticos en México, más allá de concepciones maniqueístas y deterministas según las cuales un partido dominante define el rumbo de la competencia por el poder político.

Finalmente, los partidos como organizaciones de naturaleza dual representan un fenómeno complejo de interacción constante entre su parte

política y su parte gerencial en la búsqueda del equilibrio organizacional. El estudio de su origen y evolución llevará también a la comprensión de cómo pueden construirse nuevos y mejores espacios de diálogo, así como al reconocimiento de las necesarias adaptaciones mutuas que permitan a

los partidos no sólo sobrevivir sino consolidarse en el umbral del nuevo siglo. Todo lo anteriormente señalado avala la calidad de este texto y la recomendación de su lectura, ya sea por interés en su propuesta innovadora o como guía para desarrollar estudios similares.

**Resúmenes**

### **Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica**

Mark Evans

Este artículo presenta una guía actual para utilizar el análisis de redes como método para estudiar la “nueva gobernabilidad” desde la perspectiva de la ciencia política británica. Examina los cuatro enfoques predominantes en el análisis inglés de las redes (la interacción grupal, la interacción personal, el análisis formal de las redes y el integrador) e identifica sus fortalezas y debilidades teóricas y metodológicas. Posteriormente examina una nueva dirección en el análisis británico de las redes: el enfoque dialéctico del estudio de las redes de políticas públicas propuesto por Marsh y Smith (1996). Argumenta que el modelo de Marsh y Smith no es verdaderamente dialéctico y sugiere, a manera de avance, un modelo dialéctico reformulado del análisis de redes, que coloca en el centro del análisis al proceso mediante el cual se producen y mantienen los acuerdos en la red.

### **Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos**

Bernardo Kliksberg

El tema de la lucha contra la pobreza y el desarrollo de políticas gubernamentales adecuadas para tratarlo en escala nacional y global son el objeto de este artículo. El autor, luego de una revisión del debate contemporáneo sobre las políticas de desarrollo social, propone revalorizar las cuestiones de capital humano y capital social como importantes adiciones a las políticas de desarrollo si se quiere romper círculos viciosos y generar círculos virtuosos que saquen de la pobreza a masas enormes de población. La función del Estado, se argumenta, tiene que ver con la regulación, el incentivo e impulso del desarrollo del capital humano y social, y con la reconstrucción de la capacidad de gestión del gobierno hacia estos nuevos retos.

### **Acerca del estudio de las élites gerenciales**

Andrew M. Pettigrew

El estudio de las élites gerenciales es una de las áreas más importantes —y descuidadas—, de la investigación en ciencias sociales. Este artículo sintetiza y revisa críticamente tres tradiciones intelectuales en el estudio de las élites gerenciales: las interrelaciones de las juntas directivas y el estudio del poder institucional y societal; el estudio de las juntas directivas y de los directores, y, por último, la composición y las correlaciones de los equipos de alta gerencia. El artículo concluye demostrando el desarrollo de una tradición de investigación complementaria que combina un análisis contextual y procesal de las élites gerenciales.

### **Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia**

Gustavo A. Merino Juárez

Este documento examina, a la luz de la descentralización de la educación básica de 1992 y utilizando información hasta 1994, en primer lugar, si el sistema actual de transferencias de la educación federal a los estados en México sigue criterios compensatorios y, en segundo lugar, si se ofrecen los incentivos adecuados para que los estados presten un servicio educativo eficiente. El principal hallazgo de este trabajo es que, con algunas condiciones, la distribución de las transferencias no promueve la equidad de acuerdo con un conjunto de indicadores educativos y socioeconómicos, y que podrían incorporársele al sistema incentivos más eficientes.

### **Quien no oye consejo...**

#### **Inducción transnacional de la reforma administrativa**

Barbara Nunberg

La autora analiza tres de los principales mecanismos de inducción de reformas administrativas aplicables en gobiernos nacionales a partir

de políticas de organismos internacionales: el efecto demostrativo global, el de aliciente a la comunidad y el de ayuda externa para el desarrollo. Analiza el caso de Polonia y revisa las políticas del Banco Mundial a este respecto, sobre todo ante la ola de optimismo por las técnicas de la “nueva gerencia” que se esparcen aceleradamente en varios rincones del mundo.