

### Director

David Arellano Gault  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

### Comité Editorial

#### *Sección Internacional*

#### *Sección Nacional*

Peter deLeon <i>Universidad de Colorado</i>	Luis F. Aguilar Villanueva
Bernardo Kliksberg <i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>	David Arellano <i>Centro de Investigación y Docencia Económicas</i>
Laurence Lynn <i>Universidad de Chicago</i>	Enrique Cabrero <i>Centro de Investigación y Docencia Económicas</i>
Jean-Pierre Nioche <i>Escuela Nacional de Administración, París</i>	Juan Pablo Guerrero <i>Centro de Investigación y Docencia Económicas</i>
Guillermo O'Donnell <i>Universidad de Notre Dame</i>	Eduardo Ibarra <i>UAM-Iztapalapa</i>
Guy Peters <i>Universidad de Pittsburgh</i>	José Luis Méndez <i>El Colegio de México</i>
Joan Subirats <i>Universidad de Barcelona</i>	Luis Montaña <i>UAM-Iztapalapa</i>
Jean-Claude Thoenig <i>Escuela Normal Superior, Cachan</i>	María del Carmen Pardo <i>El Colegio de México</i>

*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. VI, núm. 2, México, segundo semestre de 1997

## Índice

<i>Gestión y Política Pública</i> en su sexto año	235
<b>GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA</b>	
Charles Lindblom, <i>Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas</i>	239
Omar Guerrero, <i>Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas</i>	257
<b>GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN</b>	
Richard Marsden, <i>La política del análisis organizacional</i>	285
<b>GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL</b>	
Enrique Cabrero, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega, <i>Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local</i>	329

## EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Joan Subirats y Ricard Gomà, *Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización* 391
- Luiz Carlos Bresser, *La reforma gerencial en la administración pública brasileña* 421

## RESEÑAS

- James G. March y Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, de Jorge E. Culebro Moreno 465
- Javier Uriz, *La subjetividad de la organización*, de María de Lourdes Amaya Ventura 469
- Resúmenes 475
- Abstracts 479

## *Gestión y Política Pública* en su sexto año

Con esta entrega *Gestión y Política Pública* inicia su sexto año de vida, tiempo que ha servido para cumplir algunas de nuestras expectativas y, sin duda alguna, generar muchas más. En todos y cada uno de sus números se han publicado artículos que han hecho importantes contribuciones teóricas al campo de la administración, la política pública y la teoría organizacional, siempre acompañados de otros que han pretendido analizar y difundir experiencias prácticas sobre problemáticas específicas de corte regional, local, o bien sobre experiencias sugerentes de diversos ámbitos de la política pública. Se han sumado artículos de opinión y breves reseñas bibliográficas que han pretendido brindar un espacio de digresión académica y mantener actualizados a nuestros lectores. Por sus páginas han desfilado nombres relevantes tanto de la comunidad científica internacional como de la nacional, pero ello no ha significado que la revista haya dejado fuera a nuevos investigadores que comienzan a trabajar con rigor en el campo de las ciencias de las políticas.

Muy amplia ha sido la respuesta y el interés de nuestros colegas en México, América Latina, los Estados Unidos y Europa, y esto ha permitido que la revista pueda seguir respondiendo al interés diverso de nuestros lectores: desde los investigadores y profesores, hasta los responsables de la gestión de programas gubernamentales. Pero la apertura de temas, público y autores no ha significado una pérdida de rigor en sus artículos: la dictaminación anónima y precisa de todas las colaboraciones le ha ido otorgando reconocimiento a *Gestión y Política Pública* en la comunidad académica nacional e internacional.

---

© 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*, VI, 2, se terminó de imprimir en mayo de 1998.  
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Esperamos que este periodo haya servido para construir el inicio de una vida fructífera para este esfuerzo académico. El trayecto no ha sido fácil porque se pretendió consolidar en un campo disciplinario todavía poco inclinado al rigor científico y a la discusión metodológica. Estamos convencidos de que con proyectos como el que esta revista ofrece es posible recuperar poco a poco el rezago. Nos enorgullece haber recibido a lo largo de estos años comentarios, sugerencias y participaciones que muestran interés por repensar la gestión y las políticas públicas desde un ángulo propio, siempre en contacto con las experiencias de otros países, pero con el afán de generar soluciones teóricas y empíricas auténticas y acordes con nuestra compleja realidad.

El camino avanzado ha sido posible, por encima de todas las cosas, gracias a un esfuerzo de equipo. Tanto desde la División de Administración Pública del CIDE, como desde centros análogos, nuestros colegas han participado activa y desinteresadamente en la concepción, la difusión y el mantenimiento del rigor de nuestra revista. A partir del presente número se integran nuevos miembros a nuestro Comité Editorial, y éste se renovará cada tres años, con el afán de verse enriquecido con la más amplia representación posible de la comunidad nacional e internacional. A partir de este número también se modifica la dirección de la revista. Enrique Cabrero Mendoza, fundador y pilar de este proyecto, se encuentra gozando de un merecido año sabático, desde el cual sigue colaborando académicamente con la revista, pero sobre todo en su difusión por el continente europeo. En su lugar, David Arellano Gault asume la tarea y responsabilidad de llevar adelante este esfuerzo editorial, que en este sexto año se propone mantenerse como un espacio de discusión académica, cada día más abierto a los nuevos investigadores y problemáticas que el campo de las políticas públicas implica.

*Enrique Cabrero  
David Arellano*

# **Gestión y política pública**

# Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas

Charles Lindblom\*

A todo aquel que ocupa un puesto en el gobierno o que se está capacitando para hacerlo, de vez en cuando le preocupará la inseguridad acerca de si su mejor juicio sobre las políticas públicas dará lugar a influencias políticas. ¿Deberían modificarse las conclusiones alcanzadas mediante un análisis informado y profundo de un problema de política pública de modo que tome en consideración las circunstancias políticas? Con frecuencia así será, pero *¿debemos* ceder ante las influencias políticas? ¿Es poco profesional hacerlo? ¿Es cobardía? ¿O es únicamente sensato? A menos de que ustedes simplemente sean serviles a sus amos, deben pensar en estas preguntas; y algunos de ustedes algún día enfrentarán un reto político en su trabajo que los podría conducir, por principio, a renunciar.

Un burócrata o un funcionario público no puede depender de una respuesta general a estas preguntas, sino más bien debe ajustar las respuestas a las circunstancias. Puesto que en este trabajo nos interesan los nuevos desarrollos en los estudios de políticas públicas, quisiera proponerles *no* una respuesta a cada una de las circunstancias que ustedes pueden encontrar, sino clarificar un poco más la relación entre el análisis y la política. Pueden llamarla una teoría diseñada para ser útil a medida que ascienden por la escalera, tratando de ser relevantes y honestos a la vez, y esperando no caerse.

---

\* Traducción del inglés de Susana Moreno Parada. El autor es profesor emérito de la Universidad de Yale. Este documento se presentó como parte del XX aniversario de la maestría en Administración Pública, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en junio de 1996.

Doy inicio con una generalización que ustedes conocen: todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político. No el cerebro, sino el músculo. El análisis puede hacer una gran contribución —por ejemplo, puede reducir las alternativas o encontrar otras nuevas—, pero finalmente la elección debe hacerse en la arena política, que a menudo es desagradable. Los inevitables y necesarios procesos políticos son de muchos tipos: votación, orden ejecutiva, legislación, decisión de partido, decisión judicial, orden administrativa, decisión del comité, resolución de un oligarca o de un dictador, más todos los que ustedes quieran agregar. Ustedes conocen todo esto, mas espero encontrarle un significado especial.

Finalmente, ¿por qué la decisión o la elección se hace siempre por medio de un proceso político y no gracias al análisis? Bueno, hay distintas maneras de explicarlo. Para nuestro propósito, sería suficiente señalar que para llegar a una decisión, una elección o un resultado, existen dos posibilidades: un acuerdo genuinamente voluntario, por un lado, y la imposición, por el otro. En grupos muy pequeños a menudo podemos observar el acuerdo. En ellos, la discusión exploratoria y la persuasión mutua pueden, con buena suerte y buenos modales, culminar en un acuerdo voluntario genuino. Todos los miembros del grupo llegan a la misma conclusión respecto a la política pública. De modo que nadie necesita mandar u ordenarle a nadie. En una situación tal, no existe conflicto, digamos, entre la opinión de la élite y la de las masas, que hiciera necesario que mediante el poder político la élite se impusiera a la masa, o al revés. Tampoco existe un conflicto entre la mayoría y la minoría, que exigiera que la mayoría predominara sobre la minoría y la obligara a acceder.

En una nación —por más pequeña que sea— no se logra un resultado tan feliz. La discusión nunca lleva a que todos se pongan de acuerdo. ¿Lo negarían ustedes? Ante un problema complejo de política pública, es extraordinario que se alcance un acuerdo que abarque a toda la sociedad; yo no conozco ningún ejemplo. Ustedes podrían decir que en algunas naciones todos están de acuerdo, digamos, en que los niños deben recibir educación. Pero siempre habrá algunos —aunque los descarten por cicateros o excéntricos— que disientirán. Aún más, cualquier propuesta de política pública respecto a la educación de seguro creará un gran desacuerdo en temas como quién pagará los impuestos para la educación, cuál será su contenido y quién controlará las escuelas. Los desacuerdos se extienden por toda la sociedad y en cada uno de

los múltiples bandos de una cuestión se encontrarán miles o millones de personas. Esto es verdad para todas las políticas públicas. ¿Estamos de acuerdo respecto a la defensa nacional? No, algunas personas son pacifistas. Y entre quienes sí lo hacemos, no hay acuerdo en lo que se refiere a cuánto gastar, cuánto confiar en los militares y en la tecnología armamentista.

En consecuencia, no tiene sentido buscar políticas que induzcan a un acuerdo voluntario. De alguna manera, deben prevalecer las opiniones de ciertas personas y otras serán *obligadas a acceder* en una decisión sobre la cual *no han consentido voluntariamente*. No se trata de lo que querían, sino de lo que se les obliga a aceptar. En algunos sistemas políticos, su asentimiento se logra por medio del terror. En todos los sistemas, se logra en parte a través de propaganda que los engaña o los embauca. Y en todos los sistemas, a algunos tipos de personas se les otorga la autoridad para tomar decisiones, o se la apropian. Así, el resto de la población obedece a los que tienen la autoridad, ya sea porque tienen miedo de no hacerlo o porque creen que el ejercicio de la autoridad es necesario para el orden social. Para algunas decisiones clave, muchos sistemas practican, por supuesto, el gobierno de la mayoría, que es una manera útil de obligar a la minoría a aceptar las políticas que no les agradan. Nuevamente, acceden ante la imposición, ya sea porque no se atreven a resistir o porque creen que el gobierno de la mayoría es algo bueno.

Una nota respecto al gobierno de la mayoría. En los Estados Unidos mucha gente lo considera como un proceso político para darles a las personas las políticas públicas que quieren. No se fijan en que es un proceso muy efectivo para despojar a millones de personas de lo que quieren. Al igual que en todos los sistemas de elaboración de políticas públicas, el gobierno de la mayoría despoja, impone o incluso obliga a algunos segmentos de la población para gratificar a otros.

Debemos detenernos un momento aquí para identificar las causas de los desacuerdos respecto a las políticas públicas. Todos las conocemos, pero vale la pena recordarlas.

La primera y más conocida es que desde la infancia a todos nos moldean la familia, los lazos étnicos, la religión y la escuela, y otras experiencias de nuestra vida. Así, en muchas variables *no somos todos iguales*; y salta a la vista que *no todos compartimos las mismas opiniones respecto a una política pública*. Ni siquiera una clase o una élite dominante es homogénea. Nos adulamos diciendo que cada uno de nosotros es único; pero, únicos o no, no somos el mismo animal político.

Pero, al menos en principio, ¿acaso no podemos superar estas diferencias y, mediante la discusión y los estudios de las políticas, encontrar el camino hacia un acuerdo que abarque a toda la sociedad respecto a una política pública? Por supuesto que no. Dicho en otras palabras, son puras esperanzas.

Una razón es la complejidad del mundo social. Nadie puede analizar por completo tal complejidad. Todos los análisis omiten variables importantes. Nunca he leído un artículo o un libro acerca de un problema de política pública en el cual no haya yo señalado de inmediato algunos aspectos del problema que no se analizaron lo suficiente o a profundidad; y todos ustedes encontrarán aspectos inadecuados o incompletos en cualquier documento o libro que examinen con cuidado (incluido, por supuesto, este trabajo).

Y, además, el tiempo se acaba. Los ocupados ejecutivos a veces tienen que decidir un asunto, digamos, en los 30 minutos que le pueden dedicar; más o menos el mismo tiempo que le toma a un analista quitar de su escritorio otras tareas, poner un nuevo cartucho en la impresora, ir por una taza de café y volver a comenzar.

Agreguen a estos obstáculos para elaborar un análisis convincente, la ausencia de datos o información necesarios para el análisis requerido. Al abordar un problema de política pública, nadie —sea un ciudadano común o un profesional— tiene a su disposición todo lo que necesita. ¿Puede obtenerse? No, no todo, por distintas razones. Una de ellas es que queremos datos o información acerca del futuro y no conocemos ningún modo de conseguirla. El PIB del próximo año nunca se revela hasta que se convierte en el PIB del año actual. Otra razón es que toma demasiado tiempo o dinero conseguir incluso lo que en principio se puede conseguir.

A estas dificultades agreguen lo siguiente: al mismo tiempo en que no podemos acabar un análisis por falta de datos o información respecto a algunos puntos, nos invaden más datos o información sobre otros puntos que podemos digerir o procesar. Nos vemos abrumados; por ejemplo, no podemos leer todos los artículos relevantes que aparecen en las bibliografías, ni pensar siquiera en procesar estadísticamente todos los datos disponibles. Lo que ahora podemos obtener mediante procedimientos electrónicos puede parecer en principio gratificante, pero pronto se convertirá en una sobrecarga desalentadora.

Ineludiblemente, su elección de la información disponible, su procesamiento selectivo de cierta información y su elección respecto a qué analizar y qué omitir diferirán de los de otras personas. Un acuer-

do que abarcara a toda la sociedad sería una asombrosa coincidencia, tan probable como que a los próximos cien niños que nazcan en México les pongan por nombre Pedro. Como he dicho, no conozco ningún ejemplo de una coincidencia tal respecto a una política pública. Así como tampoco conozco ningún problema de política pública que fuera unánime entre los más informados y analíticos.

Una razón para el desacuerdo que ustedes pueden haber incluido o no en la lista anterior son los conflictos interpersonales de valores. De nuevo, ustedes ya los conocen. No todos creen en la libertad; y los millones que sí lo hacen discuten acerca de qué libertades deberían protegerse y en qué circunstancias y con cuáles excepciones. No todos creen en el progreso; y los millones que sí lo hacen discuten acerca del tipo de progreso que debería buscarse. No todos quieren contener la inflación; y los millones que sí lo hacen discuten acerca de cuánta inflación debe tolerarse si suprimirla amenaza con crear desempleo. Y, por supuesto, los conflictos interpersonales de valores son serios porque para el caso de cada política pública algunas personas perderán y otras ganarán. No puede esperarse que los ricos y los pobres coincidan respecto a un impuesto sobre la renta progresivo.

Teniendo en mente estas causas de nuestros inevitables desacuerdos respecto a la política pública, incluido el desacuerdo entre los que están más informados y más capacitados analíticamente, inferimos en este punto —y esto representa un gran paso en mi línea de análisis— que no existe una mejor política pública definible en ningún campo. Quiero decir que tan sólo existen opiniones en conflicto, entre las cuales hay opiniones profesionales en conflicto cuidadosamente estudiadas acerca de qué política pública elegir. Para hacer aún más anguloso este punto, digamos que entre todas las opiniones que son estudiadas con el mayor cuidado, nadie puede proclamar que la política pública que prefiere es mejor que las que favorecen los demás. Entre ellas tampoco no hay mejor, no hay peor, ni hay manera de clasificarlas. Por supuesto, hay algunas opiniones imprudentes que pueden excluirse; pero entre las que se estudian con el mayor cuidado, ninguna es mejor, ninguna es peor y no pueden clasificarse.

Esto se ve más claramente cuando reconocemos que toda política pública lleva consigo beneficios posibles para ciertos segmentos de la población junto con perjuicios para otros. Las políticas que no hacen daño a nadie son raras o no existen. Incluso una política que parece muy benigna impone costos fiscales u otras desventajas a algunas personas. Por lo tanto, ¿debería favorecerse a *a* sobre *b*, o al revés?

¿Debería tratarseles igual? La igualdad siempre ha sido controvertida; no es un principio en el que todos concordemos.

Algunos de ustedes objetarán. Dirán que, a pesar de que disintamos respecto a las políticas públicas, existen criterios objetivos que nos permiten elegir entre ellas, criterios independientes de nuestras ineludiblemente diferentes opiniones o preferencias. Pues bien, Platón pensaba así y en la historia del pensamiento él ha tenido muchos seguidores. Pero veamos lo que Platón no dijo. No dijo que había encontrado estos criterios objetivos, tan sólo que estaban "allí" y podían ser encontrados, descubiertos. Dos mil quinientos años después, luego de muchos esfuerzos, todavía no han sido encontrados. Pero sí, es posible que Platón tuviera razón: tal vez se van a descubrir algún lejano día.

Pero no importa si Platón estaba o no en lo correcto. Si dejamos de lado el futuro lejano, hoy día no contamos con los suficientes criterios objetivos para las políticas públicas y tenemos que actuar sin ellos. Para la elaboración de políticas actuales, no están disponibles. Y no veo nada que indique que aparecerán el año próximo o a principios del siglo XXI.

Debemos reconocer que, en lo que se refiere a los propósitos actuales de la elaboración de políticas, no estamos comprometidos en una búsqueda prolongada —digamos secular— de criterios objetivos, sino en un conjunto de bases a corto plazo para sostener nuestra opinión y no la de otros. En pocas palabras, no estamos embarcados en la tarea de descubrir o hallar hechos, como lo ve Platón, sino en la tarea de decidir, elegir, formular, crear, comprometernos con una u otra de entre todas las configuraciones de valores posibles. Para nuestros propósitos de elaboración de políticas, los valores no son hechos que deban descubrirse, sino posiciones que deben tomarse o asumirse como razones buenas, pero inevitablemente inconcluyentes.

Puesto que ahora y en el futuro cercano no disponemos de criterios objetivos para una política pública, lo más y lo mejor que podemos hacer es considerar concienzudamente los valores alternativos, analizarlos en la medida en que contemos con tiempo, dinero y energía para hacerlo. Debemos aceptar el hecho de que disintiremos.

Por lo tanto, debemos llegar a comprender el significado completo de los conflictos interpersonales de valores. Si no existen criterios objetivos o conjuntos de valores conocidos descubiertos a cuya luz puedan resolverse los conflictos interpersonales, entonces no podemos afirmar que un patrón de reconciliación es mejor que muchos otros. Debemos enfrentar el hecho de que, como acabo de decir, todas las políticas fomentan algunos valores a expensas de otros, y favorecen a

algunos segmentos de la población a costa de otros. Ya que no podemos recurrir a criterios objetivos, cada uno de nosotros no puede más que formular una opinión informada y cuidadosa, conscientes de que no es más que una de entre muchas opiniones en conflicto igualmente informadas y cuidadosas. De nueva cuenta, entre las recomendaciones informadas y cuidadosamente estudiadas en conflicto respecto a políticas públicas, no existe una política mejor, ni una peor, y no hay manera de clasificarlas.

Observen que esta conclusión, que he inferido a partir de los conflictos interpersonales de valores, también puede inferirse basándose en el argumento anterior acerca de la complejidad y los problemas de información como causas del desacuerdo. Es decir, que incluso si no existieran conflictos interpersonales de valores, ni siquiera el analista más habilidoso tendría bases suficientes para afirmar que es capaz de encontrar las mejores políticas. ¿Por qué? Porque, por las razones expuestas, todos los análisis de políticas públicas son siempre incompletos y, por tanto, inconcluyentes, y sus resultados diferirán de los de otros análisis igualmente cuidadosos. De modo que, otra vez, entre las alternativas estudiadas con cuidado, no existe una política mejor, ni una peor, y no hay manera de clasificarlas.

En este punto, espero que algunos de ustedes, o todos, se pregunten acerca del problema de la reconciliación. Si disintimos, ¿qué nos llevará a una reconciliación? La respuesta es más sencilla de lo que creen. *No necesitamos una reconciliación. El conflicto de opinión puede continuar por siempre, aunque puede llegar a ser incómodo en algunas circunstancias. De hecho, el conflicto continúa indefinidamente. Seguimos discutiendo —como hicieron los griegos y los romanos— acerca de la estructura de la familia, acerca de las estructuras del gobierno, acerca de la religión; acerca de cualquier cosa de la que se pueda discutir. Mi sociedad ideal practicaría una interminable competencia de ideas.*

Pero ustedes podrían agregar que algunos desacuerdos deben reconciliarse. Este año, subimos los impuestos o no. Emprendemos o rechazamos un proyecto para reformar las escuelas. Los filósofos y los científicos sociales pueden disintir interminablemente, pero los gobiernos tienen que decidir. Sí, los gobiernos tienen que decidir. Pero esto no significa —nunca significa eso— que las personas estén de acuerdo. No se requiere reconciliar las opiniones. No se necesita una reconciliación. Todo lo que se necesita —y es inevitable— es que algunas personas impongan su decisión sobre otras. Ésta es tan sólo otra manera de

reconocer que, cuando no es posible llegar a una decisión que abarque a toda la sociedad, las decisiones respecto a las políticas públicas deben imponerse políticamente.

A partir de este punto y hasta el final de este trabajo, examino una muestra de todas las implicaciones anteriores para las responsabilidades de un miembro de la burocracia gubernamental, de alguien que se esté capacitando para dicho cargo o de cualquier persona que tenga que realizar un estudio de políticas o dar asesoría a una dependencia gubernamental.

1) La primera inferencia directa es que dicha persona debería practicar una modestia profesional de principios, nunca afirmar que conoce cuál es la mejor política pública, y ni siquiera opinar respecto a cuál es la mejor. Sin embargo, temo que una modestia tal decepcionará las expectativas de su usuario o superior administrativo, que a menudo están tan ansiosos de respuestas. Por tanto, hasta que pueda educar a sus usuarios o superiores para que no exijan lo imposible, un joven funcionario público bien podría querer mantener oculta su modestia. Pero la razón que recomiendo para la modestia es clara. Nadie puede decir, entre varias políticas públicas estudiadas en competencia, que una es la mejor, o la peor, y nadie puede clasificarlas.

Nótese que dije que no se debe ni siquiera tener una opinión respecto a cuál es mejor. Evidentemente ustedes no saben, y yo tampoco, cuál es mejor. Incluso las opiniones más informadas difieren. Bueno, ¿por qué ustedes o yo no podemos tener una opinión acerca de cuál es mejor? Porque, si queremos ser racionales, debemos darnos cuenta de que nuestras opiniones se refieren a lo que, a nuestro juicio, debe hacerse, no opiniones acerca de qué es mejor. Lo mejor no existe, no se puede definir. No podemos decir qué es o dar una opinión al respecto. Tan sólo podemos crear o construir un juicio o un compromiso acerca de lo que, a nuestro juicio, debe hacerse.

He aquí otra manera de comprobarlo. Puesto que las políticas que benefician a algunas personas siempre perjudican a otras y no contamos con criterios para decidir a quién debemos beneficiar y a quién perjudicar, no se puede decir que una opción sea mejor que muchas políticas posibles. Simplemente son distintas, eso es todo; no hay mejores ni peores. Si así fuera, no puedo apoyar lógicamente una opinión respecto a cuál es la mejor. Sería como sostener una opinión acerca de la velocidad de un objeto estacionario y acerca de si un diamante tiene más sed que otro. Pero en muchas circunstancias querré elegir. Para hacerlo, tengo que formar o crear un compromiso con una

política pública o con otra. Ese compromiso es una opinión acerca de lo que propongo hacer, o un compromiso a favor de una política en lugar de otra. Sin embargo, no es —de nuevo— una opinión acerca de que una es mejor que la otra. No apoyo una opinión a favor de una política porque crea que es la mejor, sino tan sólo porque tuve que decidir cuál apoyar. El que la favorezca no me da la audacia para creer que es la mejor. Por supuesto, de igual manera socavo a otra persona que afirma tener una opinión acerca de cuál es mejor.

Hay aún otra manera de ver esto. Al elegir entre los distintos beneficios y perjuicios alternativos, en efecto defiendo unos valores por encima de otros. Sabedor de que lo hago, reconozco que no soy divino, indiferente o imparcial, sino que estoy, como acabo de decir, eligiendo unos valores por encima de otros. En ese sentido, tomo partido, y el papel que desempeño no es imparcial sino parcial o partidario. Cualquier persona precavida verá que no puede evitarlo. Cada elección favorece ciertos valores por encima de otros. Por tanto, nadie puede afirmar ser imparcial. Una vez que uno se ha dado cuenta de ello, no puede decir que las políticas que uno favorece son las mejores. Lo más que podemos decir es que son las que, a nuestro juicio, favorecemos, sabiendo que al mismo tiempo otras personas, a su juicio, apoyan otras políticas, que no son inferiores a las nuestras.

Imagínense, digamos, a cinco expertos en políticas públicas debatiendo entre sí. Enturbian el ambiente y, en efecto, fingen haber llevado el análisis más allá de donde realmente se puede, cuando establecen, como casi siempre hacen erróneamente, opiniones competitivas acerca de cuál política pública es la mejor. Por el contrario, clarifican los temas y no tratan de llevar el análisis más allá de donde realmente se puede si, en cambio, admiten que no existe la mejor política para una sociedad determinada, sino sólo muchas políticas alternativas posibles, cada una de las cuales tiene una distribución característica de beneficios y perjuicios en cada una de las posiciones que toman sin pretenderse imparciales entre los valores. Entonces, ¿de qué tienen que hablar? Existen varias razones para apoyar las políticas que favorecen y para oponerse a otras, si se entienden como contribuciones relevantes pero inconcluyentes a una discusión que están seguros de que no puede obviar la necesidad de una imposición política.

¿Cómo pueden llegar a una reconciliación? La respuesta es la misma: no pueden. No necesitan ponerse de acuerdo; todo lo que se necesita es una imposición política en favor de una de las políticas en disputa.

Ustedes están tentados a formular la pregunta: “¿Se elegirá la mejor política pública si ninguno de los participantes en el proceso de selección está dispuesto a afirmar que la suya es la mejor?” No sucumban ante dicha tentación. Puesto que no existe la mejor política, ésta nunca se elegirá. De igual modo, puesto que, entre un grupo de políticas consideradas, no existe una política pública peor, ésta no se elegirá. Cuando mucho, se elegirá una política de entre las alternativas estudiadas. No puede caracterizarse como la mejor; es tan sólo la política pública elegida políticamente. La imposición logra una decisión. ¿Deberán ustedes, entonces, apoyar o criticar la política? Claro que sí. Es o no lo que ustedes, a su juicio, favorecían. Lo que no pueden decir es que es o no la mejor, ni siquiera que, en su opinión es mejor que otra, o peor.

2) Tengan cuidado —no lo rechacen, tan sólo tengan cuidado— cuando sus superiores les soliciten formal o informalmente que, en su mente, traten de reconciliar propuestas de políticas que han sido muy discutidas y durante largo tiempo han estado en conflicto. Esta tarea no puede lograrse. Lo mejor que puede suceder es que asuman una posición más que ahora debe ponerse en competencia con aquellas que trataban de reconciliar. En muchos casos, esto será útil, pero con frecuencia es un análisis desperdiciado. Lo que se necesita es una imposición política, no mayores análisis.

3) Nunca acepten una invitación para analizar un problema de política pública imparcialmente, aunque, si su superior no puede entender por qué, tengan que fingir que hacen lo que les pide. En lo que respecta a los valores, nadie puede ser imparcial. Es decir, ustedes tienen que ser parciales ante ciertos valores y más parciales hacia unos que hacia otros. Pueden tratar primero de escuchar los valores alternativos. Pero para reflexionar acerca del problema, tienen que seleccionar una configuración de valores que sea relevante para el problema. Si están trabajando respecto a la política de empleo, tienen que sopesar diferentes valores como el trabajo, pero también los buenos trabajos y los trabajos de tiempo completo, la estabilidad del nivel de precios, que a menudo altera la política de empleo, así como valores negativos como rasgos de las políticas fiscal y monetaria, y el crecimiento a largo plazo en comparación con el de corto plazo; tienen que pensar en todos estos valores y en otros más. Tienen que decidir que algunos de estos valores son más o menos importantes que otros. Al llegar a esa decisión, no pueden excusarse diciendo que son indistintos: cualquiera de ellos es tan bueno como los otros. La imparcialidad requiere indiferencia, y

ambas son indefendibles. Ustedes deben elegir. Puede que esperen utilizar el sentido común cuidadoso e informado en lugar del prejuicio o el mero capricho a la hora de elegir valores. Pero deben elegir. Y recuerden que otros no menos informados o cuidadosos sopesarán los valores de otra manera. Su evaluación no es menos parcial que muchas otras.

4) Ya que no pueden decir cuál es la mejor o siquiera encontrarle sentido a la palabra cuando se aplica a las políticas públicas, y puesto que incluso las mentes más diligentes no se ponen de acuerdo respecto a las políticas y puesto que, en consecuencia, la política pública sólo puede establecerse por medio de la imposición política, no denigre a la política, no se una a esos expertos que aspiran a reemplazar la política con investigación, como si estuvieran reemplazando cerebros con músculos. Puesto que las imposiciones políticas son necesarias, dichos procesos políticos que se imponen deben ser respetados. No traten de desplazar al político. No traten de lograr reconciliaciones cognitivas de un conflicto cuando, de hecho, los conflictos sólo pueden manejarse por medio de la imposición política.

5) He dicho que su jefe, su superior administrativo, su cliente o cualquier otra persona puede decepcionarse si ustedes niegan tener una opinión acerca de cuál es la mejor. Es necesario educarlos respecto a lo que ustedes pueden ofrecerles y lo que no. Esto me lleva a la quinta inferencia práctica. Aprovechen esas oportunidades para educar a su público acerca de lo que pueden pedirles y lo que no. Pero háganlo diplomáticamente, o se encontrarán entre los desempleados.

6) Una sexta inferencia consiste en que se enseñen a ustedes mismos y a su público que conceptos tales como interés público, bienestar general y bien común son, con excepción de algunos contextos inusuales, indefendibles. Ocultan, confunden y son sinónimos del inválido concepto del mejor. En los Estados Unidos, donde se usan por doquier, tanto en el discurso profesional como en el no profesional, son una plaga. Durante mucho tiempo habían estado ausentes del discurso mexicano, mas parecen estar comenzando a usarse, lo cual hará sufrir a México.

Hablando a grandes rasgos —pero con la precisión suficiente para nuestros fines—, no existen ni el interés público ni el bienestar general. Los intereses de una población son muchos, variados y en conflicto. No existe una fórmula para la reconciliación cognitiva de intereses en conflicto: lo que beneficia a unos perjudica a otros. No existe una política pública que pueda proponerse en México, en los Estados Unidos o en

cualquier país y que satisfaga los intereses de todos; todas las políticas se oponen a los intereses o al bienestar de algunas personas. Ustedes podrían replicar que, tal vez, una política pública puede satisfacer los intereses del mayor número de personas. Pero, ¿podría decirse cuál política pública apoya al interés público, si una beneficia a 60% de la población a costa de una pequeña pérdida de los otros, otra política beneficia a 75% a costa de una pérdida más grande de los otros, y otra más beneficia a 90% de la población y daña muchísimo a los otros? Y, de todos modos, ¿es obvio que cuantas más personas sean satisfechas, mejor, sin importar cuáles sean sus deseos? Sobre ese principio, uno podría imaginarse otro holocausto. Tampoco existe una mejor manera de reconciliar los intereses en conflicto; es decir, distribuir los beneficios y los perjuicios. Tan sólo hay maneras diferentes o alternativas.

El concepto del bien común es todavía más objetable ya que, en muchos contextos en que aparece, implícitamente postula que algunos valores son comunes para todos y que son nuestros criterios para la política pública. Pero, aun cuando compartimos algunos valores, no son todos; y el concepto no nos proporciona una guía acerca de cómo abordar los valores que no compartimos. Además, como señalé antes, cuando las aspiraciones comunes se trasladan a la arena de las políticas públicas, siempre producen conflictos con respecto a la manera en que debe organizarse, financiarse, diseñarse y controlarse la aspiración común. En estos conflictos, el concepto del bien común siempre fracasa.

7) Una inferencia más. Desháganse del concepto de que el Estado es el encargado de definir qué es lo que deben buscar las políticas públicas. Éste es un aspecto europeo y más que estadounidense, que sigue siendo fuerte, aunque cada vez menos, en el pensamiento político mexicano. Si le pregunto a un politólogo de los Estados Unidos qué política pública debe buscarse, probablemente me responderá que el interés público o el bienestar general, conceptos que acabo de objetar. Si le hago la misma pregunta a un politólogo de México, como he hecho con frecuencia, muchos de los más viejos me dicen que el Estado especifica lo que debe hacerse. Nunca he podido llegar a comprender del todo el concepto de que el Estado es el que define lo que debe buscar una política pública, pero creo que lo he entendido lo suficiente para querer, con su amable permiso, recomendarles que se den por vencidos.

Es cierto que el Estado especifica, en un sentido empírico, qué políticas establecer, finalmente, por medio de las imposiciones políticas. Pero supongamos que se le pide a un funcionario que estudie una política gubernamental, digamos, acerca de la redistribución de la

tierra, y que la mejore. La historia de las imposiciones pasadas que ahora están siendo cuestionadas no ayuda mucho a decidir acerca de las imposiciones futuras deseables. En esta situación, para las nuevas políticas públicas, el Estado no define lo que debe hacerse: la idea del Estado como encargado de definir es inútil. Además, el funcionario debe trabajar en ese problema porque algunos elementos del Estado necesitan un nuevo análisis. En ese sentido, el Estado está pidiendo una guía, no dándola.

Me parece que una función importante de los estudios acerca de las políticas públicas es evaluar las políticas pasadas y actuales, con miras en el futuro. Por lo tanto, una función importante es evaluar al Estado, cuestionar su competencia, o incluso criticarlo en lugar de delegarle decisiones como las guías para una política pública.

Mis colegas mexicanos a veces toman un rumbo distinto. Dicen que ante un conflicto acerca de cuál política pública aplicar, ninguna persona u organización privada es competente para resolver el conflicto. Sólo debe hacerlo el Estado. Bueno, como he venido diciendo, las decisiones reales acerca de las políticas se tienen que tomar mediante la imposición política, por lo que —estoy de acuerdo— debe hacerlo el Estado. Pero la investigación y el discurso acerca de lo que debe hacerse deben sacar provecho de la más amplia gama de información, ideas y valores y, por lo tanto, no deben subordinarse a los precedentes o a los intereses del Estado.

Como asunto de sentido común, supongo que para producir información relevante e hipótesis fecundas, y estimular ideas así como valores en debate, la participación de los funcionarios públicos es bienvenida, pero no debe dominar las contribuciones de los otros, ni monopolizar el discurso, ni tener precedencia sobre otros cuyas contribuciones no son menos competentes para formular las direcciones de las políticas públicas. Los funcionarios gubernamentales, con el debido respeto a sus capacidades cognitivas, no vuelan por encima de todos los demás.

8) De entre todas estas inferencias prácticas, llego ahora a la pregunta respecto a cuáles preferencias, valores, opiniones o juicios deben gobernar un análisis de políticas públicas, cuando los analistas y los encargados de elaborar las políticas nunca se ponen de acuerdo ni siquiera entre ellos mismos. Como dije antes, todo depende. Pero a la luz del análisis que acabamos de hacer, podemos generalizar un poco.

a) *¿Valores políticos dominantes o modales en la sociedad?* Ésta es una recomendación que leo o escucho con frecuencia en los Estados Unidos. Y a menudo se defiende alegando que es el único conjunto de

valores que permite que el analista sea imparcial o no partidario. Sin embargo, en realidad es una posición partidaria. Hace que el analista apoye grupos modales o dominantes. Como he dicho, todo análisis de políticas debe ser partidario; es decir, debe elegir entre valores. En consecuencia, no objeto que sea partidario, sino que pregunto por qué debemos siempre aceptar los valores de grupos dominantes o modales. Al menos a veces, las políticas deben innovar o proteger a los grupos vulnerables, a los ciudadanos rechazados. En los Estados Unidos, la política de derechos civiles no podría haber seguido su curso si el gobierno persiguiera sólo valores dominantes o modales.

b) *¿Valores de la mayoría?* Aquí objeto lo mismo. Algunas veces, deben gobernar los valores de la mayoría, pero otras no: de seguro que no en lo que respecta a los derechos civiles de la minorías. No es una regla general. Y, por supuesto, las mayorías con frecuencia buscan información o ideas nuevas; en efecto, les piden a los analistas que descarten las guías de la mayoría. Parece claro que en los Estados Unidos, por ejemplo, una gran mayoría de los ciudadanos comprometidos en la tradicional familia nuclear de padre y madre ha mostrado interés en escuchar —y a veces en apoyar— políticas nuevas acerca del matrimonio, de la custodia de los hijos después del divorcio, del divorcio mismo y de los derechos de propiedad de la familia.

c) *¿Valores que comparten los más cultos?* Por tanto, los valores que comparten personas como nosotros. De nueva cuenta, la respuesta es sólo a veces que sí, y muchas veces que no. En un sistema ostensiblemente democrático, los valores de los más cultos presumiblemente no valen más que los valores de cualquier otra persona. Buscar las preferencias cultas es practicar una forma de dominación de clase. Sin embargo, en algunas áreas —a veces la educación misma, pero también políticas acerca de investigación y desarrollo, exploración del espacio y atención médica— parece que la gente quiere que las preferencias de los más cultos cuenten más que las suyas. Por tanto, es fácil que un analista se convenza a sí mismo de que es más competente que los ciudadanos y que los funcionarios políticos, y que ése se convierta en un camino fácil hacia un tipo de corrupción —no la del tipo financiero común— de la política democrática.

Es de todos conocido que el control popular, legislativo y ejecutivo sobre la burocracia es muy vago, a tal grado que ésta puede convertirse en una élite gobernante que no responda al pueblo. En dos años que estuve en el servicio civil en los Estados Unidos trabajando en políticas acerca de ayuda a los indígenas y desarrollo económico, por todos lados

observé en la gran burocracia de ayuda extranjera una certeza de que a nosotros, en las oficinas gubernamentales, nuestro conocimiento e inteligencia nos daban el derecho de sabotear o distorsionar los deseos del Congreso. Y lo hicimos en repetidas ocasiones. Y si alguna vez se señaló que esto subvertía el control ordenadamente democrático de las políticas, al menos algunos servidores públicos tomaron una posición sofisticada: utilizar el poder que tuvieran para hacer lo que ustedes, con su juicio superior acerca de cómo reconciliar el conflicto, favorecerían. Es claro que aquí hay importantes temas de reflexión para funcionarios públicos o personas que se estén capacitando para serlo.

d) *Los valores del cliente.* Incluso en el caso de un cliente o jefe en particular —digamos, un superior administrativo—, son muchas las opciones de que dispone un analista. De seguro que el analista conoce muy bien los valores de su superior y se le ha ordenado, aunque sólo sea de manera tácita, que los acepte. Sin embargo, a menudo el superior puede querer que lo estimulen intelectualmente o incluso que le planteen un reto directo a sus hábitos de pensamiento, y así lo pedirá. O, de igual manera, si no lo pide, lo aceptará respecto a ciertos puntos y en determinadas circunstancias. Claro está que no es válido el viejo adagio que dice que el superior elige valores y el subordinado sólo da consejos sobre los medios. ¡Olvidenlo!

He visto libros de texto sobre análisis de políticas públicas que parecen aconsejar al analista que tome de su cliente un problema ya identificado, una especificación de valores, que resuelva el problema —todo— y regrese al cliente con una propuesta de solución congruente con los valores especificados. Dicha fórmula de análisis de políticas requiere que el cliente especifique todos los valores relevantes, incluso los valores políticos que el analista podría preferir excluir de su análisis. Y luego exige que el analista esté atado a esos valores, incluidos valores políticos que pudiera aborrecer.

En verdad, los clientes disienten mucho respecto a qué ayuda necesitan por parte de los analistas. Difieren en lo personal, pero también de un sistema político a otro. Puede que quieran ayuda para formular el problema o, como ya se ha mencionado, para formular valores de gobierno. O puede que quieran ayuda empírica para encontrar cierta información específica que necesitan. O puede que quieran saber qué hay de malo en la política pública que favorece un adversario político. O, si ya han analizado ellos mismos su problema y han llegado a una solución, puede que quieran que sus analistas encuentren los puntos débiles en su análisis y preparen formas de defenderlos.

Yo recomendaría que todo analista considere la amplia gama de ayuda que puede darle a un cliente y, suponiendo que el cliente tiene derecho a recibir ayuda para desempeñar las responsabilidades de su puesto, vaya hacia él y le proporcione la ayuda analítica conforme dé señales de necesitarla. Esto incluye ayuda analítica cuando está involucrado en las maniobras políticas necesarias para la imposición política que siempre exige la formulación de políticas. Y significa que el analista no obedezca la fórmula de libro de texto de solucionar todo el problema él mismo sin tener en cuenta las necesidades específicas del cliente. Comparen dos enfoques del análisis de políticas. Uno es el análisis de hacerlo todo; el otro es el análisis de la contribución selectiva. Yo defiendo el segundo. El primero trata al cliente como retrasado mental; el segundo lo trata como un participante necesario y valioso en la formulación de políticas.

A pesar de que no está completa, la lista de ejemplos que acabo de presentar ilustra muy bien el tipo de alternativas que debe considerar un analista de políticas, un asesor de políticas o un funcionario público. Confío en que hace evidente que, a pesar de lo que uno elija, siempre lo hace. Uno toma ciertos valores, sean los del jefe o los propios, sean los del partido en el gobierno o los de la oficina gubernamental en la que trabaja, y hace que rijan nuestro análisis. Por las razones que se dieron antes, uno nunca es imparcial, nunca está afuera o por encima de la política, sino que está más interesado en unos valores que en otros y en algunos segmentos de la población más que en otros. En consecuencia, uno siempre está desempeñando explícitamente un papel político tan sólo porque está atado a algunos valores y no a otros.

A veces pienso que es extraordinario que los miembros de la burocracia tengan tanta libertad para elegir entre alternativas como las antes mencionadas. Ni la legislación ni la ley administrativa detallan cómo debe desempeñarse dicho papel. Ni los estudiantes de política, de administración pública y de estudios de políticas públicas se ponen de acuerdo acerca de cómo deben desempeñarse los papeles.

Cada uno de ustedes que trabaja en el gobierno o que pretende hacerlo tendrá que tomar en repetidas ocasiones decisiones importantes acerca de cómo desempeñar su papel. Siempre que lo hagan, los exhorto a que, por las razones que acabo de exponer, tengan presentes los límites de un analista en la elaboración de políticas y la necesidad de la imposición política. También espero que formulen posiciones, pero que no aspiren a tener opiniones acerca de una mejor que no puede definirse. Y que lleven siempre en la mente al menos un mínimo de

respeto por la política y los políticos que les dé, con gusto, su necesario papel en la elaboración de políticas. Ustedes no saben —nadie puede saberlo— hacia dónde va su nación. De ustedes depende producir los análisis —que nunca son imparciales entre los valores, pues siempre tienen que elegir entre ellos— que den una dirección; pero éstos siempre serán inconcluyentes y objetados. A la política le corresponde decidir; esto es, finalmente, músculo, no cerebro.

# Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas

Omar Guerrero\*

## Introducción

Uno de los aspectos más interesantes de las ciencias de *policy* (*policy sciences*) es su extraordinaria actualidad; pocas disciplinas sociales pueden jactarse, como ellas, de ser un producto tan fiel y distintivo de nuestro tiempo. Sin embargo, los especialistas en cultivarlas no han dejado de resaltar que las nutren pergaminos de la antigüedad, y entre otros grandes pensadores con frecuencia se invoca a Platón, Aristóteles y hasta prohombres del Oriente, como Confucio y Kautilya. Respecto a ellos, Harold Lasswell, padre de las ciencias de *policy*, afirmó que “sus tratados son evidencias intachables del pensamiento sistemático acerca del orden y el proceso de decisión” (Lasswell, 1971:10). Otros tratadistas extienden los precedentes a Maquiavelo y, más recientemente, a Max Weber y Karl Mannheim (Dunn, 1981: 9-10). Sin embargo, las referencias al pensamiento anterior a las ciencias de *policy*, establecidas por Lasswell en 1951, son escasas y escuetas.

Este artículo tiene como propósito ahondar en los antecedentes de las ciencias de las políticas con la finalidad de que, junto al valor de su actualidad, pueda aquilatarse a sus antepasados conspicuos. No pensamos que identificar y acreditar el trabajo de los ancestros del pensamiento de las políticas reduzca el mérito de actualidad de sus disciplinas, sino más bien ofrecer un elemento más de valor y aun de orgullo profesional.

---

\* Omar Guerrero es profesor-investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para tal efecto, no se concibe a los precedentes de las ciencias de las políticas como un proceso lineal y acumulativo hacia el presente, sino como un ejercicio analógico donde algunos hechos y ciertas ideas son similares o próximos, o tienen paralelismos significativos que pueden ser identificados con alguna nitidez.

Existen dificultades conceptuales, históricas y semánticas para apreciar la metodología analógica que hemos diseñado para identificar los vínculos entre las *policies* públicas antes de las ciencias de *policy*, con éstas; principalmente porque su desarrollo científico es desemejante al de otras disciplinas sociales. La regla de la acumulación de conocimiento a través del tiempo que forma etapas o fases sucesivas, o confrontaciones que promueven la emergencia de nuevos paradigmas, ha facilitado la construcción genealógica en ciencia política, economía política, sociología o ciencia de la administración pública.

Las propuestas teóricas de Aristóteles, Adam Smith, Comte o Von Justi pueden rastrearse a lo largo de las ideas sustentadas por sus prosectores, sean fieles discípulos o radicales polemizadores. Hasta en un pensador tan original como Carlos Marx es posible percibir a Rousseau, y aun a Hegel, de quien pensaba que había “puesto al mundo de cabeza”.

Por las ciencias de *policy* transitan un mar de letras, palabras y páginas atiborradas de actualidad. Las ciencias de *policy* allí están, y casi nadie se preocupa por ahondar más allá del *non plus ultra* decretado por Harold Lasswell en 1951. Una actitud tal puede ser comprensible si el horizonte constituye una aplicación analítica o si el conocimiento redundara en una mejoría social u organizativa, pero no lo es si el criterio imperante es el saber científico, que no puede prosperar si se dejan respuestas en el camino.

Algunas personas pensarán que no es relevante inquirirse sobre el pasado de las ciencias de *policy*, que se trata de un ejercicio estéril. Yo creo que no: ¿cuántas aportaciones de su historia podrían abonar en favor de su definición, tan cuestionada y problemática?

Yo procedo de una disciplina hermana de las ciencias de *policy*: la ciencia de la administración pública, que hace un lustro se juzgaba como mera técnica, carente de pasado e indigna de concebirse como ciencia. ¡Cuánto ayudó el rastreo de su pasado para conocerla mejor y colaborar en su definición, alcances, trascendencia y respetabilidad!

Hago aquí una convocatoria a los especialistas en *policy*: organicemos una cruzada en favor del desarrollo retrospectivo de una ciencia que, en lo prospectivo de su avance, corre hacia la indefinición confun-

diéndose ya con la política, ya con la administración pública; que pide ayuda a la economía, y que todavía no lo hace a la sociología, pero que no tardará en hacerlo.

No espero, ni pretendo, identificar aquí el desarrollo genealógico de la ciencia de *policy*. Ése sería el resultado de la cruzada a la que he convocado: solamente aportaré algunas evidencias, las cuales no constituyen trazos lineales sino meros parangones, quizá simples conjeturas, cuyo destino es estimular la iniciativa de mis colegas. Esto explica por qué un trabajo como éste, que pisa un terreno ignoto, aún carece de algún rigor en la construcción analógica de ciertos tipos o modelos de pensamiento; esto explica por qué todavía existen tipos o esquemas meramente enunciados que requieren posteriores reelaboraciones.

### Origen de la voz *policy*

Si bien es cierto que las ciencias de *policy* tienen su origen remoto en la cultura grecolatina, su desarrollo contemporáneo es exclusivamente anglosajón.

Platón y Aristóteles titularon respectivamente sus obras clásicas, *Politeia* y *Política*. En ellas trataron de los negocios propios de la *polis*, entonces referida al Estado y la ciudadanía. Ambos términos, *Politeia* y *Política*, permanecieron dentro de la civilización occidental como herencia de la cultura helénico-romana. La *política* denotaba las cosas políticas, era lo inherente a la *polis*, en tanto que *politeia* significaba el régimen, la Constitución, la organización gubernamental específica instituida en la *polis*. Como consecuencia, el conocimiento de la vida ciudadana y el modo de organización que asumía se denominaba *política pragmateia*. La cultura románica asimiló a la *politeia* y la transformó en *politia*, en tanto que la noción de *res publica*, república, se conservó como sinonimia de la de *polis*. Por su parte, el vocablo *política* se restringió a una forma adjetivada y posteriormente fue abandonado durante el medievo (Prélot, 1985).

En los idiomas europeos, la voz *politia* se transformó en *policía* en español, *police* en francés, *policey* —y *polizei*— en alemán, y *policy* en inglés. En el Reino Unido, durante el siglo XVIII, la antigua *politia* se había bifurcado en dos voces con acepciones distintas: *police* y *policy*. Adam Smith, que en 1763 impartía lecciones sobre justicia, policía, ingresos y armas en la Universidad de Glasgow, iniciaba la segunda cátedra explicando a sus alumnos que la “policía [*police*] es la segunda

división general de la jurisprudencia. El nombre es francés, y originalmente derivó del griego *politeia*, que propiamente significaba la *policy* del gobierno civil (*Policy of civil government*); pero ahora sólo implica las regulaciones de las partes interiores del Gobierno, a saber: salubridad, seguridad y economía o abundancia” (Smith, 1896: 154-259).

Para sustentar sus lecciones, Adam Smith citaba el *Diccionario* de Johnson, publicado en 1755. Decía que éste describía la “*police*” como una palabra que provenía originalmente del francés, en tanto que “*policy*” emanaba de *politeia*. Definía “*police*” como “la regulación y Gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes”; y “*policy*” como “el arte del Gobierno, principalmente respecto a los poderes externos”.

En Alemania, en contraste con el Reino Unido, las acepciones mencionadas por Adam Smith no estaban amparadas por dos palabras, como en el idioma inglés. Por ejemplo, Johann Heinrich Gottlob von Justi explicaba que la voz *policey* tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero —que equivalía a *police* en el Reino Unido— “comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir”.<sup>1</sup> Respecto al segundo significado —que correspondía a *policy* en Gran Bretaña— afirmó que “se comprende bajo el nombre de *policey*, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos”. Esta acepción atañe a la noción de arte del gobierno, lo que en el Reino Unido se entendía por *policy*, y que durante la segunda mitad del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, se transformó en las universidades alemanas en la ciencia de la policía (*policey-Wissenschaft*), como parte de los estudios administrativos que entonces se conocían como *ciencias camerales*. La ciencia de la *policey* era aquella cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y

<sup>1</sup> Justi es autor de una obra que en alemán se titula *Grunsätze der Policey-Wissenschaft* (Göttingen, im Verlang der Wittwe Vandenoef, 1756). Esta obra fue traducida al francés como *Éléments généraux de police* (Paris, chez Rozet, Libraire, rue S. Severin, a la Rofe d'or, 1769) y al español como *Elementos generales de policía* (Barcelona, por Eulalia Piferrer, Viuda, Impresora del Rey nuestro Señor, Plaza del Ángel, 1784), que fue la consultada aquí. De haberse trasladado al inglés, dado que Von Justi desarrolló el sentido lato de *policey*, se habría traducido por *policy*; pero ni el francés ni el español tenían esta opción, ni la tienen, porque no conocen el vocablo *policy*, sino el de *policía*.

funcionarios públicos para comprender el modo como se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores.

Entre los anglosajones se conservó la voz *policy* para referir el arte del gobierno, en tanto que la mayoría de los pueblos europeos cambió ese vocablo por el de administración pública, como es observable ejemplarmente en Alemania y Francia. Aunque la *ciencia de la policía* se siguió cultivando en Alemania hasta bien entrado el siglo XIX,<sup>2</sup> la *policey-Wissenschaft* germánica prácticamente estaba extinta. Dos años antes ya estaba activo Lorenz von Stein, cuya *Teoría de la administración* (*Die Verwaltungs-Lehre*) se había comenzado a publicar desde 1864. La voz *administración pública* había sido acuñada en Francia —tal como ahora la entendemos— desde 1808 por Charles Jean Baptiste Bonnin, quien desechó el término *police* por significar, en su entender, lo más repugnante del absolutismo, su carácter inquisidor: “es fácil conocer que la policía de que se trata es aquella inquisición política obra del absolutismo, monstruo alimentado y formado con una predilección particular por las monarquías europeas” (Bonnin, 1812). Stein asumió esta noción francesa y, desde entonces, la moderna *Science Administrative* reemplazó a la antigua *policey-Wissenschaft* por doquier.

Se había abolido el uso de *policey* como ciencia y arte del gobierno... hasta que, en su forma anglosajona, como *policy*, fue restablecido mucho tiempo después por Harold Lasswell.

### Metapolítica: máxima de Estado

Dentro de la abundante bibliografía de las ciencias de *policy*, dos pensadores han dedicado su inteligencia a desarrollar esquemas más generales de interpretación del proceso de su hechura, a través de la categoría de *metapolítica*.

Esa noción puede ser abordada desde dos ángulos. El primero entraña una visualización espistemológica encaminada a proponer un marco general dentro del cual se mueva el análisis de *policy*, con el objeto de dar sentido unitario y común a una multiplicidad de *polícies* singulares, susceptibles de ser emparentables. Dentro de esta óptica, Giandomenico Majone sugirió que “la metapolítica es la teoría o la metodología del análisis de políticas” (Majone, 1992: 362).

<sup>2</sup> El libro de Robert von Mohl, *La ciencia de la policía* (*Die Policey-Wissenschaft*), cuya primera edición se remonta a 1832, volvió a editarse en 1866.

La segunda perspectiva, que es la que nos interesa, se adentra en la hechura de *policy* y comprende la idea de la *metapolicy* como un molde primigenio de *policies* singulares, de tal modo emparentadas. Dentro de esta línea, Yehezkel Dror sostiene que “las ciencias de política tienen un foco único de interés, las ‘metapolíticas’ (esto es, *las políticas acerca de las políticas*). Éstas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política. Mientras que la prueba principal de las ciencias de políticas es alcanzar mejor las metas a través de políticas más efectivas y eficientes, las ciencias de políticas dirigen su preocupación, no a los problemas de las políticas particulares, sino a la mejoría de los métodos, el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas” (Dror, 1992: 125).

Bajo esta noción, la *metapolítica* constituye un macroproceso de hechura de *policies* singulares, en cuyo crisol se fraguan a través de un principio y una estrategia común. De acuerdo con Dror, la *metapolítica* tiene como propósito la hechura de *policy*, a partir de estrategias aplicadas para mejorar los métodos de procesamiento.

Desde una perspectiva asombrosamente similar a la expuesta, varios pensadores políticos del pasado dedicaron sus preocupaciones al diseño de un símil de *metapolítica*, denominado *máxima de Estado*.

Las *máximas de Estado* se desarrollaron dentro de la noción general de utilidad pública y tenían como propósito nutrir la manufactura del proceso del gobierno. En esencia, la *máxima de Estado* no formaba parte del sistema jurídico establecido, ya se tratara del derecho de gentes, del derecho natural o del derecho positivo, pues consistía en una modalidad del derecho de excepción. Siendo su divisa el interés público, su *modus operandi* era la anteposición de manifiestos y declaraciones igualmente públicos. Las *máximas de Estado* se razonaban previamente a su ejecución, y servían de molde y cauce a las acciones gubernamentales.<sup>3</sup> Por consiguiente, eran un arma que utilizaba la *publicidad* política, entendida ésta como un medio de influir en la opinión pública, como un instrumento de atracción de los públicos interesados en los asuntos sociales.

Las *máximas* corren en paralelo con ciertos acontecimientos tam-

<sup>3</sup> Gabriel Naudé (*Considérations politiques sur les coups d'État*, 1649) fue uno de los precursores de las *máximas de Estado*. Hay un análisis de sus ideas en las obras de Meinecke, 1959, y de García-Pelayo (Estudio introductorio al libro *La razón de Estado y otros escritos*, de Giovanni Botero).

bién caracterizados por la preponderancia de la utilidad pública sobre el derecho establecido. Como las *máximas de Estado*, los sucesos referidos constituyen una transposición del derecho común, con fundamento en el bien público. Nos referimos a los golpes de Estado, que Gabriel Naudé definió como “aquello que deroga el derecho común en beneficio del interés público” (1639). Sin embargo, a diferencia de la *máxima de Estado*, que se mueve en la superficie de la *publicidad*, el golpe de Estado se concibe secretamente y es encubierto hasta el momento de su ejecución.

La teoría de las *máximas de Estado* tiene su máximo exponente en el publicista italiano Nicolás Donato, que estuvo activo a mediados del siglo XVIII. Según lo expresó, las *máximas de Estado* constituyen un repertorio de capacidades de fabricación de acciones singulares acometidas por el gobierno. Entrañan la aptitud del estadista para descubrir lo que es útil para su objeto principal, el bien del Estado, y hacer un uso adecuado de sus medios para alcanzar el fin que se propone. Tales *máximas* constituyen un producto de la relación existente entre la creatividad y el entendimiento, pues encauzan las operaciones y los descubrimientos, y hacen que lo pasado opere en beneficio de lo presente (Donato, 1904: 36-182). Gracias a las *máximas de Estado* tiene lugar la prontitud y precisión con que se concibe el fin, así como la vivacidad en la comprensión de los problemas políticos. Ellas facilitan el disfrute del bien público, y ofrecen la ejecución más fácil y el método menos complicado.

La palabra *máxima* consiste en un decreto de la voluntad humana, con base en el cual se obra sin exceptuar personas, casos o circunstancias. Tal decreto o determinación es el resultado del conocimiento de la causa de la que procede la obra, “porque todos los hombres se inclinan naturalmente por la elección de una acción, fuese lo que fuese”, continúa o momentáneamente (Donato, 1904: 38). En tanto el hombre sigue instintivamente la máxima propia, que prescribe por sí mismo o que practica sin advertirlo, en los asuntos públicos existe una máxima universal que tiene una determinación especial en relación con el gobierno, que se llama *máxima de Estado*. Está basada en un principio verdadero, que es la semilla del bien del Estado, y se dirige al fin del Estado mismo, de modo que es la guía del gobierno cuando cumple con sus deberes. Una de las *máximas de Estado* para alcanzar su conservación duradera, es desterrar los vicios de su seno, pues el fin del Estado es el bienestar de los ciudadanos que gobierna, de modo que la *máxima de Estado* no tiene más propósito que este mismo fin.

Las *máximas de Estado* también son frenos para quienes administran los negocios públicos, y evitan que sean “idólatras de sus propias opiniones y esclavos de sus vicios”. La ausencia de las máximas puede hacer que los estados cambien los fines a los que se encaminan, pues son la referencia de sus operaciones, al mismo tiempo que el principio y el medio para alcanzar sus fines. No se debe pensar, sin embargo, que por el hecho de que un gobierno ciña sus operaciones a una máxima, ésta se torna una regla invariable. La *máxima de Estado* puede ser mudada por el influjo de coyunturas y por las necesidades y el humor de los pueblos, “y se muda de método luego que cesan las circunstancias críticas” (Donato, 1904: 66). Cuando Donato aconseja que un Estado se gobierne con base en máximas, no quiere decir que deba ajustarse a las tres máximas generales propuestas, sino que siga alguna de acuerdo con las circunstancias y según lo dicte la prudencia, “para ordenar sus operaciones por elección y no por temor”. Es muy importante, por lo tanto, que un gobierno siga sólo una máxima general, porque la observancia de dos o tres puede acarrear confusiones y hacer que el Estado se contradiga. No es posible siempre conciliar la conservación del dominio y su ensanchamiento, y además acomodarse a las coyunturas.

Hay dos clases de *máximas de Estado*: máximas generales y máximas singulares. Las primeras son los medios extremos para llegar al último término, en tanto que las segundas son todas aquellas que conducen a las máximas generales; son medios que permiten su cabal cumplimiento. Nicolás Donato ofrece como ejemplo de la máxima general, que el gobierno debe tener como fin la conservación de la propiedad del Estado; por su parte, una máxima particular consiste en tener suficientes tropas para la defensa de esas posesiones.

La relación entre máximas generales y máximas singulares, explica la manufactura de la actividad gubernamental. Por principio, el proceso del gobierno arranca en tres máximas generales de Estado que le sirven de brújula para alcanzar su finalidad:

- a) “El gobierno debe dirigirse a la conservación de lo que posee”;
- b) “Es necesario aumentar el dominio del Estado”;
- c) “Es necesario conformarse con las coyunturas, y servirse, según la exigencia, de una de las dos máximas expresadas, unas veces limitándose a la simple conservación de lo que se posee, y otras procurando extender sus dominios” (Donato, 1904: 46).

Un cambio brusco en la máxima general elegida puede apartar al Estado de la senda seguida y provocar trastornos sociales indeseados. Un país organizado para que su economía sustente un orden basado en

la conservación de las posesiones, puede perder estabilidad si la máxima enfila aceleradamente hacia la ampliación de las posesiones. Lo más lamentable, sin embargo, es que un gobierno que haya adoptado la máxima general de aprovechamiento de las coyunturas, mude rápidamente de la conservación de las posesiones a su ensanchamiento, y luego a la inversa. Donato recurre a la evidencia histórica para explicar que, de acuerdo con la experiencia de muchos estados, el apego razonado a una de las tres máximas generales ha sido el mejor medio para alcanzar su fin: la felicidad de los ciudadanos.

Para alcanzar el fin del Estado, que es el bienestar de los ciudadanos, deben ponerse en acción las máximas singulares como “máximas medias” del proceso de la actividad gubernamental y que son la materia prima de las deliberaciones y el trabajo de la administración pública. Se trata de algo muy parecido a lo que hoy conocemos como hechura de *policy* (*policy-making*):

en cuanto a las máximas generales, no hay duda que toda operación, de cualquier género que fuese, pide una regla que la dirija; la cual es el epílogo, la idea y como el bosquejo de lo que se debe ejecutar; igualmente que los medios, no sólo de una distribución bien ordenada sino de la ejecución misma. Y es de advertir que sin la referida regla sería en vano proponerse hacer alguna cosa, porque cualquier obra que se emprendiese, no podría ser ejecutada sino por medio de una sucesión metódica de otras operaciones menores, de las cuales sería preciso conocer indistintamente las formas y las diversas disposiciones; porque de otra manera todo cuanto se hiciese para conseguir el fin, sería trabajo perdido [Donato, 1904: 60].

Donato concibe el Estado como una gran máquina que se mueve con base en resortes, como en la mecánica. Las leyes, decretos y ordenanzas son como muelles que aceleran o retardan su movimiento para mantenerse en perfecto equilibrio, de modo que toca a las máximas singulares, con base en la máxima general, servir de unión de todo el mecanismo dándole el orden necesario para su conservación y desarrollo. Las *máximas de Estado* ofrecen la operación continua que produce la armonía de las partes del Estado. Por consiguiente, se deben evitar mudanzas violentas en la máxima de Estado general vigente, porque se puede provocar la asincronía de las operaciones gubernamentales, y se disiparía la continuidad administrativa.

Como materia entrañada en los procesos de diseño e implementación, las máximas singulares son difícilmente determinables por su

número y variedad, de modo que el mejor modo de delimitar una cantidad recomendable consiste en establecer el número de veces que se pone en práctica la máxima general. En todo caso, entre menos máximas singulares observe el Estado, mejor será la operación de su gobierno. Ciertamente, lo adecuado sería usar una sola máxima particular en consonancia con una sola máxima general, porque el uso de varias máximas singulares podría significar que todas ellas tienen valor idéntico para alcanzar un mismo fin, lo cual es falso, porque la reparación de un daño depende de mil circunstancias diferentes. Lo mismo puede decirse sobre la adquisición de una ventaja, también sujeta a mil incidentes. El hecho de que varias máximas particulares tuvieran igual valor para lograr un mismo fin, significaría inevitablemente abrir la puerta a “la confusión y el embarazo de la elección” (Donato, 1904: 102). Por consiguiente, es necesario efectuar un ejercicio de preferencia, y seleccionar entre ellas con base en su mayor o menor utilidad, prudencia, exactitud o sabiduría.

Para su desenvolvimiento, las máximas singulares están formadas anatómicamente por una gran cantidad de *máximas subalternas* que obran de incógnito y en forma imperceptible, y constituyen su operación misma. He aquí retratada la *policy* pública con toda nitidez, a través de lo que Donato llama “pequeñas máximas singulares”: un proyecto de conquista, considerado como una máxima singular dentro de la máxima general de ensanchamiento de posesiones, requiere operaciones subalternas referentes al sitio preciso del país a conquistar, el tiempo preciso del asalto, la cantidad y calidad de las municiones, el despliegue y movimiento del armamento, y “el inmenso aparato de todas las cosas que concurren para la ejecución” (Donato, 1904: 103). Éstas son las *máximas subalternas*, las cuales corresponden al *lugar*, *tiempo*, *modo* e *instrumentos* relativos a la implementación de las máximas particulares.

La índole de la máxima singular y de la máxima subalterna consiste en la mutabilidad permanente, de conformidad con la naturaleza variable de las circunstancias en las cuales se aplican. Por consiguiente, se deben conocer las causas de la mutación de las circunstancias para acertar en la mudanza de las máximas singulares y subalternas, y aquilatar el temperamento del gobierno y del país, así como de las fuerzas del Estado.

En el entender de Nicolás Donato, la cualidad esencial del ejercicio de la administración pública es la capacidad de diseñar y saber ejecutar las *máximas de Estado*. La formación política y administrativa de

ministro del gobierno no tiene más finalidad que ponerlo en condiciones de elaborar las máximas y ponerlas en vigor. Por consiguiente, se debe distinguir entre las reglas para la formación de las máximas y el método para su ejecución, es decir, entre la idea y la puesta en práctica, cuyo puente es la *máxima de Estado* como molde de la acción gubernamental: “la simple disposición o la idea desnuda de las máximas consiste, según nosotros, en la relación que se establece entre cualquier resolución y los tiempos, las circunstancias y la constitución actual del Estado, para conducir la referida resolución a los fines que se propusiese el gobierno, los cuales son el mantenimiento del orden y el bienestar de los gobernados. Estos mismos fines le sirven de ley para la formación de las máximas generales, y las máximas particulares deben referirse también a ellos, por medio de la máxima general de la que ellas dependen. Por ello, fuese cual fuese la máxima que se debiera de establecer, esto es, general o particular, es constante que su éxito dependerá siempre de la relación que se le hubiese sabido dar con el *tiempo*, con la *circunstancia* y con la actual *constitución* del Estado” (Donato, 1904: 123-124).

La noción de *máxima de Estado* era usual entre los estudiosos de los asuntos públicos. Antes que Donato, Johann Heinrich von Justi la empleó en su obra *Ciencia del Estado*, para explicar que los súbditos deben contribuir al bien público con sus talentos y su industria, y que conviene velar sobre sus costumbres con el fin de que puedan cumplir los deberes que la sociedad les impone.

Pero como todos los miembros que le componen no son igualmente buenos y virtuosos, se debe velar por medio de buenas leyes a la seguridad pública y contener en sus obligaciones a los que quisiesen contravenir a ella. Síguese pues de esta *máxima*, que hay tres cosas sobre las cuales debe velar la *policia*: 1) las costumbres de los súbditos; 2) su conducta, y 3) la seguridad pública [Von Justi, 1996].

Este último pasaje, que refiere a la función de la *máxima de Estado* con un paralelo de la moderna *metapolítica*, nos sirve de corolario de este tema y nos da pauta al siguiente: la *publicística*.

### Persuasión, argumento y evidencia: la publicística

Uno de los planteamientos más sugerentes en el desarrollo actual de las ciencias de *policy*, es el papel de la persuasión como materia prima de la hechura de *policy*. De suyo altamente revolucionaria, esta noción hunde sus raíces en las más antiguas tradiciones de la política como una expresión comunicativa de la manufactura de la actividad gubernamental.

La noción de *máxima de Estado* entrañaba que, de antiguo, la política estaba regida tanto por técnicas complejas como por el ascenso de poderes sociales antes desconocidos. Destaca principalmente el progreso de la opinión pública, ya considerada por Maquiavelo cuando se ocupaba por la reputación del príncipe. La *publicidad* prohibió el desarrollo de una profesión nueva: la *publicística*, que sirvió de ocupación a los publicistas o expertos en los asuntos públicos, que brotaron por todos lados.

La *publicística* contribuyó al desarrollo de la cultura política moderna, en la cual la opinión pública surge como una entidad repelente a la fácil influencia de los oradores y falsos profetas, y que no es proclive a la superstición o a ser víctima de políticos astutos. Por consiguiente, adjetivos despreciativos aplicados a la opinión pública no derivan de la debilidad del pueblo, sino de su fuerza, la más poderosa en un país, y que suscita los grandes acontecimientos para el Estado.

El dominio del Estado descansa en la capacidad de los soberanos para encauzar esa fuerza popular por medio de la persuasión, más que por la seducción de las buenas palabras y el engaño, los cuales, sin embargo, persisten como artes del dominio político. La publicación de folletos y libelos, que antaño servía para trastornar al pueblo e inducirlo a aprobar “por la etiqueta lo que contiene el saco”, a decir de Gabriel Naudé, estaba dejando el espacio público al arte de la persuasión y el argumento.

Giandomenico Majone ha fundado su teoría de la persuasión de la hechura de *policy*, en un retorno al uso de la deliberación pública como su materia prima esencial. Hoy en día, los políticos y los científicos sociales casi han olvidado que la *policy*, por cuanto pública, está hecha con lenguaje (Majone, 1989: 1-5). Sea por escrito o verbalmente, el argumento tiene una función central en el proceso de hechura de *policy*, pues el corazón de la política y la *policy* democrática se llama *gobierno por discusión*. En su seno, los poderes del gobierno, los partidos y el

electorado participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca.

Como base del desarrollo del gobierno por discusión, los griegos antiguos crearon una técnica general de discurso a la cual llamaron *dialéctica*, que consistía tanto en una forma de razonamiento —por preguntas y respuestas— como en un contexto social de relaciones colectivas. Esta ancestral noción es muy relevante en la moderna idea de la hechura de *policy*, a través de la deliberación pública. Igualmente, el análisis de *policy*, como la *dialéctica*, produce no sólo pruebas formales, sino argumentos persuasivos (Majone, 1989: 7).

También la *retórica* de los antiguos griegos era el arte del discurso persuasivo, antes de que se comenzara a observar como una práctica de manipulación y engaño. Otrora entrañaba la construcción de la actividad del gobierno con base en la introducción de datos como un proceso de racionalidad y eficacia, y era enseñada como una disciplina académica. “La Retórica era el arte de la persuasión, el estudio de todas las formas de hacer cosas con las palabras” (Majone, 1989). A través de esta noción, hoy en día se podría entender que el propósito del análisis no es simplemente buscar lo que es una *policy* buena y satisfactoria, sino asegurar que pueda realmente ser seleccionada e implementada sin que los funcionarios públicos se ciñan a tradicionales habilidades, tales como la simulación, el análisis costo-beneficio y la programación matemática, que son necesarios pero insuficientes. Ellos deben también aprender habilidades retóricas y dialécticas para estructurar un argumento desde diferentes fuentes, para adaptarlo a la audiencia y educar a la opinión pública a través de disciplinas humanísticas, tales como la historia y la crítica literaria, así como la filosofía y el derecho. Igual que la dialéctica, el análisis de *policy* contribuye a la deliberación pública por medio de la crítica, la abogacía y la educación. En este sentido, una buena *policy* es más que el análisis de datos o un ejercicio de construcción de modelos; también provee estándares de argumento y una estructura intelectual para el discurso público (Majone, 1989: XII).

Los argumentos persuasivos desempeñan una función destacada en el discurso evaluativo de la conducta del gobierno, de modo que persuasión, evidencia y argumento deben ser configurados para auditorios singulares. El concepto de audiencia o auditorio, término de antigua tradición en retórica, identifica al conjunto de receptores y usuarios del análisis de *policy*. También entraña las principales justificaciones de abogacía y persuasión en la hechura democrática de

*policy*, cuya principal función es un proceso continuo de aprendizaje a través del discurso.

Sobre bases muy similares a la exposición de Majone, Nicolás Donato también desarrolló una teoría de la persuasión en la manufactura de las acciones del gobierno. Explicaba que la primera cualidad de un funcionario público es el conocimiento de las materias de administración, y el entendimiento y la comprensión de su trabajo para proponer y objetar sobre cualquier negocio público. Éste se puede tratar mediante *diálogo*, sea a través de una *junta* o por una *arenga*. El *diálogo* es un discurso sostenido entre varias personas que se preguntan y responden recíprocamente, y que, por la mutua exposición de sus sentimientos, consiguen aclarar un punto que antes de la discusión les resultaba dudoso y con dificultades. En el diálogo, los interlocutores preguntan, responden, prueban, conceden, refutan y apoyan lo propio o lo de otros (Donato, 1904: 23-35).

Una *máxima de Estado*, a pesar de que ha sido formada y establecida perfectamente, puede ser rechazada unánimemente cuando se propone o se toma en un sentido diferente del que le corresponde. Puede ocurrir que, por principio, quien la propone no se conozca suficientemente a sí mismo por cuanto a sus capacidades, o no disfrute de adecuada reputación ante el público. El modo en que se propone puede obstaculizar su aceptación, por el desagrado que provoque al hacerlo, porque no pueda decirse nada de ella, porque se abstengan de explicarse por no ofender a quienes escuchan, o porque el modo de proposición efectivamente los ofende. Para el hombre de gobierno, por consiguiente, no hay que soslayar “cuán necesarias son las consideraciones en el *arte de persuadir*” (Donato, 1904: 23-35; cursivas del autor).

Igualmente, Donato aconseja al ministro prevenir el estado de ánimo sobre la máxima a proponer, sea en el gabinete o en el consejo, procurando eliminar las opiniones en contra. En caso contrario, en el cual la opinión sea favorable, el ministro debe obtener ventajas adicionales procurando la concisión y evitando las expresiones confusas y ambiguas. Es muy conveniente que haga superlativo el mal por combatir, y luego se restrinja a los hechos referentes a los abusos que se sofocarán con la aplicación de la máxima señalando su origen, progresos, estado actual y resultados previsibles (Donato, 1904: 137-142).

Aunque el cargo de hombre de gobierno es uno, las funciones por las cuales se desempeña son muchas, motivo por el cual se razona diferente en el gabinete y en el senado: “en suma, las palabras de que se sirven para preparar una máxima, no son las mismas que se emplean

para sostenerlas. Preparar una máxima no es lo mismo que formarla; cuando se prepara, ya se supone formada y concebida, después que las consideraciones que hemos expuesto” (Donato, 1904: 171). Esta preparación se refiere a las “insinuaciones” de una *máxima de Estado* que se hace como una proposición ante otros ministros, o en el consejo o el gabinete. “Preparar una máxima es exponerla de la misma manera que debían haberla concebido en su mente los ministros cuando oyeron hablar del objeto que dio motivo para formarla; así es que prepararla no es lo mismo que sostenerla; y el modo de explicarla cuando se prepara, no tiene nada de común con la manera de expresarla para sostenerla.” Esta manera de expresar las *máximas de Estado* constituye, en el entender de Donato, una de las cualidades esenciales de la práctica del ministerio: la preparación es una capacidad persuasiva para estimular la aceptación de la máxima. La proposición y preparación de la máxima se efectúa en el gabinete, pero la diferencia es que la formación es una tarea de un ministro individual, y la preparación es una labor del ministerio en su conjunto.

Finalmente, Nicolás Donato pone el acento en la ejecución de las *máximas de Estado*: “en el establecimiento de las máximas de Estado hay tres cosas esenciales que considerar, las cuales son los medios a reducir en la práctica las máximas formadas; el arte de establecerlas poco a poco, y las disposiciones que se han de tomar para no introducir un nuevo orden de cosas que choque con las ideas recibidas” (1904: 130-131). Como en el caso de un enfermo que debe ingerir un remedio en cantidad y en tiempo estipulados, el establecimiento de una máxima debe considerar cuánto y cuándo debe hacerse. Una *máxima de Estado* es inútil si no se puede practicar, de manera que su ejecución debe considerar el monto del obstáculo por vencer y el medio más adecuado para superarlo. Por cuanto a la aplicación gradual de la máxima, esto se debe a que a cualquier ministro

no le sería fácil comprender todos los diferentes sentidos que comprenden las palabras *constitución*, *circunstancia* y *tiempo*, relativamente al Estado, cuando se trata de la formación de una máxima. Por lo cual, es muy importante caminar a paso lento en semejante formación, a no ser que el estadista estuviese dotado de una penetración y vivacidad de espíritu prodigiosas; pero estos fenómenos son muy raros, y la experiencia nos enseña comúnmente que aun de las más profundas reflexiones sobre los objetos de que estamos hablando, apenas se cree nadie autorizado para formar una máxima, cuando se presenta una idea imprevista, que

arruinará en el momento todo el pretendido edificio, por una nueva luz que derrama ella, la cual descubre la insuficiencia de las razones que habían sido reputadas antes por victoriosas [Donato, 1904].

La aplicación gradual es conveniente por su necesaria correspondencia a los usos y costumbres de los pueblos, y debe darse un margen de tiempo para su aceptación. Las disposiciones para no introducir un nuevo orden de cosas que choque con las vigentes, es útil para conseguir mudanzas dejando subsistir, al mismo tiempo, vestigios de lo pasado que se juzguen necesarios para la adecuada marcha de los negocios.

Las capacidades de persuasión fueron especialmente desarrolladas por quienes hicieron una vocación y profesión del arte de conciliar: los consejeros de príncipes.

### **Análisis de *policy*: consejos de príncipes**

Uno de los campos más desarrollados en los estudios del gobierno es el análisis de *policy*. Recientemente ha sufrido una interesante transformación. Con base en la toma de decisiones, antaño el análisis estaba dominado por las apreciaciones económicas: se pensaba como un ecléctico esquema de técnicas provenientes de la economía, la investigación de operaciones y el análisis de sistemas. Con base en técnicas analíticas, el análisis enseña cómo el decisor estructura su pensamiento para la elección de *policy*, y predice y entiende su curso (Mac Rae y Wilde, 1979: 22). Sobre esta línea, se sostenía que “el análisis de *policy* consistía en el uso de la razón y la evidencia, para seleccionar a la mejor *policy* entre un número de alternativas”. El análisis, por consiguiente, debía recurrir a la ciencia, además de las consideraciones filosóficas y éticas que se deben relacionar con las consecuencias de las *policiés* posibles. Estas consecuencias debían comprender el valor tanto de una *policy* en curso como de otra que tuviera la oportunidad de estarlo.

En contraste con esta interpretación decisionista, en la actualidad se han incorporado criterios políticos al análisis, de modo que ahora “podemos pensar sobre el análisis de políticas como una serie de preguntas acerca de las relaciones, o ‘vínculos’, entre las condiciones económicas y sociales, las características del sistema político y el contenido de la política pública” (Dye, 1984: 6).

El análisis ha dado pie a la profesión de analista de *policy* como un servidor público y, más particularmente, como consejero de altos

directivos de la administración pública. “Los analistas de políticas son uno de los puentes entre la ciencia y la política, pero ellos no transforman las características básicas de ‘la política’ y el comportamiento organizativo” (Dror, 1967: 202). Su función, más bien, es colaborar en la hechura de las decisiones con base en sus conocimientos de ciencia política y administración pública: “el propósito del analista de políticas es permitir la provisión en la elaboración de decisiones y políticas, mediante la introducción de consideraciones completas de un amplio conjunto de alternativas, dentro de un contexto, con ayuda de instrumentos sistemáticos”.

Sin embargo, tal como lo argumenta William Dunn, en un amplio sentido, el análisis de *policy* es tan antiguo como la civilización, e independientemente de cómo es producido, la política y el conocimiento constituyen una guía de acción. A través de la historia, su objeto ha sido proveer a los hacedores de *policy* la información utilizada para elaborar juicios razonados y para la búsqueda de soluciones a los problemas prácticos. Por consiguiente, sirve de puente entre el pasado y el presente: es el desarrollo de conocimiento y la aplicación de conocimiento especializado a través de la historia. “El análisis de políticas debe ser entendido como el proceso de producir conocimiento *de* y *en* el proceso de política [...] Es una disciplina ampliada de las ciencias sociales que usa la razón y la evidencia para clarificar, apreciar y abogar soluciones a los públicos” (Dunn, 1981: 35).

Los analistas de *policy* son los herederos directos de los activos consejeros de príncipes que, por cientos, pululaban en las cortes y oficinas gubernamentales en tiempos pasados. Su labor, sintéticamente hablando, consistía en analizar los problemas del gobierno y proveer un mapa cognoscitivo orientado a dar principios para su solución. Los consejos también comprendían asuntos públicos muy específicos, que con frecuencia significaban soluciones terminales concretas e implementables.

Como algunos de los actuales analistas, los consejeros de la antigüedad servían a un único o principal hacedor de *policy*: el príncipe, de allí su denominación. El consejo comprendía no sólo el conocimiento de los ardides esgrimidos en la lucha por el poder, sino también un conjunto de prácticas sistemáticas encauzadas a la adecuada organización de la administración pública (Nizamul Mulk, 1960). Sin embargo, como la dirección administrativa se encuentra naturalmente entretrejida con la organización política, el mantenimiento del poder y la supervisión de los oficiales del gobierno se identifican y exigen la misma solución: un sistema de espionaje estructurado en torno al servicio postal.

Creados en el siglo VIII por la síntesis histórica perso-árabe, los *espejos de príncipes* musulmanes respondieron a la esencial necesidad de atender a una solicitud regia en torno a los problemas gubernamentales, o bien, a la autoexcitativa de algún pensador, funcionario o escritor sobre un asunto estatal que llevaba una dedicatoria al soberano, a cierto dignatario o a sus oficiales inmediatamente subordinados.

Ibn Muqaffa introdujo los *espejos* al mundo musulmán durante el siglo mencionado, gracias a la traducción de varias obras del *pahlavi* (perso-medea) al árabe. Muqaffa fue un buen conocedor de los filósofos griegos, entre ellos Platón y Aristóteles. Las traducciones que realizó, así como sus propias obras, dieron pie a la fundación del *Adab* (literalmente, “ciencia”, “buena creación”), término con el que también se conocían los *espejos*. Sin embargo, los *espejos* clásicos con la perspectiva perso-islámica “continuaron siendo copiados, imitados y traducidos durante los periodos mameluco y otomano, y fueron leídos por los sultanes y oficiales de aquellos imperios, e influyeron su pensamiento y acción” (Al Ghazali, 1964).

Los *espejos* no se ciñen a cuestiones gubernamentales; se extienden al tratamiento de problemas teológicos, morales, científicos y literarios. Por tal motivo, además del pulido estilo prosaico de sus autores, trazan comúnmente versos rimados, largas anécdotas y jugosos aforismos. Esto otorga a los *espejos* una sensación de ligereza y amenidad que favorece su carácter políticamente pedagógico y estimula el aprendizaje de sus regios lectores. Pero esencialmente obedecen al principio práctico de propiciar el mejoramiento de la organización y funcionamiento de la administración pública, el incremento del rendimiento gubernamental y la consolidación de la legitimidad de los soberanos ante los súbditos.

Tres *espejos* representan fielmente la noción conciliar de este tipo de análisis primigenio: *El libro de Qabus*, de Kai Kaus (1951); *El libro del gobierno*, de Nizám al Mulk (1960); y *El libro para el Consejo de los Reyes*, de Al Ghazali (1964). Los tres son contemporáneos, fueron preparados entre 1082 y 1111, y tienen como propósito formar e ilustrar a los príncipes en el arte del gobierno.

Los consejos de príncipes tienen como intención la perdurabilidad y esperan que su influencia tenga una vida prolongada, motivo por el cual estimulan el desarrollo de cualidades de personalidad que contribuyen al buen gobierno, así como de habilidades políticas. Sobre esta línea, se recomendaba al gran visir “que no se apresure ni haga con precipitación ninguna tarea, ya que la falta de paciencia y la prisa

causan errores en el país y la nación, y desorden en las condiciones de la fe y el Gobierno. Hablando en términos generales, es conveniente que se practiquen los hábitos de paciencia y firmeza en los negocios, la deliberación y la resolución de quien toma decisiones judiciales” (Sari Mehemed Pasha, 1935).

De manera similar, se aconsejaba al rey lo siguiente: “es tu deber no ignorar las situaciones de tu Reino, las circunstancias de tus súbditos o de tus soldados. Debes vigilar muy especialmente los actos de tu visir. No debe poder beber un sorbo de agua sin que tú lo sepas, porque le has confiado tu vida y tus posesiones”. Al visir, por su parte, se le recomendaba: “que sea tu constante tarea mejorar el cultivo y gobernar bien; porque, entiende esta verdad: el buen Gobierno está protegido por tropas armadas, las tropas armadas se mantienen con oro, el oro se mantiene con la agricultura, y la agricultura se mantiene a través del pago de lo que es debido al campesino, merced un trato justo y honrado”. Para tal efecto, es menester desarrollar un servicio de inteligencia política: “deben apostarse mensajeros a lo largo de las principales carreteras, y pagárseles salarios mensuales y asignaciones. Cuando se hace esto, todo lo que sucede durante las 24 horas dentro de un radio de cincuenta *farsangs* llegará a su conocimiento”.

Los *espejos de príncipes* no fueron ciertamente un monopolio musulmán. El más famoso de ellos, *El príncipe* de Maquiavelo, fue preparado en Italia, como antes lo hizo Egidio de Columna, quien escribió su *Regimiento de príncipes* durante la Edad Media, pero que no tuvo una mayor difusión hasta que fue traducido al español en 1494 (Castro y Calvo, 1945: 208). Otro italiano, Baltasar de Castiglione, preparó *El cortesano* para destacar las funciones útiles del cortesano, y fue traducido al español en 1534 (Castro y Calvo, 1945: 223).

Los consejos occidentales comparten las mismas fuentes que los orientales. La *Ciropedia* de Jenofonte está destinada a alabar y reseñar las virtudes de Ciro, rey de Persia. Entre las fuentes propias se cuentan los *Aforismos* de Tácito, traducido al castellano en 1614. Hay obras, además, que tuvieron un propósito directamente orientado a la pedagogía política.

Por su parte, la gestación de los *espejos* españoles se inició en la Edad Media, y entre ellos destaca principalmente la obra de don Juan Manuel.<sup>4</sup> Ejemplo conspicuo es Furió Ceriol, cuya obra *El consejo y consejero de príncipes* se cree que constituye la parte final de un libro

<sup>4</sup> Citado por Castro y Calvo.

mayor dedicado a la institución del príncipe.<sup>5</sup> Furió pensaba que “el buen consejero se debe despojar de todos los intereses de amistad, parentesco, parcialidad, bandos y otros de cualquier respecto”; debe ser recto y objetivo, y evitar toda parcialidad (Castro y Calvo, 1945: 232). Antonio de Guevara y de Noroña nos dejó su *Relox de príncipes*, en el que reseña cómo desempeñarse como persona pública.<sup>6</sup> En 1584 apareció el *Tratado del consejo y de los consejeros de los príncipes*, de Bartolomé Felipe, quien sustentaba lo siguiente: “cuánto importa a todas las repúblicas tener los príncipes consejeros que libremente les digan lo que les conviene hacer. La mayor y mejor guarnición que un príncipe puede tener, es tener muchos consejeros justos y prudentes, los cuales con amor e interés miren por el bien público” (Castro y Calvo, 1945: 283).

Tal como lo advirtió un autor, “no obstante ser dos mundos distintos, dos civilizaciones opuestas, dos ideologías diversas, la de la España cristiana y la musulmana, en algunas cosas se encontraron y aun se completaron una y otra” (Castro y Calvo, 1945: 9). Hay que destacar las obras tituladas *Lámpara de príncipes* y *Collar de perlas*, como libros musulmanes que influyeron notablemente en la formación de los consejos españoles (Tortosa, 1930 y Muza II, 1899).

Posiblemente el texto que mejor refleje la idea del consejo como análisis se debe a Lorenzo Ramírez de Prado, quien explicó que en la medida que el mundo se mueve dentro de la incertidumbre, el papel del gobierno debe tender a *prevenir, prever y precaver*, ya que “todo está sujeto a la variedad de los acontecimientos; si reina el descuido, no hay que cuidar y esperar fortuna, cierta es la pérdida, y desacato pretender milagro en lo que naturalmente se puede obrar. Nunca empeña Dios su potencia para abonar nuestra flojedad” (Tortosa, 1930 y Muza II, 1899). Por consiguiente, “consejo es aprobación que el entendimiento hace de lo que parece más conveniente para el fin que prosigue”. En condiciones en las cuales todo se rige por la incertidumbre, el consejo debe fundar sus bases en los principios de la experiencia y la prudencia, para prevenir el contenido sustancial de los acontecimientos: el *accidente*. Puesto que “pocos son los que con buen natural diferencian los vicios de las virtudes, el daño del provecho; muchos de los que se

<sup>5</sup> Desconocemos la fecha de publicación. Se supone que ocurrió entre la segunda y la tercera parte del siglo XVI, puesto que su autor nació en 1527.

<sup>6</sup> El autor murió en 1545. Probablemente la obra haya sido escrita en la primera mitad del siglo XVI.

enseñan y adiestran en la doctrina de los acontecimientos [con el consejo] la opinión de lo bueno lleva al deseo, síguese la conferencia de medios; elegidos, su ejecución”. Mediando la experiencia, el consejo funciona como antídoto del accidente. Pero el consejo resultará mejor si la experiencia es acompañada de la prudencia, que se encuentra caracterizada por la presunción del fin que se consulta; por la búsqueda de medios para alcanzar ese fin; por la elección de medios más ciertos y menos peligrosos, así como por la verificación “sin costo y sin trabajo” de que se ejecuten.

El consejo no es un puro pensamiento contemplativo, una mera especulación lógica oral; el consejo es un hecho consumado o no es consejo, y el consejero es un funcionario de acción.

Decía el emperador Carlos V que los negocios de los príncipes consistían en dos cosas: *consejo y ejecución*. Que la primera tenía necesidad de claro y buen juicio, la segunda de mucha fe; siendo la dilación alma de aquélla, la presteza de ésta, y las dos, esencias de los príncipes prudentes. La elección requiere sano y continuo pensar. La ejecución, ocasión muy proporcionada, que la oportunidad es un concurso de accidentes, que facilita lo que fue y sería dificultoso, dando siempre para las grandes empresas (Tortosa, 1930: 27).

El consejo del príncipe es doble: interior y exterior. “El consejo interior es el que se da de su mismo pecho, de la inteligencia y del propio juicio. El exterior es el que le dan los que por opinión de prudencia están diputados al oficio del consejo.” Es tan importante el buen juicio del príncipe, como la consulta de un “fiel y prudente consejo”. Sin embargo, lo importante es el príncipe mismo: “mas este consejo, por prudente y sagaz que sea, conviene vencerlo con la inteligencia y sagacidad del príncipe, de forma que la conservación del Estado le sea accesorio y principal” (Rizo, 1945: 106).

En opinión de Juan Pablo Rizo, el consejo es importante para atender y dar solución a los grandes problemas, antes que para resolver incidentes menores. Por tanto, el consejo debe orientarse a conseguir grandes bienes o bien a excusar “un gran mal” que los hombres deben temer. En suma, no se debe abusar del consejo y ha de emplearse sólo cuando la necesidad lo dicte.

El príncipe debe ver y oír todo, demandaba Diego Saavedra Fajardo. Pero como esto es físicamente imposible, requiere que otros vean y oigan por él, es decir, necesita rodearse de consejeros “porque los

consejos son ojos que miran al futuro” (Saavedra, 1976: 130, 334-345). Esto se simboliza con un cetro con ojos, que señala que el príncipe debe ver por medio de sus consejeros. “Esta comparación de los ojos define las buenas cualidades que ha de tener el consejero; porque la vista se extiende en larga distancia por todas partes, así en el ingenio práctico del consejero se ha de representar lo *pasado*, lo *presente* y lo *futuro*, para que haga buen juicio de las cosas y de acertados pareceres.”

La labor conciliar a cargo de los consejeros de príncipes, consistió en una actividad de análisis de *policy* primigenio, cuyos efectos esperados eran acciones gubernamentales exitosas. De muchos modos, el consejo constituyó un modelo de *policy* sistemático cuyo objeto fue dar racionalidad y seguridad a las acciones emprendidas por los monarcas, que tendió a convertirse en una regla del buen gobierno de antaño.

Una vez tratado el análisis como consejo, es tiempo de que pasemos a la implementación, haciendo un símil entre el *reparador* de los procesos de implementación y el procurador general administrativo propuesto en México a mediados del siglo XIX.

### **El arreglador de la implementación: el procurador general administrativo**

Uno de los aspectos más interesantes en el temario de la implementación consiste en el papel del *fixer*, un personaje al que Luis Fernando Aguilar conceptúa como enteramente comprometido con el éxito de la *policy*. Se trata de un “mediador-reparador-ajustador” poderoso, influyente y con liderazgo para hacer superables los desgastes, deficiencias, vacíos, daños, distorsiones y retrasos (Aguilar, 1993: 76). Se trata del *fixer* propuesto por Eugene Bardach (1977: 275-278), cuyo precedente podría ser el procurador general de la nación, un cargo desarrollado primigeniamente en la cultura administrativa francesa del siglo XIX, cuyo origen se remonta a las tradiciones magisteriales romanas.

La ciencia de la administración pública tiene su origen en los tratados de *policía* del siglo XVIII, que luego derivaron y se transformaron en la literatura administrativa impulsada por Carlos Juan Bonnin a partir de 1808. Dentro de esta tradición, el primer libro de ciencia de la administración pública en castellano no es español, sino americano: tocó el mérito de ser el primer tratadista de nuestra disciplina al colombiano Florentino González, a través de su *Tratado de ciencia administrativa* publicado en 1840.

En esta obra planteó un papel singular para ese procurador, que podría ser una nota innovadora de la cultura administrativa hispanoamericana para un funcionario diseñado sustancialmente como un agente promotor de la administración de justicia. Más allá de actuar como promotor de la justicia, “no sólo debe el Procurador General de la Nación ser un agente pasivo, que se ponga en movimiento cuando la administración suprema se lo comunique. Puede él promover mejoras importantísimas en el sistema administrativo (González, 1840: 404). En este sentido, estando dotado de un conocimiento completo de las leyes vigentes en todos los ramos de la administración pública, puede depurar o variar las que son conflictivas, obsoletas o sobrantes, es decir, operar como un agente de la desregulación. Puede, igualmente, hacer observaciones al jefe del ejecutivo sobre el efecto de las leyes y los actos administrativos, esto es, evaluar la implementación de *policy*, pues en su función de promotor de la buena marcha de la legislación vela también por el despacho adecuado de la administración pública.

Este diseño del procurador general de la nación como un *arreglador* administrativo de la gestión pública, fue concebido de un modo similar en 1850 por Marcelino Castañeda, secretario de Justicia de México.

Se trata de

un funcionario que, bajo este nombre, represente al Gobierno en todos los contratos y negocios que se le ofrezcan, que promueva cuanto crea conveniente a la regularidad de la marcha de la administración pública y al bien de la Nación, que sea un fiscal en los asuntos administrativos, que consulte al Ministerio en todos los casos en que se quiera oír su opinión, y que desempeñe todas las comisiones que el Ejecutivo le encargue; sería, en concepto de éste, de grande utilidad pública, y contribuiría muy eficazmente a dar mejor orden y más acierto en las providencias del Gobierno, porque éste, entonces, sería ilustrado por observaciones hechas con toda la calma de la razón, y sin la influencia de las circunstancias del momento que rodean siempre a un ministro de Estado, y advertido también de algún error, en que es muy fácil incurrir en fuerza de esas mismas circunstancias.

La creación, pues, de un Ministerio Público que tenga a su cuidado los importantes objetos indicados, sería un paso conducente a la mejora administrativa. “Los gobiernos de Europa, como lo saben los ilustrados representantes que me escuchan, tienen siempre cerca un funcionario de la primera categoría, que con diversos nombres desempeña las

atribuciones referidas y que se reputa como uno de los principales resortes de la administración” (Castañeda, 1850).

Las funciones que cumpliría el procurador general eran las de representar al gobierno en todos los negocios y contratos que se le ofrecieran, y celebrar éstos en su nombre. Examinaría los contratos que el gobierno celebrara y pediría lo que conviniera a los intereses públicos. Igualmente, cuidaría que los contratos tuvieran las cláusulas necesarias para que, en ningún caso, se perjudicara la nación, y defendería al gobierno ante los tribunales siempre que se juzgara necesaria o conveniente su intervención en los negocios judiciales. El procurador general cuidaría que los promotores fiscales cumplieran con sus deberes y libraría las órdenes necesarias para el efecto, y desempeñaría las funciones de fiscal en el orden administrativo.

Una de sus funciones principales sería representar al gobierno en todos los negocios que se le encomendaran, al mismo tiempo que actuaría como consultor del gobierno en los casos en que quisiera oír su opinión, formaría proyectos de ley y reglamentos, y desempeñaría las comisiones que le encargara el mismo gobierno.

Finalmente, en calidad de *fixer*, “promovería cuanto creyera conveniente a la regularidad de la marcha de la administración pública y al bien de la nación” (Castañeda, 1850).

No conocemos ningún diseño de un *arreglador* de la implementación en administración pública cuyos alcances dieron comienzo atendiendo los imperativos jurídicos de la marcha de los negocios públicos.

## Epílogo

Las páginas anteriores han tenido como motivo contribuir a explorar posibles antecedentes de las ciencias de *policy*. Son páginas que han entrado en un pasado ignoto, en un territorio aparentemente aún inexplorado y sin brechas ni cabezas de playa científicas que brinden asideros relativamente firmes.

El territorio pisado aún está disparejo y pantanoso, y no contribuye a un recorrido rápido ni seguro. No existen asomos de teoría, sino meras aproximaciones hipotéticas, muchas conjeturas, varias aventuras y aun posibles desventuras. Pero no hay otro modo de trabajar en el (re)descubrimiento científico de las fuentes históricas del pensamiento social.

Hace más o menos una década comencé a interesarme en las ciencias de las políticas, no como un campo de investigación, sino como

un terreno de preparación personal para el desarrollo de mi carrera académica. A lo largo de los trabajos que he realizado en esta materia he podido apreciar varias deficiencias, una de las cuales es obvia y debe ser corregida: las raíces históricas de esas ciencias. Este artículo pretende ser una aportación al respecto, aprovechando las investigaciones que por más de dos y media décadas he realizado sobre la historia del pensamiento político y administrativo; a lo largo de esas exploraciones he dado con ideas, pensamientos y teoremas que no parecen acomodarse del todo ni a uno ni a otro, sino a los orígenes remotos de las ciencias de las *policy*.

En las páginas anteriores he agotado mis fuentes históricas sobre los temas tratados, pero faltan otras más; hay mucha tela de donde cortar. Resta, por ejemplo, el *Arthasastra* de Kautilya (escrito en el siglo IV a.C.) y sus teorías de la fortuna y el infortunio en política (e *impolítica*); hay que adentrarnos en la *razón de Estado* como capacidad de nutrición política del Estado; aún no estudiamos a fondo los misterios (*arcanas*) de la República, formulados por Arnold Clapmar en el siglo XVII, que mucho podrían ayudar a entender los aspectos no públicos de las *policies*.

Creemos que la lista de temas referentes a las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas puede crecer, pero por el momento he aquí algunas pistas para quienes deseen ahondar sobre el pensamiento prelasswelliano.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (ed.) (1993), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Al Ghazali (1964), *Book of Counsel for Kings*, Londres, Oxford University Press.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Bonnin, Jean Charles Baptiste (1812), *Principes d'administration publique*, 3 vols., París, chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire.
- Castañeda (Véase *Memoria del Ministerio de Justicia...*).
- Donato, Nicolás (1904), *El hombre de Estado*, 3 vols., México, Tipografía Popular (*L'uomo di Governo*, Venecia, 1860).
- Dror, Yehezkel (1967), “Policy Analysts: A New Professional Role in Government”, *Public Administration Review*, vol. XXVIII, núm. 3, septiembre-noviembre, pp. 197-203.
- (1992), “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar

- (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa (1970), pp. 119-147.
- Dunn, William (1981), *Public Policy Analysis: an Introduction*, Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall.
- Dye, Thomas (1984), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- García-Pelayo, Manuel, Estudio introductorio al libro *La razón de Estado y otros escritos*, de Giovanni Botero, Caracas, Instituto de Estudios Políticos.
- González, Florentino (1994), *Tratado de ciencia administrativa*, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública (1840).
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von (1756), *Grunsätze der Policey-Wissenschaft*, Gottingen, im Verlang der Vittwe Vandenoef.
- (1996), *Ciencia del Estado*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México (versión castellana del *Grunsätze der Policey-Wissenschaft*, 1756).
- Kai, Kaus (1951), *The Qabus Nama (A Mirror for Princes)*, Londres, The Cresset Press.
- Lasswell, Harold (1971), *A Pre-View of Policy Science*, American Elvise Publishing.
- Mac Rae, Duncan y James Wilde (1979), *Policy Analysis for Public Decisions*, University of North Carolina Press, p. 22.
- Majone, Giandomenico (1992), "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa (1978).
- (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale, Yale University Press.
- Meinecke, Friedrich (1959), *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850, signada por Marcelino Castañeda en marzo 6 de 1850.
- Mohl, Robert von (1832), *La ciencia de la policía (Die Policey-Wissenschaft)*.
- Muza II (1899), *Collar de perlas*, Zaragoza, Tipografía de Comas Hermanos.
- Nizám al Mulk (1960), *The Siyasat Nama or Siyar al-Mulk (Book of Government or Rules for Kings)*, Londres, Rutledge and Kegan Paul.
- Prélot, Marcel (1985), *La ciencia política*, Buenos Aires, Edueba.
- Sari Mehemed Pasha (1935), *Nasa'ih ul Vuzera ve'l Umera (The Book of Counsel for Vezirs and Governors)*, Princenton, Princeton University Press.
- Setein, Lorenz von (1864), *Teoría de la administración (Die Verwattungs- Lehre)*.
- Smith, Adam (1896), "Lectures on Justice, Police, Revenue and Armas", delivered in the University of Glasgow for Adam Smith, reported by a Student in 1763, Oxford, Clarendon Press, pp. 154-259.
- Tortosa Abubequer de (1930), *Lámpara de príncipes*, 2 ts., Madrid, Instituto Valencia de Don Juan.

## Gestión y organización

# La política del análisis organizacional\*

Richard Marsden\*\*

## Introducción

**E**n este trabajo quiero examinar algunas cuestiones planteadas en *In Defence of Organization Theory: A Reply to the Critics [En defensa de la teoría de la organización: una respuesta a los críticos]* (1985) de Donaldson, pero no exploradas en “Offence and Defence in Organization Studies: A Symposium” [Ataque y defensa en los estudios de la organización: un simposio] (*Organization Studies*, número especial, 1988).

Donaldson observa que “en gran parte de la discusión acerca de los estudios tradicionales de la organización se formula el interrogante fundamental: ¿puede existir una ciencia de las organizaciones? (Donaldson, 1985: 75, y Hinings, 1988: 4). Este interrogante plantea dos problemas: la condición ontológica de las organizaciones y la condición epistemológica de la teoría de la organización (Burrell y Morgan, 1979: 298-299). La aplicación de las técnicas de las ciencias naturales a las organizaciones, y la consiguiente creencia de que las organizaciones son cosas concretas y sólidas fueron cuestionadas por los críticos (Burrell y

---

\* La tesis de este trabajo se origina en el documento “The Politics of Industrial Relations Theory” [“La política de la teoría de las relaciones industriales”], que Gibson Burrell y yo presentamos en la Unidad de Investigaciones sobre las Relaciones Industriales de la Universidad de Warwick en junio de 1989, el cual me hizo pensar por primera vez en la relación entre el realismo y Foucault. Quiero agradecer los comentarios de Richard Hyman, Gibson Burrell, Paul Edwards, a los revisores de *Organization Studies*, como Mike Reed y David Knights, y al coeditor Hans Pennings y a los participantes en la conferencia “Hacia una nueva teoría de las organizaciones”, realizada en la Universidad Keele en abril de 1991, donde presenté una versión anterior de este trabajo. Expreso mi gratitud a todos y hago el habitual descargo de responsabilidades.

\*\* El autor es profesor de la Facultad de Estudios Administrativos de la Universidad de Athabasca. Este artículo fue publicado en 1993 en el número 14/1 de la revista *Organization Studies*. Se agradece tanto al autor como a la revista permitirnos su reproducción en español.

Morgan, 1979: 398; Clegg y Dunkerley, 1980: 257-262) a los que Donaldson afirma haber “derrotado” (Donaldson, 1988: 28). Esas críticas de la teoría positivista de la organización, según Donaldson, “resultan una apreciación errónea de la filosofía de la ciencia” o reflejan una “interpretación equivocada de la teoría sociológica” (Donaldson, 1985: 173 y 51). Al evaluar este comentario, es importante observar que esas críticas no eran simplemente antipositivistas —como supone Donaldson (Donaldson 1988: 28)— sino que contenían la simiente del entonces naciente concepto realista de la ciencia (Bhaskar, 1978; Keat y Urry, 1975; Burrell y Morgan, 1979; Clegg, 1983). El realismo repudia la descripción que hace el positivismo de la práctica de las ciencias naturales, y proporciona una alternativa amplia para este usurpador del título de ciencia (Bhaskar, 1978: 8). Al introducir el realismo en el debate acerca de la teoría de la organización, cambian por completo sus términos. Las críticas de la teoría positivista de la organización se pueden fundamentar recurriendo a este concepto rival de ciencia; no se trata de una “apreciación errónea” de la filosofía de la ciencia ni de una “interpretación equivocada” de la teoría sociológica. La defensa de Donaldson de la teoría positivista de la organización es doblemente incorrecta: no solamente se equivoca al defender la aplicación de las técnicas de las ciencias naturales a los fenómenos sociales (Donaldson, 1985: 75), el positivismo ni siquiera es una descripción exacta de lo que realmente hacen los especialistas en las ciencias naturales (Bhaskar, 1978; Holton, 1968).

Este trabajo tiene cuatro objetivos amplios. En primer lugar, introducir el realismo como un medio para resolver el atolladero dentro de la teoría de la organización, caracterizado por Donaldson en términos de aquellos que están a favor del positivismo y de aquellos que están en contra de él. En segundo lugar, criticar la defensa de Donaldson de la teoría positivista de la organización recurriendo a los avances en la filosofía del realismo posteriores a las críticas que intenta refutar, en particular la obra de Roy Bhaskar (1978, 1986, 1989a, 1989b). En tercer lugar, argumentar que las limitaciones de la teoría crítica de la organización y su sensibilidad al contraataque positivista de Donaldson son atribuibles al fracaso en desarrollar esta alternativa realista y a la consiguiente persistencia de una ontología empirista (la negativa a reconocer la realidad de cosas no empíricas), un supuesto previo en la teoría positivista del conocimiento que no ha sido tocado por la crítica. Por último, reconciliar la anterior problematización de la epistemología y la ontología hecha por los críticos (Burrell y Morgan 1979; Clegg y

Dunkerley 1980) con su reciente interés en el posmodernismo (Burrell, 1988; Cooper y Burrell, 1988; Clegg, 1989a, 1989b; Clegg, 1990) realizando una lectura realista de Foucault y explicando su importancia para el análisis organizacional.

### ¿Qué es el realismo?

Toda teoría del conocimiento entraña una teoría de los objetos del conocimiento. El desinterés por esas cuestiones filosóficas no es una opción legítima. El problema no es si hay una ontología, sino cuál. La ontología del realismo se caracteriza por su aceptación de la posible existencia de entidades reales pero no empíricas —por ejemplo, quarks, campos magnéticos, estructuras sociales— que generan acontecimientos observables. Discrepa con el empirismo en que agrupa en la categoría de experiencia tres niveles ontológicamente diferentes: las redes no empíricas, reales, de estructuras orgánicamente conectadas (‘lo real’) que toman la forma de acontecimientos (‘lo actual’), algunos de los cuales son conceptualmente mediados en la experiencia (‘lo empírico’). Por consiguiente, “lo empírico es sólo un subconjunto de lo actual, que a su vez es un subconjunto de lo real” (Bhaskar, 1989a: 190). Estos tres niveles de la realidad están relacionados entre sí, pero son distintos e irreductibles: pueden existir las estructuras pero se neutralizan y, en consecuencia, no producen acontecimientos reales y se pueden producir acontecimientos sin ser experimentados (Bhaskar, 1989a: 16).

Esta ontología invierte la primacía tradicional de lo empírico. Como la observación es mediada conceptualmente, lo empírico es tenue, está sujeto a la reinterpretación y se expande con nuestro conocimiento. El objeto primario de la ciencia no son los patrones empíricos de los acontecimientos, sino las entidades reales de las cuales los acontecimientos son la forma fenoménica. Como señala Bhaskar (1986: 106), “el mundo está constituido por cosas, no por acontecimientos”.

Esta ontología tiene importantes explicaciones epistemológicas y metodológicas.

El realismo rechaza el modelo del empirismo de una causalidad como conjunción constante, en la cual se ven la causa y el efecto como acontecimientos temporal y espacialmente distintos, ya que las apariencias pueden engañar y relacionar en forma causal cosas que tal vez no estén constantemente asociadas. Más bien, la causalidad es la capacidad de un objeto de actuar, que es intrínseca a sus estructuras

Richard Marsden

y mecanismos. Esta capacidad, o poder causal, existe independientemente de su ejercicio y de la experiencia de conjunciones constantes entre sus formas fenoménicas. El poder causal puede ser poseído y no ejercido, ejercido y no realizado, y realizado y no percibido (Bhaskar, 1989a: 16). Por lo común, los acontecimientos son conjunciones de múltiples causas que tal vez no sean evidentes para la experiencia. Sobre esta base, la ciencia está fundamentalmente interesada en los poderes causales de los mecanismos que hacen que sucedan las cosas, más que en el flujo de los acontecimientos empíricos.

La refutación del realismo del modelo de causalidad como conjunción constante entraña el rechazo del modelo deductivo nomológico de explicación, y la creencia con él relacionada de que la predicción y la explicación son simétricas, puesto que si las apariencias pueden engañar y la regularidad empírica es un mal indicador de los mecanismos causales, entonces no se pueden deducir los acontecimientos a partir de leyes explicativas. La ciencia razona “retroinductivamente” (*retroductively*) desde las apariencias empíricas a las esencias o estructuras subyacentes: ¿qué mecanismos tendrían que existir para que el mundo empírico aparezca en la forma en que lo hace? (Sayer, 1979). El realismo se ocupa de la naturaleza intrínseca de los objetos, sus propiedades, disposiciones y capacidad para actuar. La tarea es crear modelos y teorías explicativas que describan los poderes y tendencias de los mecanismos de los objetos reales, de tal modo que si “representaran correctamente esas estructuras y mecanismos, los fenómenos se explicarían entonces desde el punto de vista causal” (Keat y Urry, 1975: 35).

La postura realista en cuanto a la teoría se expresa en la idea de la constitución del objeto: “conceptualizar en oposición a la *melange* empírica, un tema (estratificado) de indagación no empírico pero real, que designe el foco apropiado del pensamiento científico” (Bhaskar, 1986: 105, n. 4). Esto se logra elaborando definiciones “reales” (en contraste con las nominales), es decir, exposiciones con compromisos ontológicos que describen la naturaleza básica de la entidad o estructura. Por ejemplo, “una definición real del agua sería que sus moléculas están constituidas por dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno” (Outhwaite, 1987: 45). Las abstracciones de la constitución del objeto no son generalizaciones a partir de lo empírico, ni conceptos bajo los cuales se agrupan categorías similares de acontecimientos, sino intentos de designar las conexiones necesarias entre objetos interna u orgánicamente relacionados que generan lo empírico. “Lo ‘abstracto’, si bien no empírico, puede no obstante designar lo que es real” (Bhaskar,

1986: 108). Las “reglas de correspondencia” no se refieren a las relaciones entre los términos de observación y los teóricos, como en el positivismo, sino a las relaciones causales entre estas entidades reales y las formas de su apariencia (Keat y Urry, 1975: 38).

La definición real y la constitución del objeto son esenciales, ya que sólo cuando hemos definido lo que es una cosa podemos formular hipótesis sobre sus mecanismos causales, es decir, lo que ha hecho, puede hacer y tal vez haga. Esta ontología, en la cual la teoría describe las relaciones reales en lugar de simplemente proporcionar un marco para ordenar los hechos, hace hincapié en la precisión conceptual. La teoría se expresa en el lenguaje, se confirma en el diálogo. El lenguaje en la ciencia es análogo a la geometría en la física: la precisión del significado, más que la exactitud de la medición, es el árbitro de la teoría (Bhaskar, 1989b: 46).

Si bien el realismo subraya la importancia de la formación de conceptos, no justifica ninguna teorización ni estructuralismo idealista: es un concepto de la ciencia aplicada. A pesar de que fue concebida para la elaboración de teorías, la realidad de las entidades o estructuras hipotéticas se puede demostrar mediante pruebas empíricas (Bhaskar, 1989a: 20) conforme a los criterios de exhaustividad, independencia y consistencia (Hanson, 1958; Sayer 1979). El trabajo teórico es la “retrodeducción” desde los fenómenos manifiestos a las estructuras generativas (“lo real”). Se adquiere un conocimiento de cómo son las estructuras y qué pueden hacer. El trabajo aplicado es la “retroinducción” (Bhaskar, 1986: 108) desde los componentes separados a sus antecedentes de articulación en el tiempo” de las estructuras (Bhaskar, 1986: 108), es decir, de lo que realmente hacen (“lo actual”). En consecuencia, la actividad científica es un movimiento del pensamiento desde las concepciones de fenómenos manifiestos (lo “empírico”) hasta la descripción y explicación de los mecanismos generativos de sus relaciones esenciales. Sobre esta base, se revisa y explica el conocimiento de los fenómenos superficiales. Como señala Bhaskar (1986: 68), el conocimiento “no se exhibe en el rostro del mundo, expuesto a la mirada del observador ocasional. Más bien está, en su mayor parte, oculto e incrustado en las cosas, y tiene que ser desenterrado mediante los esfuerzos teóricos y prácticos más arduos”. Continuando con la metáfora de la profundidad, a medida que cavamos más hondo a través de los niveles sucesivos de la realidad, se expanden las fronteras del mundo empírico.

El realismo discrepa de la concepción empirista de la sociedad como una masa de acontecimientos separables y secuencias constituidas por individuos fragmentados, y concibe lo social desde el punto de vista de las relaciones. Las acciones combinadas de los individuos (o práctica social) se objetivan en las estructuras sociales: una realidad *sui generis*, el medio dentro del cual se produce la práctica social, que restringe y permite, y que es resultado de esa práctica. Estas estructuras son tan reales como sus contrapartes naturales, pero difieren por ser dependientes de los conceptos y las actividades. Mientras que las prácticas sociales son conceptualizadas en la experiencia, rara vez lo son sus conexiones recíprocas (Bhaskar, 1986: 159), ya que no son espontáneamente evidentes en el patrón observable de acontecimientos sociales y por lo general resultan oscurecidas por la experiencia sensorial ordinaria. Las estructuras sociales son entidades no empíricas reales —no porque podamos verlas o tocarlas, sino más bien porque tienen poderes causales— identificables sólo mediante el trabajo teórico y práctico de las ciencias sociales (Marsden, 1982: 245). En esta concepción de lo social desde el punto de vista de las relaciones, es el conjunto de estructuras sociales, sus tendencias y poderes lo que abarca la “sociedad” (Bhaskar, 1989a: 79): “La sociedad, como objeto de indagación, es necesariamente ‘teórica’, en el sentido de que, como un campo magnético, es necesariamente imperceptible, de tal modo que no puede ser identificada empíricamente en forma independiente de sus efectos. Sólo puede ser conocida, no se puede demostrar que existe” (Bhaskar, 1989a: 82).

En oposición a la dicotomía teoría-práctica del positivismo, el realismo reconoce que la gente común teoriza y, en este sentido, las categorías están internamente vinculadas con las relaciones sociales y son parte de ellas, en lugar de describirlas externamente. Por esta razón, las categorías son parte inseparable del objeto y, por consiguiente, algo que hay que explicar y no dar por sentado, y su crítica es un acceso epistémico a lo “real”, es decir, a las estructuras sociales. La concepción realista de la experiencia tiene entonces una dimensión ontológica —los mecanismos generativos entre las relaciones sociales y las categorías— y una dimensión epistemológica —la conceptualización de las relaciones sociales mediante una crítica de sus correspondientes categorías. En consecuencia, el vínculo interno entre las relaciones sociales y los conceptos es tanto epistémico como causal (Bhaskar, 1986).

El “modelo transformacional de la actividad social” de Bhaskar

(Bhaskar, 1986: 122-129; Giddens, 1976: 121) es un marco dentro del cual se pueden resolver muchos de los fastidiosos dualismos metodológicos de las ciencias sociales, como agencia/estructura, subjetivo/objetivo, idealismo/materialismo, de tal modo que se evita el voluntarismo o la cosificación (Reed, 1988). No obstante, el concepto *a priori* de ciencia del realismo no proporciona un plan maestro para la indagación empírica; son los especialistas en ciencias sociales quienes deben poner a trabajar el realismo, y lo hacen cada vez más. Los métodos realistas son particularmente evidentes en la geografía y en la sociología del espacio (Massey y Meegan, 1975; Gregory y Urry, 1985). También podríamos señalar el empleo de Whittington del realismo para reconciliar agencia y estructura en su enfoque de la elección estratégica, que propone para corregir el determinismo ambiental de los estudios tradicionales de la organización, como el de Donaldson (1987). El mejor exponente de una concepción relacional de lo social y un modelo transformacional de las actividades sociales sigue siendo la concepción de Marx de las relaciones sociales de producción, que formuló mediante una crítica de las categorías de la economía política. Hacer esta asociación no significa negar la posibilidad de una ciencia social realista no marxista, o afirmar que el marxismo es necesariamente una ciencia *válida*; lo importante es el modo de análisis. Baste señalar que el realismo está vigente en una notable reconstrucción del marxismo tradicional —*The Violence of Abstraction [La violencia de la abstracción]* de Sayer— de la cual podrían sacar provecho quienes se interesan en la organización de la producción.

Reiteramos que la importancia de la ontología del realismo reside en sus concepciones no ortodoxas de la realidad, la causalidad y la explicación, la naturaleza relacional de lo social y la internalidad de las relaciones sociales y sus conceptos. No rechaza necesariamente las técnicas cuantitativas, pero pregunta qué miden y cuestiona su valor explicativo (véase Clegg, 1988: 8; Donaldson, 1988: 29 y Sayer, 1984, en especial el capítulo 6). No es una panacea para todo problema en la teoría de la organización ni garantiza ningún análisis sustantivo particular, pero puede, creo, actuar como un trabajador subalterno “desbrozando un poco el terreno y removiendo parte de la basura en el camino hacia el conocimiento” (Locke, citado en Bhaskar 1989a: vii).

A la luz de este resumen del realismo, en la siguiente sección me gustaría examinar la defensa de Donaldson de la teoría positivista de la organización, y presentar una concepción realista de “organización”.

### Donaldson: una crítica realista y una alternativa

Comencemos con la postura de Donaldson acerca de lo que él considera la piedra angular de la crítica de la teoría positivista de la organización: la inconmensurabilidad de los paradigmas (Donaldson, 1988: 31). Donaldson rechaza esto porque piensa que inevitablemente entraña la segregación intelectual y el relativismo (Donaldson, 1985: 37; 1988: 31).

Para comenzar, quiero aclarar algunas interpretaciones erróneas concernientes a los paradigmas y la inconmensurabilidad que se originan en el trabajo *Sociological Paradigms and Organizational Analysis [Paradigmas sociológicos y análisis organizacional]* de Burrell y Morgan (en lo sucesivo mencionado con la abreviatura SPOA), recurriendo a una entrevista reflexiva poco conocida con uno de los autores, Gareth Morgan (Mills, 1987-1988). Hay dos interrogantes: ¿conuerda el uso del “paradigma” que hacen Burrell y Morgan con el de Kuhn?, e ¿inconmensurabilidad significa que no se pueden evaluar racionalmente paradigmas rivales? La respuesta a ambas preguntas es negativa.

El propósito de SPOA es explorar los supuestos filosóficos y sociológicos que configuran el análisis organizacional. Cuando se escribió el libro, a mediados de los años setenta, rara vez se reflexionaba acerca de esos supuestos o se los cuestionaba o impugnaba (Mills, 1987-1988: 43). La reputación de Burrell y Morgan como “críticos” (Aldrich, 1988; Donaldson, 1985, 1988) contradice el carácter notablemente imparcial de SPOA. Cada uno de los cuatro paradigmas es presentado en forma crítica pero comprensiva:

cuando escribimos el libro, no estábamos comprometidos con un paradigma por encima de otro... De hecho, todo el libro se basa en la capacidad de situarse en distintos paradigmas, de ver desde estos paradigmas. Ésa fue la estrategia usada al escribir el libro: uno se coloca en el paradigma, explora, trata de presentarlo en sus términos, si bien surge aquí y allí una ligera punzada crítica [Morgan, citado en Mills, 1987-1988: 43].

Todo el propósito de este ejercicio era poner a discusión los supuestos implícitos de esos paradigmas en un momento en que se oponía a ello el predominio del funcionalismo en los estudios de la organización. En esto reside la naturaleza crítica del libro.

El término “paradigma” sin duda se deriva de Kuhn, pero Burrell y Morgan lo usan en forma más amplia, en dos sentidos (Burrell y Morgan, 1979: 36). En primer lugar, usan el término como instrumento

clasificador para estructurar su tesis de que “todas las teorías de la organización se basan en una filosofía de la ciencia y una teoría de la sociedad” (Burrell y Morgan, 1979: 1). “Lo que hicimos, no necesariamente en forma consciente en ese momento, fue tomar la metáfora de un mapa como forma de intentar exponer la teoría social y la teoría de la organización. Como saben, un mapa es un instrumento clasificador, y, para muchas personas, uno de los puntos fuertes más importantes de *Sociological Paradigms* es que es un mapa vial de los estudios sobre la teoría social y la organización” (Morgan, citado en Mills, 1987-1988: 44). En segundo lugar, los “paradigmas” de Burrell y Morgan son tipos ideales de supuestos metateóricos opuestos, y no, como para Kuhn, explicaciones sustantivas opuestas reales. Por estas dos razones, creo, Morgan dice: “considerándolo en forma retrospectiva, probablemente no debimos haber escogido ese término (paradigma) en absoluto. Debimos haber hablado acerca de cosmovisiones sociológicas y el análisis organizacional, o supuestos de la realidad y el análisis organizacional” (Morgan, citado en Mills, 1987-1988: 43).

El llamado de Burrell y Morgan a “terminar con los paradigmas” y el “aislacionismo” (Burrell y Morgan, 1979: 397) —usado por Donaldson para condenar la crítica del positivismo— debe entenderse en su contexto histórico. Está lejos de ser un axioma filosófico y una incitación al relativismo. Su recomendación es, de hecho, una estrategia para lograr la pluralidad y la diversidad en el análisis organizacional, una salvaguarda contra “las ortodoxias predominantes que hacen zozobrar heterodoxias promisorias y atrofian el desarrollo teórico innovador” (Reed, 1985: 184). Sus declaraciones acerca del “aislacionismo” siempre están delimitadas por la referencia al predominio del funcionalismo.

La posición de Donaldson acerca de la inconmensurabilidad de los paradigmas está equivocada en dos aspectos. No sólo confunde la estrategia de Burrell y Morgan para la pluralidad y la diversidad en el análisis organizacional con un principio de relativismo, sino que también interpreta erróneamente a Kuhn al confundir y fusionar “incompatibilidad”, “inconmensurabilidad” e “incomparabilidad”. Bernstein aclara las distinciones:

Kuhn no introdujo la tesis de la inconmensurabilidad con el propósito de cuestionar la posibilidad de *comparar* teorías y evaluarlas racionalmente, sino para esclarecer qué estamos *haciendo* cuando comparamos teorías... para Kuhn las teorías de paradigmas rivales son lógicamente *incompatibles* (y, por lo tanto, realmente se contraponen), *inconmensu-*

*rables* (y, en consecuencia, no siempre pueden ser medidas comparándolas punto por punto) y *comparables* (pueden ser comparadas entre sí en múltiples formas sin que se requiera el supuesto de que existe o debe siempre existir una cuadrícula fija común mediante la cual medimos el progreso) (Bernstein, 1983: 86).

No obstante, Donaldson, convencido de que los grupos de paradigmas rivales no pueden “comprenderse y comunicarse” unos con otros (Donaldson, 1985: 38), y habiendo demostrado a su propia satisfacción que no sucede así en la teoría de la organización (Donaldson, 1985: 40-46), regaña a Aldrich por su temeridad al persistir en la creencia de que “la teoría de la organización está constituida por distintos paradigmas” (Donaldson, 1988: 31). Por el contrario, para Donaldson “paradigmas diversos no son conceptos, teorías, metateorías o epistemologías inconmensurables”, sino “referencias a una serie de variables dependientes y a diversas variables independientes que luchan entre sí” (Donaldson, 1988: 31). Pasando totalmente por alto el argumento de Burrell y Morgan acerca de la mutilación e incorporación de paradigmas rivales por las técnicas positivistas del funcionalismo (Burrell y Morgan, 1979: 398-399), Donaldson inadvertidamente lo demuestra.

Hay ciertamente una forma de escoger entre las teorías, aun las inconmensurables: “podemos admitir muy sencillamente que una teoría  $T_A$  es preferible a una teoría  $T_B$ , aun cuando sean inconmensurables, siempre que  $T_A$  pueda explicar *bajo sus descripciones* casi todos los fenómenos que  $T_B$  puede explicar bajo sus descripciones, *más* algunos fenómenos significativos que  $T_B$  no puede explicar” (Bhaskar, 1989: 19). Esto es lo que Donaldson propone para la teoría funcionalista de la organización: ampliar la teoría de la organización asimilando a sus rivales de tal modo que se incorporen sus críticas. “Los intentos de ampliar los marcos tradicionales deben ser aplaudidos; los intentos de erradicar los conceptos y objetos de estudio tradicionales deben ser rechazados” (Donaldson, 1985: 122). Es importante señalar que Donaldson no logra esta ampliación de los marcos tradicionales, simplemente dice que es posible hacerlo. Un escéptico reservaría su opinión hasta que el hecho se lograra. Dada esta promesa de una ampliación de la teoría de la organización, es interesante destacar que los mecanismos de defensa de Donaldson entrañan la *restricción* de esa teoría.

El primer mecanismo de defensa que quiero examinar es la vigilante distinción de Donaldson entre organización y sociedad. Esta relación social se expresa en la metáfora física de los niveles de análisis

interno/externo y micro/macro. La organización, relativamente un microfenómeno (Donaldson, 1985: 123), es un subsistema de la sociedad; la teoría de la organización es una subdisciplina de la sociología (Donaldson, 1985: 117-118). La teoría de la organización se refiere a esas partes de la estructura social situadas dentro de la organización (Donaldson, 1985: 119, 102-103); la sociología se ocupa de la sociedad más amplia. Por medio de esta distinción, la teoría de la organización está protegida de las críticas de aquellos que argumentan en favor de una sociología de la organización: un nivel equivocado, un objeto diferente de estudio. De este modo, la posibilidad de una teoría marxista de las organizaciones, por ejemplo, se descarta como una contradicción en los términos: “El marxismo es una teoría de la sociedad; por consiguiente, no puede ser una teoría de las organizaciones” (Donaldson, 1985: 127). Sin embargo, esta distinción plantea el problema de las relaciones entre organización y sociedad, que para Child (1988a: 13) es la laguna en la obra de Donaldson, y el interesante interrogante de cómo puede existir la sociedad en algo que no sea una forma de organización.

Una segunda defensa es el alcance de la teoría de la organización. Su foco es el comportamiento orientado a una meta, coordinado hacia un objetivo (Donaldson, 1985: 7-9, 120-121). La teoría de la organización, según Donaldson, no intenta explicar todo lo que sucede dentro de la “envoltura jurídica” de las organizaciones (Donaldson, 1985: 8). Para ser precisos, la teoría de la organización estudia un estrecho subconjunto de un subsistema de la sociedad. Donaldson afirma entonces que “la estratagema de delinear fenómenos que no puede manejar la teoría de la organización y luego usar esto para ‘demostrar’ la ‘inadecuación’ del ‘enfoque’ es muy común y poco válido” (Donaldson, 1985: 120). No obstante, se puede revertir este argumento. Una defensa frecuente de la ciencia normal es restringir el alcance de la teoría a aquellos fenómenos que puede explicar (Kuhn, 1970: 100). Para Donaldson, aquello que la teoría de la organización no puede explicar no es asunto de la teoría de la organización; no tiene organización (es decir, la sociedad, el nivel equivocado) o está dentro de la organización pero más allá de su subconjunto. Mientras que admite la posibilidad de expandir la teoría de la organización, según establece la definición, busca deslegitimar la expansión del poder explicativo de sus críticos.

El último mecanismo de defensa contra los críticos es la explicación teleológica de la teoría positivista de la organización que hacen Donaldson (1985 y 1988) y Hinings (1988). Se presenta la teoría de la

organización como una disciplina nueva que lucha por definirse y legitimarse alejada de sus orígenes en la sociología de Weber. Se considera que los críticos intentan “reclamar” la teoría de la organización para la sociología (Hinings, 1988: 2) imponiéndole criterios sacados de la teoría sociológica clásica (Donaldson, 1985: 8). Para Donaldson, la sociología es problemática en dos aspectos importantes: se ocupa del nivel equivocado (la “sociedad más amplia”) y es anticuada (la sociología siempre es “clásica”, nunca contemporánea). La imagen es la de un niño (la teoría de la organización) luchando por lograr la independencia de padres muy posesivos (la sociología). Esta descripción hábilmente revierte la impresión popular: los críticos se vuelven los conservadores custodios de una ortodoxia antigua, y la defensa de Donaldson de lo que se ha practicado en las escuelas de comercio norteamericanas durante la mayoría de los últimos cincuenta años se convierte en la “brillante” partera de una disciplina (Hinings, 1988: 3). En realidad, la segregación institucional de la teoría de la organización con respecto a la sociología (la organización de la sociedad) es un hecho consumado en América del Norte, y las cuestiones planteadas por la crítica han sido en gran medida ignoradas (Hinings, 1988: 5).

Quiero vincular la institucionalización de la teoría de la organización con las metáforas de una batalla —“guerreros de los paradigmas”, “dominio del campo”, “derrota”— usadas por los participantes en el debate sobre la defensa de Donaldson (Aldrich, 1988; *Australian Journal of Management*, 1989; Donaldson, 1988). Las observaciones de Kuhn acerca de la socialización profesional en la ciencia normal ofrecen una perspectiva, la *realpolitik* de la academia que resulta oportuna aquí. El cambio paradigmático no es un asunto puramente cerebral, sino que depende de los resultados de los conflictos políticos entre los custodios y los oponentes de un paradigma. La resistencia al cambio es la norma; generalmente se producen avances cuando se rompe la hegemonía de la “corporación invisible”. La simple verdad, si bien no expresada, es que las universidades son organizaciones de poder —como sabe muy bien todo graduado y profesor que no ha logrado la titularidad—, y el positivismo ha funcionado como un método hegemónico en ellas. Este concepto dominante de ciencia —la deferencia a él es un rito de pasaje en América del Norte— ha establecido el control sobre la producción del conocimiento. Especifica lo que es conocible, la ontología, y cómo va a ser conocido —la epistemología—, conceptos que han configurado el alcance y el contenido de los estudios de la organización y la naturaleza de las reglas (de la práctica de la investigación,

los criterios para el éxito) que gobiernan la profesión académica. A causa de esto Donaldson puede defender la teoría de la organización en nombre de la ciencia. Los comentarios de Hinings (1988) y Aldrich (1988) son observaciones sobre esta realidad política. En virtud de su poder institucional, la teoría positivista de la organización ignora la mayoría de las críticas: no pueden invalidarla o desarmarla. El recuento de citas de Aldrich (Aldrich, 1988) que él usa para cuestionar los efectos de las críticas sobre las “formas establecidas de pensar acerca de las organizaciones” (Aldrich, 1988: 20) no es una evaluación de la validez de una crítica, equivale a una medida de la insularidad.

La defensa de Donaldson pasa por alto el punto fundamental de los “intentos de erradicar conceptos y objetos de estudio tradicionales” (Donaldson, 1985: 122), aunque está implícito en su formulación del problema de la inconmensurabilidad:

decir de dos teorías que se oponen, chocan o compiten entre sí, presupone que hay algo —un dominio del objeto real o las relaciones que existen y actúan en forma independiente de sus descripciones (contradictorias)— sobre lo cual chocan. En consecuencia, las teorías inconmensurables deben compartir una parte del mundo. Si no lo hacen, entonces no tiene sentido el concepto de cambio científico ni, *a fortiori*, la idea de un choque entre las teorías, ya que ahora ya no son opciones [Bhaskar, 1989a: 19].

Por consiguiente, el problema de la inconmensurabilidad apunta a la existencia de una dimensión ontológica, al objeto real o las relaciones sobre las cuales chocan las teorías, en este caso, la “organización”. Por esta razón, todo el debate entre la teoría positivista de la organización y sus críticos depende de la situación ontológica de la “organización” y su relación con la “sociedad” (Clegg y Dunkerley, 1980; Burrell y Morgan, 1979). *Esto* es lo que querían decir los críticos de la teoría positivista de la organización, pero, porque su crítica se limitaba a la epistemología, no desarrollaron la opción realista de la ontología empirista del positivismo, que les hubiera permitido sostener una concepción alternativa de “organización”. La evaluación de Bhaskar en el sentido de que no puede haber un regreso desde la crítica de la epistemología positivista, pero que sin una adecuada ontología social tampoco puede haber un avance, es particularmente oportuna en el caso de la teoría de la organización (Bhaskar, 1989a: 11).

Me gustaría proseguir con esto utilizando la anterior discusión del realismo para esbozar una explicación del desarrollo conceptual de la

teoría positivista de la organización muy diferente de la de Donaldson y, en el proceso, explicar sus errores conceptuales —organización/sociedad, interno/externo y estructura formal/informal—, vigentes en la defensa de Donaldson. Tradicionalmente se establecen los orígenes de la teoría de la organización en Weber, pero quiero argumentar que el imperativo teórico de una teoría de la organización provino de la economía neoclásica o marginalista, no de la sociología, y que la teoría de la organización se ha desarrollado dentro de la implícita ontología social de la economía y ha sido restringida por ésta.

### **Economía, poder y propiedad privada**

La ontología de la economía es empirista (Marsden, 1982). Concibe lo social como una serie de regularidades empíricas entre una masa de individuos, acontecimientos y cosas atomizados. Ciega a las conexiones no empíricas, la economía abstrae a los individuos de su contexto social para formar el *homo economicus*, y abstrae las cosas materiales de las relaciones sociales que las produjeron para formar la “economía”. Desarrolla entonces un modelo *a priori* de la acción económica racional entre esas abstracciones. Esta doble abstracción expulsa del análisis económico al “poder” y las “relaciones sociales”, la naturaleza de la relación de empleo y la organización del trabajo. Estos problemas son delegados por la economía a disciplinas complementarias pero subordinadas —como los estudios de la organización— que se desarrollaron dentro del espacio teórico de la implícita ontología social de los economistas. Weber dirimió la relación entre la economía y la teoría de la organización aclarando la implícita teoría social del marginalismo y teorizando las condiciones institucionales requeridas por el mercado (Clarke, 1982). Sigue siendo el principal analista del telón de fondo de la teoría de la organización: la distinción economía/sociedad.

La relación entre esta laguna dentro de la economía y la necesidad de una teoría de la organización es evidente si no nos basamos en Barnard, como se acostumbra, sino en la obra ahora clásica de Coase, *The Nature of the Firm [La naturaleza de la empresa]*, publicada en 1937, un año antes que la de aquél. El problema para la teoría económica es que supone que la orientación de los recursos dentro de la empresa depende directamente del mecanismo de los precios, pero, evidentemente, dentro de la empresa los recursos son orientados por el poder de mando de un grupo de personas sobre otro. Lo que hay que

explicar es la existencia de “islas de poder consciente en este océano de cooperación inconsciente [el mecanismo de los precios], como grupos de mantequilla coagulándose en una cubeta con suero de leche” (Robertson, citado en Coase, 1937:388). El problema en la teoría económica es: si el mecanismo de los precios coordina la distribución de los recursos, “¿por qué es necesaria esa organización?” (Coase, 1937:388). El imperativo teórico para el desarrollo de una teoría de la organización fue proporcionado por la necesidad de llenar esa laguna en el análisis económico, es decir, el problema de teorizar el “poder” y la “organización”.

Este imperativo teórico se combinó con la influencia de los teórico-prácticos, como Barnard (1938), para definir el objeto del conocimiento en los estudios de la organización como el control y la coordinación dentro de la corporación. Las definiciones amplias de las organizaciones en términos de familias que preparan días de campo no debe desviar la atención del hecho de que la teoría de la organización está vigente en las empresas, y la forma predominante en que se organizan éstas es la corporación (Donaldson, 1985: 8). Por eso está institucionalizada en las escuelas de comercio, las empresas invierten millones de dólares en esas escuelas y la teoría de la organización se ha difundido en los posgrados en administración de negocios. La corporación es notable como el único tipo de organización social que adopta la forma de propiedad privada (Ellerman, 1983: 271). Los errores conceptuales de la teoría de la organización se originan en una concepción equivocada de esta forma peculiar de organización social. Así como la economía hace abstracción de las relaciones sociales de producción para formar “la empresa”, la teoría de la organización hace abstracción de esas relaciones para formar algo análogo, “la organización”, que es precisamente una “envoltura jurídica” (Donaldson, 1985: 8, 120). Al abstraer la “organización” de la “sociedad” de esta manera, las conexiones de la corporación con las relaciones sociales que constituyen esta forma de propiedad privada se cortan desde el punto de vista conceptual y resultan efectivamente desjuridificadas. La naturaleza exclusiva de propiedad privada se refleja en la exclusión conceptual de la sociedad de la organización. Ésta es la base para la metáfora de lo interno/externo comúnmente aplicada a la relación organización/sociedad: una metáfora *física* que sugiere muros y vallas muy inadecuados para las realidades sociales, pero aptos para deslindar la propiedad. La relación social entre quienes tienen propiedades y quienes no las tienen trasciende su forma de organización corporativa. Sólo las dicotomías de las

categorías de la teoría de la organización impiden el reconocimiento de las conexiones causales entre el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones y esta relación social más amplia que estructura sus interacciones.

La situación ontológica de este objeto —“organización”— está definida por la intersección de un concepto empirista de causalidad, por el cual se considera que causa y efecto son acontecimientos empíricos espacial y temporalmente distintos, y por una ontología empirista que delimita los posibles objetos de conocimiento a lo observable. Esta ontología es la base de la muy criticada posición epistemológica positivista de que la explicación se deduce de leyes explicativas que documentan las regularidades empíricas, y una dicotomía teoría/práctica en la cual se considera la teoría como descriptiva de una realidad externa, más que como parte de ésta. Las organizaciones son entonces interpretadas como cosas empíricas constituidas por regularidades del comportamiento dentro de un espacio y tiempo particulares —acciones habituales visibles, identificadas y conocidas al “ver” qué tipo de personas hacen qué tipo de cosas con regularidad” (Manicas, 1980: 71)— que son medidas con técnicas positivistas, objetivadas como “estructuras” e interpretadas como el foco de interés de la teoría de la organización (Donaldson, 1985: 8; véanse también Pugh *et al.*, 1963, y Whitley, 1977). De este modo, las organizaciones están restringidas a lo que es observable y a lo que es medible: el “poder” y las “relaciones sociales” repetidamente se escabullen a través de la red conceptual vinculada a este marco filosófico.

La abstracción de las corporaciones de las relaciones de exclusión que constituyen esta forma de propiedad privada retiene dentro de esta envoltura jurídica la estructura de derechos de propiedad que garantiza la autoridad gerencial y que otorga a la administración el derecho de dirigir la producción y apropiarse del producto. El derecho último de la administración es el derecho de excluir, que se hace cumplir mediante la ley de transgresiones (Vincent-Jones, 1987). Esta estructura de derechos es teorizada en la economía como racionalidad capitalista, encarnada en las prácticas contables y propagada en una ideología que considera que la administración asigna los recursos sobre la base de una interpretación imparcial de las señales del mercado. Esta estructura abstraída es la organización “formal”: es lo que se supone que debe suceder, porque la teoría económica nos dice que así será y la ideología de la administración nos dice que debe ser así. La otra parte de los derechos de propiedad y la autoridad administrativa, el control indirecto

o negativo de los trabajadores —básicamente su facultad de decir “¡no!”— es decir, un comportamiento incompatible con esta estructura de derechos y el modelo económico, es lo que en realidad sucede y se cataloga como “informal” (Clegg y Dunkerley, 1980: 226).

La principal queja contra la ontología implícita de la teoría positivista de la organización es que inhibe la comprensión del poder. La teoría de la organización combina lo empírico con el patrón no empírico de acontecimientos con leyes causales que ejercen el poder con su capacidad. La capacidad de poder está más allá de la jurisdicción de la teoría de la organización: depende de los recursos en la sociedad, es aceptada como algo dado y se sitúa *fuera* de las organizaciones. Por consiguiente, el propósito de la teoría de la organización no es una “explicación sociológica del poder, sino una explicación de la distribución del poder y cómo funciona éste *dentro* de las organizaciones” (Hinings, 1988: 4; cursivas mías). La comprensión del poder es inhibida por el divorcio entre ejercer el poder y su capacidad (Clegg, 1977), un divorcio institucionalizado en la distinción —reiterada por Donaldson y apoyada por Hinings— entre teoría de la organización y sociología, lo “organizacional” y lo “societal”. Una concepción equivocada del poder no es una sutileza filosófica, tiene repercusiones en la enseñanza del análisis y las habilidades políticas organizacionales, que son, después de todo, la esencia de la administración (Baddeley y James, 1987). Este punto podría ser considerado por los positivistas cuando evalúan las críticas frecuentes de que la educación para la administración es una preparación deficiente para el mundo real.

### Realismo, poder y “organización”

Sin duda, el divorcio entre organización y sociedad fue lo que estimuló a los sociólogos de las organizaciones a intentar restablecer las conexiones entre ellas reformulando el poder organizacional en términos de “control” (Clegg y Dunkerley, 1980; Salaman y Thompson, 1980). No obstante, mucho depende aquí de la situación ontológica de la “organización” y la “sociedad” y de la naturaleza del control. El control es la actualización del poder. El concepto de poder operado por el enfoque de control de las organizaciones es la versión radical elaborada por Lukes (1974: 34): “A ejerce poder sobre B cuando A actúa sobre B en forma contraria a los intereses de B”. La innovación de Lukes de los intereses reales u objetivos amplió el ámbito de la investigación más allá del uso

real o anunciado de sanciones observables, al conflicto latente, no observable, y a la configuración de percepciones y preferencias opuestas a los intereses reales de las personas. En consecuencia, la percepción del poder era un problema epistemológico: los intereses reales podían ser ocultados por una falsa conciencia y un análisis ideológico, como la teoría de la organización (Clegg y Dunkerley, 1980: 58). El análisis marxista situó los orígenes o la capacidad de poder fuera de la organización, en el punto de contacto de las clases y en los instrumentos del Estado. A partir de su análisis económico de los intereses reales contradictorios de la administración y los trabajadores, dedujo un imperativo de control ejercido dentro de la organización, en el punto de la producción. Entonces, el mandato de estudiar las organizaciones en el contexto de la sociedad más amplia expresaba el concepto radical de poder, que surgió de la crítica de la epistemología.

El concepto radical de poder estimuló una crítica muy amplia, que radicalizó un conjunto de disciplinas y causó su convergencia alrededor del órgano de control, un enfoque aplicado a una amplia gama de cuestiones importantes, desde la rendición de cuentas, las relaciones industriales, el comportamiento anómalo y el proceso de trabajo en las organizaciones. Toda evaluación de los méritos relativos de la teoría positivista de la organización comparada con la sociología de las organizaciones debe reconocer las limitaciones del “control” —ahora evidentes en la incipiente desconstrucción del análisis del proceso de trabajo (Burawoy, 1985; Storey, 1985; Cohen, 1987; Cohen, 1989; Knights y Willmott, 1990) y el creciente interés en Foucault y el posmodernismo (Cooper y Burrell, 1988; Burrell, 1988; Clegg, 1989a, 1989b, 1990)— y sus orígenes en “la falta de una buena teoría general del poder” (Bray y Littler, 1988: 565).

Para el realismo, las limitaciones del concepto radical del poder son explicables en términos de su subyacente ontología social empirista que, a pesar de sus otras diferencias, comparte con los conceptos pluralistas y elitistas del poder (Isaac, 1987). Todos concuerdan en que el poder se basa en las conjunciones regulares entre los acontecimientos temporal y espacialmente distintos, *A* y *B*. En otras palabras, su foco común son las relaciones *laterales* entre comportamientos sociales: se dice que el más poderoso causa el comportamiento del menos poderoso porque su comportamiento regularmente lo precede (Isaac, 1987: 85). La esencia del mandato de la sociología de las organizaciones es sencillamente examinar las conexiones laterales entre la sociedad y las organizaciones (una relación expresada en la yuxtaposición de “políti-

ca” y “economía”). En síntesis, como la teoría positivista de la organización, no reconoce la profundidad ontológica de la experiencia.

Para el realismo, el poder es un concepto que se refiere a las propiedades necesarias o a los mecanismos causales no observables de los objetos, más que a sus efectos contingentes. Por ejemplo, “afirmar que el cobre tiene el poder de la conductividad es aseverar que el cobre posee la capacidad permanente de conducir electricidad en virtud de su naturaleza intrínseca, en este caso su estructura atómica” (Isaac, 1987: 74). Los poderes *sociales* son “las capacidades de actuar que poseen los agentes sociales en virtud de las relaciones permanentes en las que participan” (Isaac, 1987: 80). Por consiguiente, el poder debe ser entendido, desde el punto de vista de las relaciones, en términos de las relaciones subyacentes reales que estructuran la interacción de los comportamientos. La relación es lo que otorga a ambas partes una capacidad o poder de actuar y causa el comportamiento tanto de *A* como de *B*, en lugar de que el comportamiento de uno cause el del otro. Conforme a la ontología estratificada del realismo, un poder puede ser real sin ser ejercido, y puede ser ejercido sin producir un efecto empírico, por ejemplo, a causa de la presencia de poderes contrarrestantes. Por supuesto, el ejercicio real del poder depende de la habilidad política y está subordinado a las circunstancias de su despliegue. Por lo tanto, contrariamente al empirismo, que se concentra en el comportamiento, el realismo concibe al poder como una relación *vertical* entre las estructuras sociales y la acción social, cuya profundidad se expresa en su categoría de “experiencia”. El punto esencial es que, para el realismo, las capacidades de actuar —los “poderes”— son una propiedad de la naturaleza de las relaciones sociales entre las personas, y estas relaciones se conciben como estructuras no empíricas análogas a las estructuras atómicas responsables de la conductividad (Isaac, 1987: 75). Sobre esta base, teorizar el “poder” es cuestión de conceptualizar los mecanismos causales de las estructuras sociales o, en la terminología realista formal, constituir objetos en el pensamiento. Podría agregar que fue precisamente este problema el que abordaron Clegg y Dunkerley, si bien lo identificaron con el término althusseriano “objeto teórico” (Clegg y Dunkerley, 1980: 1, 262, 502; Clegg, 1988: 9).

Si bien el realismo puede concordar con la teoría positivista de la organización en que las “organizaciones” son patrones observables de comportamiento, distintos en el tiempo y el espacio, su interés primario no son las correlaciones temporalmente ordenadas entre esos comportamientos, sino los mecanismos causales de las estructuras sociales que

generan estos fenómenos. Estas estructuras abarcan personas que están conectadas en forma causal pero no necesariamente copresentes desde el punto de vista físico; en consecuencia, trascienden los parámetros tradicionales de la teoría de la organización. Este complejo ensamblaje de estructuras es lo que abarca a la sociedad (Bhaskar, 1989a: 76 y 78). Concebida de este modo, la relación entre la organización y la sociedad es la que existe entre lo empírico y lo no empírico, la actividad conceptualmente mediada y la estructura, lo subjetivo y lo objetivo. Está mal descrita por la metáfora física de lo interno/externo, ya que esto refleja un concepto de causalidad como conjunción constante en una ontología empirista plana u horizontal. La metáfora apropiada es la profundidad. La organización y la sociedad no son entidades externas conectadas en forma contingente sino objetos relacionados internamente: aspectos indivisibles de la misma realidad social. Contrariamente a lo que dice Donaldson, la sociedad de ninguna manera es externa a la organización.

### Foucault: una lectura realista

En 1981 se publicó el último trabajo crítico examinado por Donaldson (1985). Los críticos de la teoría positivista de la organización, a quienes Donaldson afirma haber “derrotado” (Donaldson, 1988: 28; Child, 1988b), desde hace mucho han expuesto sus ideas en una labor que se puede interpretar como autocrítica. El primero de una serie de artículos de Cooper y Burrell (1988) que consideró las implicaciones de la teoría posmodernista del análisis organizacional apareció en el mismo número que el simposio “Offence and Defence”. Le siguieron poco después artículos de Burrell y Clegg sobre Michel Foucault (Burrell, 1988; Clegg, 1989a; véanse también Burrell, 1984; Clegg, 1989b, 1990). Con la intención de basarme en estos artículos quiero investigar más a fondo la posible contribución de Foucault al análisis organizacional a la luz de mi interpretación del realismo.

No tiene caso repetir la introducción de Burrell (1988), pero un breve resumen de Foucault ayuda a concentrar la atención en mi argumento. El texto en cuestión es *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* [*Disciplinar y castigar: El nacimiento de la prisión*] de Foucault, una explicación de cómo la privatización de la propiedad desencadenó la privatización del poder (Foucault, 1977: 85-87). Esta obra es menos una historia de la prisión que un análisis del poder y su forma moderna, las

“disciplinas”. Las disciplinas son métodos meticulosos de controlar el funcionamiento del cuerpo, que actúan explorando, desglosando y volviendo a acomodar ese funcionamiento (Foucault, 1977: 137-138). Los instrumentos de disciplina —la observación jerárquica, el juicio normalizador, el examen— determinan normas o reglas de conducta y moldean (o “normalizan”) a las personas para que se ajusten a ellas. La tesis de Foucault es que las disciplinas se originaron en los monasterios, se difundieron durante los siglos XVIII y XIX y están presentes hoy en la constitución de una serie de formas interconectadas de organización —las prisiones, los asilos, los hospitales, los ejércitos, las corporaciones— donde se desarrollan y perfeccionan sus técnicas. La privatización del poder está ilustrada gráficamente en las páginas iniciales del libro mediante la descripción de los horrendos detalles de esa forma muy pública y violenta de castigo —ahorcamiento, destripamiento y descuartizamiento— y el castigo privado y silencioso del régimen sujeto a horarios de la prisión, ochenta años más tarde. Esta ilustración es una metáfora, la prisión es un laboratorio del poder y un microcosmos de una sociedad disciplinaria. El examen de cerca de la maquinaria de encarcelamiento puede revelar la lógica y los principios operativos de los mecanismos disciplinarios dispersos en toda la sociedad.

Al yuxtaponer el realismo con este género foucaultiano posmoderno en el análisis organizacional se plantea la cuestión de sus relaciones y compatibilidad. ¿Se puede reconciliar mi defensa realista de los críticos de la teoría positivista de la organización contraatacados por Donaldson, con el reciente interés de esos críticos en Foucault y el posmodernismo? Que yo sepa, nunca ha sido examinada sistemáticamente la relación entre el realismo y Foucault. La típica interpretación posmodernista de Foucault, como un idealista relativista hostil a la metanarrativa, y la estrecha asociación entre el realismo y el materialismo de su mejor exponente —Marx— ha dejado una difundida impresión de que el realismo y Foucault son incompatibles y ha desalentado el fecundo intercambio de ideas entre ellos.

¿Es entonces posible una lectura realista de Foucault? Creo que sí. Foucault es un investigador histórico, empírico, de la naturaleza del poder. Niega ser un teórico del poder (Kritzman, 1988: 39); de hecho, parece contrario a teorizar y se declara un empírico (Kritzman 1988: 106). Sin embargo, profundamente incrustado en sus detallados análisis de situaciones y acontecimientos históricos concretos, hay un rico y complejo modelo de los mecanismos de poder, que tiene una aplicabilidad directa en el análisis organizacional (Burrell, 1988; Clegg, 1989a,

1989b). No obstante, como Foucault otorga prioridad al detalle empírico antes que a la precisión conceptual, existe muy poca coherencia y desarrollo conceptuales en cada texto, lo mismo que de un texto a otro. Como resultado, este modelo implícito de poder es “exploratorio más que coherente y bien terminado” (Cousins y Hussain, 1984: 226). Su obra empírica se puede describir en forma similar. En las propias palabras de Foucault, algo duras, es indescifrable, desorganizada, no concluyente, repetitiva y desconectada, un revoltijo que no avanza: “no lleva a ninguna parte” (Foucault, 1980: 78). Son “sólo fragmentos y depende de usted o de mí ver qué se puede hacer con ellos” (Foucault, 1980: 79).

La incoherencia conceptual y empírica de la obra de Foucault la expone a una serie de interpretaciones (Burrell, 1988: 222), cada una de las cuales distingue, o impone, cierta unidad. Hay dos amplios tipos de reacciones a la obra de Foucault. En mi opinión, ambos son impedimentos para comprender la importancia de Foucault para el análisis organizacional. Los historiógrafos critican a Foucault por no satisfacer los requisitos de la evidencia empírica. Alegan que su evidencia es insuficiente y contradictoria, que es descuidado en cuanto a las fechas y los lugares y que sus temas ni siquiera “son analizados en un orden temporal” (Giddens, 1987: 213). Los posmodernistas dan la bienvenida a la obra de Foucault como una celebración de la heterogeneidad y la diferencia, la fragmentación y la indeterminación, y como una alternativa del discurso totalizante o la metanarrativa de la ciencia (Cooper y Burrell, 1988; Burrell, 1988). En términos generales, el primer grupo rechaza la obra de Foucault por no satisfacer los criterios modernistas, y el segundo la acoge de buen grado por esa misma razón.

Para corregir estas interpretaciones quiero presentar una lectura alternativa de Foucault basada en el realismo crítico, y argumentar que Foucault busca “establecer los fundamentos ontológicos de las instituciones modernas” (Clegg, 1989b: 153). Esta interpretación se basa en varios puntos de semejanza entre Foucault y el realismo que sugieren presunciones razonables de su compatibilidad y que se pueden exponer de la siguiente manera:

- 1) Comparten la metáfora y la terminología de la profundidad.
- 2) Cada uno se ocupa, en formas diferentes, de lo que Bhaskar llama “la constitución del objeto”.
- 3) Ambos son críticos y proporcionan alternativas compatibles para el positivismo y el empirismo.

4) Comparten un concepto no empirista de la causalidad y un enfoque similar del tiempo y el espacio.

5) Proporcionan alternativas compatibles para la dicotomía positivista entre práctica y teoría o poder y conocimiento.

6) Proporcionan críticas compatibles de los enfoques tradicionales del “poder” y alternativas de esos enfoques.

7) Ambos son críticos del marxismo “tradicional”.

Foucault sostiene que su obra debe ser entendida no como una solución sino como diversas formas de formular un problema: explicar la relación entre la experiencia, el poder y el conocimiento (Kritzman, 1988: 71):

Por mi parte —explica Foucault— se me ocurrió que podría haberme parecido un poco a una ballena que salta hasta la superficie del agua y la altera momentáneamente con un chorrito de espuma y deja que se crea, o pretende crear, o quiere crear, o en realidad cree, que allá abajo en las profundidades, donde nadie la ve, donde ya no es observada ni controlada por nadie, sigue una trayectoria coherente y razonada, más profunda [Foucault, 1980: 79].

Esta metáfora de la ballena recuerda la metáfora de la profundidad ontológica del realismo. Foucault es sin duda un hábil analista de los acontecimientos superficiales, pero su obra no excluye otros análisis, como el realismo. La idea que quiero desarrollar es que el conjunto de problemas que intenta formular Foucault se puede entender mejor si investigamos el lado oculto ontológico de sus estudios empíricos de esos acontecimientos. “Allá abajo en la profundidades”, Foucault realmente sigue una “trayectoria coherente y razonada” —de la cual se revela un chispazo en sus entrevistas— que el realismo puede contribuir a explicar y desarrollar.

### Problematización

Como sucede con el realismo, el propósito de Foucault es desmitificar la categoría de lo “real” mostrando cómo están constituidos los objetos de conocimiento. Foucault se refiere a esto como “problematización”, una idea común en toda su obra desde *Madness and Civilization [Locura y civilización]* (Kritzman, 1988: 257). Parafraseando a Foucault, la problematización no es la representación de un objeto preexis-

tente ni la creación por el discurso de un objeto que no existe, sino una preocupación por cómo están constituidos práctica y conceptualmente los objetos (Kritzman, 1988: 257). Sin embargo, al considerar la compatibilidad de Foucault y el realismo, mucho depende de la naturaleza de los “objetos”. Por consiguiente, quiero deducir algo de su naturaleza a partir de los comentarios de Foucault sobre la sexualidad, la locura y la criminalidad.

Para Foucault (1981: 127), un objeto “es el conjunto de efectos producidos en los cuerpos, los comportamientos y las relaciones sociales” por el despliegue de una serie de operaciones prácticas y conceptuales, en una palabra, las “disciplinas”. Por ejemplo, “la convergencia de reclusión y medicina” (Cousins y Hussain, 1984: 139), organizada en la forma del asilo. Un objeto es una red de relaciones sociales organizadas o sintetizadas en una forma empírica por esta compleja tecnología disciplinaria. Los “objetos” son sencillamente formas reguladas de relaciones sociales, formas de sujeción políticamente organizada (Abrams, 1988) y, como tales, también formas de la experiencia, como la locura, la enfermedad, la sexualidad y la criminalidad. Son constructos históricos reales —como los objetos del realismo, dependientes de conceptos y actividades— que Foucault llama el “*a priori* histórico” (Foucault, 1980: 236).

Estos objetos tienen un exterior o una superficie (comportamiento, acontecimientos observables) y —sugiero— un interior o una estructura, a la que Foucault se refiere como el sistema móvil de relaciones y síntesis entre los elementos constitutivos de un objeto (Foucault, 1980: 236). La superficie corresponde a la práctica, y el interior corresponde al producto de la práctica: su estructura de interconexiones. Esta última es en gran medida un ámbito oculto, ya que, mientras las prácticas sociales son conceptualizadas, rara vez lo son sus interconexiones. Como señala Foucault, “las personas saben qué hacen; con frecuencia saben por qué hacen lo que hacen, pero lo que no saben es qué hace lo que ellos hacen” (Foucault, citado en Krips, 1990: 173).

Foucault define la existencia de estos objetos mediante detalladas descripciones empíricas de las prácticas que los constituyen (Foucault, 1971, 1976, 1977), examinando concretamente y en detalle la forma en que se ejerce el poder, su “gran red superficial” (Foucault, 1981: 105). En la mayor parte de su obra se ocupa del “cómo” de la práctica, y sólo más recientemente (Foucault, 1977 y 1984) del “qué” del producto de ese proceso, su estructura o “anatomía”. Foucault describe el exterior de las relaciones necesarias que abarcan a esos objetos, es decir,

empíricamente aísla las relaciones necesarias de las contingentes. El realismo puede contribuir a conocer el interior de esos objetos, es decir, la naturaleza de las conexiones causales entre sus elementos constitutivos heterogéneos (Foucault, 1980: 194).

### Causalidad, tiempo y espacio

La interpretación equivocada de la naturaleza de esos objetos es el origen de las principales dificultades para comprender a Foucault, en particular sus métodos de examinar los objetos. Tradicionalmente se distingue entre el trabajo arqueológico temprano y el trabajo genealógico posterior de Foucault (Burrell, 1988). Esta caracterización plantea el problema de la relación entre el discurso y el poder: ¿es Foucault un arqueólogo del discurso o un genealogista del poder? (Smart, 1983). Es importante contradecir esta interpretación porque fomenta una interpretación idealista de Foucault y oscurece su importancia como investigador empírico.

Quiero examinar la metodología de Foucault considerando su obra como la formulación gradual de un problema que es inteligible sólo si usamos su obra posterior como un punto estratégico para la retrospectión. Como dice Foucault, “uno siempre encuentra lo que es esencial después del hecho; las cosas más generales son las que aparecen al último” (Kritzman, 1988: 257). Propongo que consideremos los textos de Foucault en la forma en que él examina los de otros, no lateral u horizontalmente, en términos de periodos cronológicos, sino como la acumulación de sedimentos epistémicos. Sobre esta base argumentaré que la arqueología y la genealogía son métodos complementarios que trabajan en dimensiones diferentes, no métodos separados que representan periodos diferentes de su obra.

Para que tengan sentido la arqueología y la genealogía, quiero introducir la idea de que Foucault emplea un concepto realista de causalidad, que moldea su enfoque del tiempo y el espacio. Para Foucault, las cosas conectadas de manera causal no necesitan existir en el mismo tiempo y espacio; el “aquí y ahora” no es necesariamente significativo desde el punto de vista epistemológico (Urry, 1985: 23). Esto es evidente en su concepción del poder y la historia. Para Foucault, el poder es una cualidad de las relaciones sociales que “son quizás una de las cosas mejor escondidas en el cuerpo social” (Kritzman, 1988: 118). Estas relaciones están ocultas, señalo, porque son entre personas que

están separadas en el tiempo y el espacio. Son entidades no empíricas pero reales, que trascienden el tiempo, el espacio y las formas de organización. Del mismo modo, la visión tradicional de la historia, que la restringe a una concatenación de acontecimientos pasados, y de la historiografía como una descripción narrativa de la secuencia de esos acontecimientos, se basa en un concepto particular de la causalidad como conjunción constante, con el cual no está de acuerdo Foucault. Él emplea una visión bidimensional del tiempo. El tiempo existe en una dimensión horizontal como una secuencia de acontecimientos, y en una dimensión vertical como "capas de organización epistémica" de ideas de esos acontecimientos (Giddens, 1987: 213). La estructura epistémica es la "memoria profunda" de un proceso histórico, constituye una historia del desarrollo de un objeto (Bollas, 1987). Estas dimensiones horizontal y vertical del tiempo corresponden a la genealogía y la arqueología, respectivamente; ambos métodos sintetizan materiales que están separados en el espacio y el tiempo.

La arqueología es un método para extraer de abajo de la superficie de ideas y categorías ("digresiones locales") el objeto que es la condición materialista histórica de la existencia de esas ideas y categorías (Foucault, 1980: 233). Podríamos recordar las palabras de Bhaskar como una justificación adecuada de este método: el conocimiento "no se exhibe en el rostro del mundo, expuesto a la mirada del observador ocasional. Más bien está, en su mayor parte, oculto e incrustado en las cosas, y tiene que ser desenterrado mediante los esfuerzos teóricos y prácticos más arduos" (Bhaskar, 1986: 68). Foucault escogió el término arqueología para

sugerir que el tipo de análisis que yo usaba estaba desfasado, no en términos del tiempo sino en virtud del *nivel* en que se situó. Estudiar la historia de las ideas a medida que evolucionan no es tanto mi problema como el tratar de distinguir *debajo de ella* cómo uno u otro objeto pudo tomar forma como posible objeto de conocimiento. ¿Por qué, por ejemplo, la locura se convirtió, en un determinado momento, en un objeto de conocimiento correspondiente a cierto tipo de conocimiento? Al usar la palabra "arqueología" en lugar de "historia", traté de designar esta desincronización entre las ideas acerca de la locura y la *constitución de la locura como un objeto*. [Kritzman, 1988: 31; cursivas mías.]

Si atendemos a los comentarios de Foucault concernientes al "nivel" y el "tiempo", entonces la arqueología no debe ser considerada

como un cavar retrospectivo a través del tiempo cronológico, o el pasado, y el montaje de los restos en el "museo del conocimiento moderno", como expresa Harvey (1989: 56). Más bien, es un cavar por debajo de las categorías actuales para descubrir el objeto que representan. La arqueología es un método de abstracción compatible con el realismo. Mientras que el positivismo generaliza a partir de lo particular y deduce una comprensión de lo local a partir de leyes explicativas generales, la arqueología de Foucault extrae el conocimiento de mecanismos causales generales, difusos en toda la sociedad, a partir de sus manifestaciones particulares. Como señala Burawoy (1985: 18), "cada particularidad contiene una generalidad; cada régimen fabril particular es el producto de fuerzas generales que operan a nivel social o mundial". La arqueología es un método de extraer "lo general de lo particular" (Burawoy, 1985: 18). Su propósito es producir un modelo o una analítica para captar la lógica situacional (Atkinson, 1971: 174-179; Van Velsen, 1967: 141-149; Kritzman, 1988: 105) de localidades y contextos explicando los fundamentos o la microfísica de los mecanismos infinitesimales de poder que operan allí.

Es verdad que Foucault abandonó el término arqueología, pero permanece el *concepto* (1988: 31). "Arqueología" fue sustituida —sugiero— no por "genealogía" sino por "analítica" (Foucault, 1981: 82): un modelo o "cuadrícula de análisis" que describe la naturaleza y constitución de un objeto y capta su lógica y fundamentos. El cambio de "arqueología" a "analítica" coincide con un desplazamiento del interés de Foucault desde el "cómo" hasta el "qué" del poder; de una aceptación no crítica del poder soberano a un intento de definir el poder disciplinario (Foucault, 1980: 92 y 183-184). Foucault deja bien claro que esta analítica del poder se puede constituir sólo si se libera de la representación jurídico-discursiva del poder (Foucault, 1981: 82); "debemos", dice, "construir una analítica del poder que ya no tome la ley como modelo y código" (Foucault, 1981: 90). Necesariamente, entonces, la excavación de la "microfísica" del poder entraña una crítica de esas teorías sistematizantes y análisis descendentes que representan el poder en términos de la ley y "el Estado" (Marsden, 1992). Una analítica, entonces, es un modelo que describe la constitución o estructura de los objetos y es desarrollada mediante una crítica de las categorías constitutivas de éstos.

Por otra parte, la genealogía es un método para determinar la constitución de los objetos (Foucault, 1980: 117) por medio de una detallada descripción empírica de su formación histórica, práctica. Los

acontecimientos concretos son conjunciones de una multiplicidad de prácticas diversas, constituidas por un “sistema móvil de relaciones y síntesis” que la genealogía revela al seleccionar material del flujo de acontecimientos empíricos. Como en el caso de Marx, ese realista victoriano, la obra empírica de Foucault es concreta “porque es la concentración de muchas determinaciones y, por tanto, la unidad de lo diverso” (Marx, 1973: 101). La “síntesis” antes señalada es significativa, ya que la combinación de esos elementos y procesos “modifica cualitativamente cada entidad constitutiva” (Urry, 1985: 26) y es una razón importante de que tanto para el realismo como para Foucault no pueda haber una teoría “general”.

Esta interpretación realista da nueva forma a la interpretación tradicional de la metodología de Foucault. En lugar de representar periodos separados de la obra de su vida, la arqueología y la genealogía son métodos de análisis que operan en distintas dimensiones: la profundidad ontológica y el tiempo cronológico, “teoría” e “historia”, lo abstracto y lo concreto. En palabras de Foucault, “la ‘arqueología’ sería la metodología apropiada de este análisis de digresiones locales, y la ‘genealogía’ sería la táctica mediante la cual, sobre la base de las descripciones de estas digresiones locales, entrarían en juego los conocimientos sometidos que fueran liberados de ese modo” (Foucault, 1980: 85). Además, estos métodos son complementarios: “es cuestión de formar una cuadrícula diferente de desciframiento histórico comenzando de una teoría distinta del poder y, al mismo tiempo, avanzar poco a poco hacia una concepción diferente del poder mediante un examen más riguroso de todo un material histórico” (Foucault, 1981: 90-91). Esta interpretación de la metodología de Foucault explica su descripción retrospectiva de toda su obra como una genealogía (Foucault, 1980: 85-86).

### **El realismo y Foucault: la convergencia**

En resumen, la síntesis de Foucault de materiales separados en el tiempo y en el espacio, su explicación de la constitución práctica y conceptual de cosas aparentemente evidentes por sí mismas y su descubrimiento de la microfísica de un objeto por debajo del flujo superficial de los acontecimientos empíricos, todo esto concuerda con la crítica y la alternativa que ofrece el realismo para la concepción de causalidad, la ontología y la teoría del positivismo. Sí, las genealogías

son “precisamente anticiencias” (Foucault, 1980: 83), pero ciencias *antipositivistas*.

El reconocimiento del propósito común del realismo y de Foucault es obstaculizado por los términos diferentes usados para describirlo y los métodos distintos que prefieren. Su propósito común es capturar los mecanismos causales de las formas sociales de experiencia. Bhaskar llama a esto “constitución del objeto”, Foucault, “anatomía”. Sus métodos respectivos son la crítica y la genealogía. La crítica “retrodeduce” a partir de categorías a las condiciones sociales constitutivas de esas categorías, con lo cual crea conceptos que describen estructuras sociales no empíricas reales. La genealogía descubre las capas de organización epistémica de los objetos de conocimiento mediante una reconstrucción de la historia de su formación. La crítica y la genealogía son momentos complementarios del análisis materialista histórico (Sayer, 1987), ya que abordan una tarea común desde direcciones diferentes. Los teóricos otorgan a la crítica prioridad lógica sobre la investigación empírica. Dirigen la atención al terreno historiográfico pertinente. Nosotros teorizamos una cosa y luego la describimos escribiendo su historia. Foucault, que no es un teórico social, invierte el orden de prioridad. Presenta una genealogía de la constitución práctica de la sujeción políticamente organizada —la locura, la criminalidad, la sexualidad— y nos deja el problema de teorizar acerca de lo que ha hecho. Esto explica la gran cantidad de literatura secundaria.

Finalmente —y esto es esencial para el análisis organizacional— el realismo y Foucault proporcionan críticas complementarias de la dicotomía entre teoría y práctica y de los conceptos empiristas de poder del positivismo. La idea del realismo acerca del carácter interno de las relaciones sociales y las categorías es compatible con la idea de Foucault del poder-conocimiento. Foucault muestra cómo el control de un objeto requiere el conocimiento de la naturaleza del objeto. Los mecanismos del poder disciplinario son simultáneamente instrumentos para la formación y la acumulación de conocimientos. Disciplinar es un acto de individualización y de categorización. El poder y el conocimiento, concebidos por el positivismo como independientes, están internamente relacionados y se combinan para formar el “poder/conocimiento”, un concepto análogo al de “espacio/tiempo” (Hawking, 1988: 15-34). Foucault disuelve entonces las tradicionales distinciones positivistas entre poder y conocimiento, práctica y teoría. Debemos, dice Foucault, “abandonar toda una tradición que nos permite imaginar que el conocimiento puede existir sólo cuando se anulan las relaciones de poder, y que el

conocimiento se puede desarrollar sólo fuera de sus mandatos, sus demandas e intereses" (Foucault, 1977: 27).

El realismo y Foucault proporcionan críticas complementarias y alternativas para los conceptos tradicionales de poder, que comúnmente lo conciben en términos de negación y represión de las acciones de quienes no tienen poder por parte de los poderosos (es decir, "control"). Para Foucault, si bien el poder disciplina, también habilita y produce. Para el realismo, "en lugar de que A haga a B hacer algo que de otra manera B no haría, las relaciones sociales de poder generalmente implican a A y B haciendo lo que *ordinariamente* hacen" (Isaac, 1987: 96). No puede haber poder sin resistencia, porque es la relación entre A y B la que causa el comportamiento de ambos: "no se trata de que el comportamiento del esclavo sea causado por el comportamiento del amo; más bien, la relación entre amo y esclavo es la causa material del comportamiento del amo y el esclavo" (Isaac, 1987: 85-86). El realismo y Foucault pueden concordar en que el poder se manifiesta en las relaciones que los mecanismos de las relaciones sociales son no empíricos; que, mientras las prácticas sociales son conceptualizadas, rara vez lo son sus interconexiones y, por consiguiente, éstas deben ser reveladas mediante la abstracción y reconstruidas mediante la historia empírica. El realismo se ocupa de lo que es el poder; Foucault, del ejercicio y los efectos del poder.

Esta interpretación realista de Foucault corrige las interpretaciones posmodernas e historiográficas que, sostengo, oscurecen lo que Foucault tiene que decir e inhiben el despliegue de sus ideas en el análisis organizacional. Las interpretaciones posmodernistas de Foucault, que desconfían de "toda narrativa que aspire a la coherencia" (Harvey, 1989: 350), son estimuladas por las críticas de Foucault de la "teoría" y la ciencia y por su preocupación por la microfísica del poder. Como el poder es local y fragmentario, no puede ser conectado o representado por una metateoría: la "incredulidad hacia las metanarrativas" es la definición de Lyotard del posmodernismo (citado en Harvey, 1989: 45). Podríamos observar la falta de familiaridad de Foucault con esta interpretación: "¿A qué llamamos posmodernidad? —pregunta a un entrevistador—, no estoy actualizado. Nunca he entendido con claridad qué querían decir en Francia con la palabra 'modernidad' —dice—, ni tampoco capto el tipo de problemas a que alude este término... o cómo serían comunes a personas consideradas 'posmodernas'" (Kritzman, 1988: 33-34). Caracterizar a Foucault como un posmodernista es un error: no es un posmodernista. Se opone

específicamente a la ciencia *positivista* y a su implícita ontología empirista y su concepción de la teoría. Rechaza "la generalización de acontecimientos relativamente específicos y localizados en leyes generales en gran escala del desarrollo" (Giddens, 1985: 37) y su corolario, la explicación de acontecimientos locales apelando a alguna teoría general abarcadora. Foucault se opone a este método positivista por dos razones. El método no puede explicar la microfísica del poder y descalifica o desacredita ("subyuga") los conocimientos locales que podrían hacerlo. Foucault no niega la existencia de una ley general del poder, de hecho argumenta que la lógica de las relaciones de poder se desarrolló en el tiempo y el espacio; Foucault sólo niega que un conocimiento de esta lógica se pueda deducir de leyes explicativas basadas en generalizaciones empíricas. Ciertamente, hay leyes generales, pero no pueden ser deducidas a partir de generalizaciones. Las leyes de las relaciones de poder —su microfísica— son análogas a las leyes de la dinámica de los fluidos: invariables en todos los ríos, pero cada río es diferente (Harvey, 1989: 343-344). Cómo se manifiesta en la práctica la lógica del poder, depende del contexto; el poder siempre es negociado y, por tanto, dependiente de las habilidades políticas y las circunstancias de su despliegue (Isaac, 1987).

Ésta, entonces, es la base de la oposición de Foucault a una "teoría general", que se usa para sustentar una interpretación posmodernista de su obra.

Asimismo, las críticas de Foucault que hacen los historiógrafos se vuelven redundantes con una interpretación realista. Leer a Foucault es incómodo para quienes están acostumbrados a las formas ortodoxas de escribir la historia, ya que no proporciona una narración de una secuencia de acontecimientos, no se examinan los temas en orden temporal y hay cortes en la descripción cuando el lector espera continuidad (Giddens, 1987: 213). A pesar de ser verdaderas, esas críticas se basan en una interpretación equivocada del proyecto de Foucault. El propósito de Foucault es delinear un objeto mediante una descripción de las prácticas que lo constituyen, diversas en el tiempo y el espacio; no es elaborar una narración de la secuencia de acontecimientos, ideas o instituciones del pasado. Es útil establecer una analogía con el psicoanálisis. A partir de la narración del psicoanálisis, el psicoanalista "retrodeduce" un modelo de la estructura del ego del sujeto analizado, un proceso organizador inconsciente surgido de una dialéctica entre este núcleo interior y el medio externo (Bollas, 1987: 8). La estructura del ego es la internalización de un proceso, una forma de "memoria

profunda" (Bollas, 1987: 50); constituye una "historia del desarrollo de la persona" (Bollas, 1987: 50). El propósito del psicoanálisis no es investigar la biografía del sujeto analizado sino discernir la estructura del ego a partir de la "lógica privada de la asociación secuencial... implicada en el discurso del paciente" (Bollas, 1987: 1). No es probable que esta lógica de asociación se limite a conjuntar acontecimientos dentro del mismo espacio y tiempo. La relación entre los acontecimientos es más importante que los detalles de su secuencia cronológica y su localización. El objeto de psicoanálisis no existe dentro de los conocimientos tradicionales del tiempo y el espacio: tampoco el objeto de Foucault. Éste es un historiador de la constitución de los objetos, no un narrador de la secuencia de acontecimientos. La sexualidad, por ejemplo, es un objeto en el sentido de que el ego es un objeto. "Lo que quiero hacer evidente es precisamente que el objeto 'sexualidad' es en realidad un instrumento formado hace mucho, y que desde hace siglos ha constituido un aparato de sujeción" (Foucault, 1980: 219). Así como el psicoanalista usa el conocimiento del ego del sujeto analizado para orientar la comprensión de su presente y su pasado, el trabajo de Foucault orienta el conocimiento de los objetos que se dan por sentados explicando su formación histórica. En este sentido, Foucault es un historiador del presente y un filósofo del pasado.

### La lógica situacional y la etnografía organizacional

Reitero que "organización" es el nombre de una abstracción de la corporación que es materializada e interpretada como un objeto concreto evidente por sí mismo, constituido por regularidades del comportamiento y generalizado en explicación de diversas formas sociales: "en primer lugar, se hace una abstracción a partir de un hecho; luego se declara que el hecho se basa en la abstracción" (Marx, 1976: 481). Es precisamente esta concepción positivista de la organización —la realidad como un espacio cerrado bien delimitado, un medio interno que habita en un medio ambiente externo (Cousins y Hussain, 1984: 261)— lo que cuestiona Foucault.

Las disciplinas son precisamente principios organizadores. Son técnicas que subdividen y organizan el tiempo, el espacio y el movimiento; mecanismos micropolíticos que exploran, descomponen y reestructuran el funcionamiento del cuerpo, materializados en la arquitectura de los edificios. Estas técnicas organizadoras se aplican mediante la

observación jerárquica, las sanciones normalizadoras y el examen, que se combinan para determinar normas o reglas de conducta —actividad, comportamiento, lenguaje, sexualidad— y moldear (o "normalizar") a las personas para que se ajusten a ellas. La importancia de Foucault para el análisis organizacional es que mediante la investigación de una serie de instituciones de los siglos XVIII y XIX —penitenciarías, manicomios, escuelas primarias, instituciones militares— mostró cómo están constituidas realmente estas cosas evidentes por sí mismas.

Una interpretación realista de Foucault es útil para el análisis organizacional en dos formas. Primero, ayuda a explicar y desarrollar el modelo de disciplina de Foucault al crear el espacio teórico dentro del cual se puede imaginar (Bhaskar, 1989: 19) y explorar el interior o el lado oculto de sus estudios empíricos del poder. Esto es necesario porque, como reconoce Foucault, su trabajo se refiere a problemas que no se podían hacer explícitos por causa de la forma en que los planteó (Kritzman, 1988: 243). Por ejemplo, el tema central de su obra —la "problematización", cómo están constituidos los objetos desde el punto de vista práctico y conceptual— nunca fue suficientemente aislado (Foucault, 1988: 257). Sugiero que los problemas de Foucault fueron formulados de manera inadecuada porque él carecía de una ontología alternativa para el positivismo que tan concienzudamente demolió. En segundo lugar, al insistir en la necesidad del análisis sustantivo, el realismo distingue el trabajo de Foucault del de sus epígonos —"una teoría presuntuosa disfrazada en una jerga innecesaria"— y lo revela como una guía perceptiva para la investigación empírica, y no como un nuevo lenguaje de teorización de café (Silverman, 1985: 82).

El método empírico de la teoría de Foucault es la etnografía organizacional. La etnografía restablece las conexiones entre "organización" y "sociedad", cortadas por las abstracciones positivistas, al demostrar la lógica situacional de esos mecanismos causales de estructuras que restringen y permiten la acción social, su medio y su resultado. En palabras de Foucault, debemos investigar en "el punto en que el poder llega a la textura misma de los individuos, toca sus cuerpos y se inserta en sus acciones y actitudes, su discurso, su proceso de aprendizaje y su vida cotidiana" (Foucault, 1980: 39). Ésta es la censura final a la teoría positivista de la organización. A pesar de su proclamada afición por los datos empíricos, sólidos y reales, los positivistas rara vez se ensucian las manos con la etnografía. De hecho, se han ocupado de que este "método de indagación que combina ideas teóricas sociales con técnicas para la reunión de datos" (Rosen, 1991: 4-5) esté "casi total-

mente ausente de la literatura sobre la ciencia administrativa” (Rosen, 1991: 22; a propósito de esto, véanse Burrell y Morgan, 1979: 399). La preocupación por la etnografía de Silverman —ese primer “guerrero de los paradigmas” de la organización (Aldrich, 1988: 19)— es una lección para todos nosotros (Silverman, 1991).

Los etnógrafos practican un tipo de abstracción muy distinta de la de los positivistas: no se trata de la extrapolación de la muestra a la población sino de la abstracción de lo general —la microfísica del poder— a lo particular (Burawoy, 1985: 18). La etnografía se basa “en otros estudios, no en el sentido de que retoma donde otros abandonan, sino en el sentido de que, mejor informada y mejor conceptualizada, se sumerge más profundamente en la misma cosa” (Geertz, en Rosen, 1991: 19). Cada forma organizacional particular es moldeada por fuerzas sociales que están difundidas en la sociedad. Esas formas celulares de poder contienen el código genético de la política del cuerpo más grande, el Estado. No son simplemente microcosmos de este cuerpo: lo constituyen, como lo hacen las células reales. Esa muy buscada pero elusiva “sociedad más amplia” o “ambiente” externo en realidad no existe (Donaldson, 1985: 121; Child, 1988).

No podemos generalizar o extrapolar a partir del análisis de Foucault de la historia social francesa para explicar modos contemporáneos de organización en, digamos, Canadá, Gran Bretaña o los Estados Unidos de América. La idea es absurda (podríamos recordar por qué Foucault se oponía a una “teoría general”). El modelo de poder de Foucault tiene aplicaciones mucho más productivas. En primer lugar, puede impulsar críticas de los análisis “descendentes” existentes, reconceptualizar lo que —aquí— se conoce como estudios de la organización y con ello desarrollar el modelo de Foucault y reorientar la investigación empírica. En segundo lugar, se puede aplicar este modelo en investigaciones importantes evaluadas conforme a los criterios de exhaustividad, independencia y consistencia (Hanson, 1958; Sayer, 1979: 115; Isaac, 1987: 68-69; Clegg, 1989b: 126) y revisadas o transformadas según sea pertinente. La tesis de Foucault acerca de que las disciplinas están presentes en la constitución de una serie de formas organizacionales interconectadas, donde se desarrollan y perfeccionan estas técnicas, es altamente plausible y también manifiestamente verificable, si bien en una forma realista, más bien que positivista (Sayer, 1984).

Me gustaría concluir señalando tres áreas importantes que se prestan para el enfoque del análisis organizacional propuesto aquí:

1) Si bien rechazo la caracterización de Foucault como un posmodernista, su modelo es un poderoso instrumento en el análisis empírico de la condición historicogeográfica de la posmodernidad: la transformación en la experiencia del espacio y el tiempo ahora evidente en la organización de la producción, la arquitectura y el diseño urbano (Harvey, 1989; Zukin, 1991; Soja, 1989; Jameson, 1991). Foucault obliga a los analistas organizacionales a aventurarse más allá del *cordón sanitario* del positivismo (Clegg, 1988: 11) y a tomar la geografía con seriedad.

2) Un análisis foucaultiano revela las reglas y técnicas de la contabilidad, el manejo de los recursos humanos y las relaciones industriales como procedimientos para transformar problemas micropolíticos en problemas técnicos que pueden resolverse con un conocimiento más detallado y mejores técnicas de manejo (Smart, 1983). Son “tecnologías organizacionales de la personalidad” (Martin *et al.*, 1988), medios para observar, examinar y normalizar el desempeño y el comportamiento de los empleados (Townley, 1990, 1991, 1992, 1993; Marsden y Townley, 1991).

3) Finalmente, una interpretación realista de Foucault, combinada con la reconstrucción realista de Sayer (1987) del marxismo “tradicional” facilita un acercamiento entre Marx y Foucault y su análisis combinado de la organización de esas estructuras primarias dentro del capitalismo: las relaciones sociales de producción (Marsden, 1992). ¿Acaso la descripción que hace Foucault de la descomposición y la reconstitución del cuerpo no es precisamente una explicación de cómo las relaciones de producción están organizadas en formas empíricas, de cómo el trabajo se convierte en un poder o “fuerza” productiva? (Sayer, 1987; Marsden, 1992; Foucault, 1977: 26).

## Conclusiones

La relación entre “organización” y “sociedad” es la que existe entre lo empírico y lo no empírico; son caras (el anverso y el reverso) de las mismas relaciones sociales, conectadas verticalmente, no horizontalmente. El modelo de Foucault de las prácticas disciplinarias es una descripción de cómo relaciones sociales no empíricas están organizadas, en el espacio y en el tiempo, en formas empíricas. El poder-conocimiento es una propiedad de las relaciones sociales, materializada en las reglas

de las prácticas disciplinarias. Hacer política en torno de estas reglas es el fundamento ontológico de las organizaciones, que estructuran su arquitectura, constituyen la subjetividad, adiestran el cuerpo y moldean la personalidad. Corresponde al etnógrafo captar la lógica situacional de estas reglas de la vida en la organización. Como el capital, la organización no es una cosa, es un proceso: es el sitio de esas prácticas, la resistencia y las luchas contra ellas; mejor aún, es “organizar”, “gobernar” o “modos de regulación”. Es por eso que “los límites de la organización... no pueden ser especificados *a priori*” (Clegg, 1989a: 110). Las “organizaciones” —escuelas, hospitales, corporaciones, sindicatos, ejércitos, asilos, prisiones— están evidentemente separadas, pero en realidad son partes de una estructura entrelazada (Burrell, 1988: 232). Contrariamente a lo que sostiene Donaldson, “no hay un afuera” (Foucault, 1977: 301).

Las conexiones internas entre la organización y la sociedad —entre una superficie evidente y una estructura profunda— nunca pueden ser captadas por una teoría positivista de la organización, ya que la ontología plana de esta teoría no puede reconocer la profundidad de los objetos sociales. Desconoce la posibilidad de la existencia de cosas no empíricas y, por consiguiente, está ciega a las conexiones causales entre la sociedad y sus formas organizacionales, por lo cual las concibe como islas autónomas en un mar social. Niega el espacio teórico dentro del cual se puede conceptualizar la relación entre organización y sociedad; hace imposibles las definiciones reales de la constitución de los objetos; reduce los conceptos abstractos a recursos heurísticos y concibe la abstracción como la generalización a partir de lo empírico. Éstas son las características contenidas en la teoría positivista de la organización, institucionalizada en las escuelas comerciales, protegida por su método hegemónico y defendida vigorosamente por Donaldson. Al considerar la defensa que hace Donaldson, es importante subrayar que la crítica de la teoría de la organización no era simplemente antipositivista sino que también contenía la simiente de una ontología realista. En este trabajo se argumenta que un conocimiento del realismo neutraliza la defensa de Donaldson y proporciona la base para una concepción alternativa —foucaultiana— de las organizaciones.

## Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (1988), “Notes on the Difficulty of Studying the State”, *Journal of Historical Sociology*, 1/1, pp. 58-89.
- Aldrich, H. (1988), “Paradigm Warriors: Donaldson Versus the Critics of Organization Theory”, *Organization Studies*, 9/1, pp. 19-25.
- Atkinson, D. (1971), *Orthodox Consensus and Radical Alternative: A Study in Sociological Theory*, Londres, Heinemann.
- Australian Journal of Management* (1989), Prefacio del editor a Donaldson (1989), 14/2, p. 244.
- Baddeley, S. y K. James (1987), “Owl, Fox, Donkey or Sheep: Political Skills for Managers”, *Management Education and Development*, 18/1, pp. 3-19.
- Barnard, C. (1938), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Bernstein, R. J. (1983), *Beyond Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics, and Praxis*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Bhaskar R. (1978), *A Realist Theory of Science*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- (1986), *Scientific Realism and Human Emancipation*, Londres, Verso.
- (1989a), *Reclaiming Reality: A Critical Introduction to Contemporary Philosophy*, Londres, Verso.
- (1989b), *The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*, 2a. ed., Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Bollas, C. (1987), *The Shadow of the Object: Psychoanalysis of the Unthought Known*, Nueva York, Columbia University Press.
- Bray, M. y C. R. Littler (1988), “The Labour Process and Industrial Relations: Review of the Literature”, *Labour and Industry*, 1/3, pp. 551-587.
- Burawoy, M. (1985), *The Politics of Production: Factory Regimes under Capitalism and Socialism*, Londres, Verso.
- Burrell, G. (1984), “Sex and Organizational Analysis”, *Organization Studies*, 5/2, pp. 221-235.
- (1988), “Modernism, Postmodernism and Organizational Analysis 2: The Contribution of Michel Foucault”, *Organization Studies*, 9/2, pp. 221-235.
- Burrell, G. y G. Morgan (1979), *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*, Londres, Heinemann.
- Child, J. (1988a), “On Organizations in their Sectors”, *Organization Studies*, 9/1, pp. 13-19.
- (1988b), “Letter to the Editor”, *Organization Studies*, 9/1, pp. 43-144.
- Clarke, S. (1982), *Marx, Marginalism and Modern Sociology: From Adam Smith to Max Weber*, Londres y Basingstoke, Macmillan.
- Clegg, S. R. (1977), “Power, Organization Theory, Marx and Critique”, en

- S.R. Clegg y D. Dunkerley (eds.), *Critical Issues in Organizations*, Londres, Routledge and Kegan Paul, pp. 21-40.
- (1983), "Phenomenology and Formal Organizations: A Realist Critique", en S. Bacharach (ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, vol. 2, Greenwich, Conn., JAI Press, pp. 109-152.
- (1988), "The Good, the Bad and the Ugly", *Organization Studies*, 9/1, pp. 7-12.
- (1989a), "Radical Revisions: Power, Discipline and Organizations", *Organization Studies*, 10/1, pp. 97-115.
- (1989b), *Frameworks of Power*, Londres Sage.
- (1990), *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*, Londres, Sage.
- Clegg, S. R. y D. Dunkerley (1980), *Organization, Class and Control*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Coase, R. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, IV, pp. 386-405.
- Cohen, S. (1989), "The Critical Discourse on 'Social Control'. Notes on the Concept as a Hammer", *International Journal of the Sociology of Law*, 17, pp. 347-357.
- Cohen, Sheila (1987), "A Labour Process to Nowhere?", *New Left Review*, 165, pp. 34-50.
- Cooper, R. y G. Burrell (1988), "Modernism, Postmodernism and Organizational Analysis", *Organizational Studies*, 9/1, pp. 91-112.
- Cousins, M. y A. Hussain (1984), *Michel Foucault*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Donaldson, L. (1985), *In Defense of Organization Theory: A Reply to the Critics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1987), "Strategy and Structural Adjustment to Regain Fit and Performance: In Defence of Contingency Theory", *Journal of Management Studies*, 24/1, pp. 1-24.
- (1988), "In Successful Defense of Organization Theory: A Routing of the Critics", *Organization Studies*, 9/1, pp. 28-32.
- Ellerman, D. P. (1983), "The Employment Relation, Property Rights and Organizational Democracy", en C. Crouch y F. A. Heller (eds.), *Organizational Democracy and Political Processes*, vol. 1, Chichester, Wiley, pp. 265-278.
- Foucault, M. (1971), *Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason*, Londres y Nueva York, Tavistock.
- (1976), *The Birth of the Clinic: An Archaeology of Medical Perception*, Londres, Tavistock.
- (1977), *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Londres, Penguin.
- (1980), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1872-1977*, Nueva York, Pantheon.

- (1981), *The History of Sexuality, Volume I: An Introduction*, Harmondsworth, Penguin.
- Giddens, A. (1976), *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, Londres, Hutchinson.
- (1987), "Structuralism, Post-structuralism and the Production of Culture", en A. Giddens y J. H. Turner (eds.), *Social Theory Today*, Oxford, Polity Press/Blackwell, pp. 195-223.
- Gregory D. y J. Urry (eds.) (1985), *Social Relations and Spatial Structures*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Hanson, N. (1958), "The Logic of Discovery", *The Journal of Philosophy*, 55/25, pp. 1073-1089.
- Harvey, D. (1989), *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Blackwell.
- Hawking, S. (1988), *A Brief History of Time: From the Big Bang to Black Holes*, Londres, Transworld.
- Hinings, C. R. (1988), "Defending Organization Theory: A British View from North America", *Organization Studies*, 9/1, pp. 2-7.
- Holton, G. (1968), "Mach, Einstein, and the Search for Reality", *Daedalus*, 67, pp. 636-673.
- Isaac, J. C. (1987), *Power and Marxist Theory: A Realist View*, Ithaca, Cornell University Press.
- Jameson, F. (1991), *Postmodernism: The Cultural Logic of Late Capitalism*, Durham, Duke University Press.
- Keat, R. y J. Urry (1975), *Social Theory as Science*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Knights, D. y H. Willmott (1990), *Labour Process Theory*, Londres, Macmillan.
- Krips, H. (1990), "Power and Resistance", *Philosophy of the Social Sciences*, 20/2, pp. 170-182.
- Kritzman, L. D. (ed.) (1988), *Michel Foucault: Politics, Philosophy, Culture: Interviews and Other Writings, 1977-1984*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Kuhn, T. S. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Londres, University of Chicago Press.
- Lukes, S. (1974), *Power: A Radical View*, Londres y Basingstoke, Macmillan.
- Manicas, P. T. (1980), "The Concept of Social Structure", *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 10/2, pp. 65-82.
- Marsden, R. (1982), "Industrial Relations: A Critique of Empiricism", *Sociology*, 8/2, pp. 232-250.
- (1992), "'The State': A Comment on Abrams, Denis and Sayer", *Journal of Historical Sociology*, 5/3, pp. 358-377.
- Marsden, R. y B. Townley (1991), "Deconstructing Industrial Relations: Power, Rules and Foucault", ponencia presentada en la Canadian Industrial Relations Association Conference, Kingston, Ontario, junio.

- Marx, K. (1973), *Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy*, Harmondsworth, Penguin.
- Marx, K. y F. Engels (1976), "The German Ideology", en *Karl Marx and Frederick Engels Collected Works*, vol. 5, pp. 23-539, Nueva York, International Publishers.
- Massey, D. y R. Meegan (eds.) (1975), *Politics and Method: Contrasting Studies in Industrial Geography*, Londres y Nueva York, Methuen.
- Mills, A. J. (1987/1988), "An Interview with Gareth Morgan: 'Sociological Paradigms and Organizational Analysis'", *Aurora*, 11/2, pp. 42-46.
- Outhwaite, W. (1987), *New Philosophies of Social Science: Realism, Hermeneutics and Critical Theory*, Londres, Macmillan.
- Pugh, D. S., D. J. Hickson, C. R. Hinings, K. M. Macdonald, C. Turner y T. Lupton (1963), "A Conceptual Scheme for Organizational Analysis", *Administrative Science Quarterly*, 8, pp. 289-315.
- Reed, M. I. (1985), *Redirections in Organizational Analysis*, Londres y Nueva York, Tavistock.
- (1988), "The Problem of Human Agency in Organizational Analysis", *Organizational Studies*, 9/1, pp. 47-68.
- Rosen, M. (1991), "Coming to Terms with the Field: Understanding and Doing Organizational Ethnography", *Journal of Management Studies*, 28/1, pp. 1-24.
- Salaman, G. y K. Thompson (eds.) (1980), *Control and Ideology in Organizations*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Sayer, A. (1984), *Method in Social Science: A Realist Approach*, Londres, Hutchinson.
- Sayer, D. (1979), *Marx's Method: Ideology, Science and Critique in "Capital"*, Londres, Harvester.
- (1987), *The Violence of Abstraction: The Analytic Foundation of Historical Materialism*, Oxford, Blackwell.
- Silverman, D. (1985), *Qualitative Methodology and Sociology: Describing the Social World*, Aldershot, Gower.
- (1991), "On Throwing away the Ladders: Rewriting the Theory of Organizations", ponencia presentada en el congreso "Towards a New Theory of Organizations", Keele University, Inglaterra, 3 al 5 de abril de 1991.
- Smart, B. (1983), *Foucault, Marxism and Critique*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- Soja, E. W. (1989), *Postmodern Geographies: The Assertion of Space in Critical Social Theory*, Londres, Verso.
- Storey, J. (1985), "The Means of Management Control", *Sociology*, 19/2, pp. 192-211.
- Townley, B. (1990), "Foucault, Power/Knowledge and its Relevance for HRM", ponencia presentada en la Employment Research Unit Annual Conference:

- "Employment Relations and the Enterprise Culture", Cardiff Business School, septiembre.
- (1991), "Managing by Numbers: Personnel Management and the Creation of a Mathesis", ponencia presentada en la 3rd Annual Interdisciplinary Perspectives on Accounting Conference, Manchester, julio.
- (1992), "In the Eye of the Gaze: The Constitutive Role of Performance Appraisal", en P. Barrar y C. Cooper (eds.), *Managing Organizations in 1992: Strategic Responses*, Londres, Routledge, pp. 155-202.
- (1993), "Performance Appraisal and the Emergence of Management", *Journal of Management Studies*, 30/2, pp. 27-44.
- Urry, J. (1985), "Social Relations, Space and Time", en Gregory, D. y J. Urry (eds.), *Social Relations and Spatial Structures*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 21-48.
- Van Velsen, J. (1967), "The Extended-Case Method and Situational Analysis", en A. L. Epstein (ed.), *The Craft of Social Anthropology*, Londres, Tavistock, pp. 129-149.
- Vincent-Jones, P. (1987), "Theory and Method Reconsidered: A Marxist Analysis of Trespass Law", *Economy and Society*, 16/1, pp. 75-119.
- Whittington, R. (1989), *Corporate Strategies in Recession and Recovery: Social Structure and Strategic Choice*, Londres, Unwin Hyman.
- Whitley, R. D. (1977), "Concepts of Organization and Power in the Study of Organizations", *Personnel Review*, pp. 54-59.
- Zukin, S. (1991), *Landscape of Power: From Detroit to Disney World*, Berkeley, University of California Press.

**Gestión  
regional y local**

# Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local<sup>1</sup>

Enrique Cabrero Mendoza

Laura Flamand Gómez

Claudia Santizo Rodall

Alejandro Vega Godínez<sup>2</sup>

México, al igual que muchos otros países, desde hace más de una década ha venido impulsando políticas descentralizadoras en sus estructuras de gobierno. Sin embargo, México es también uno de los países en los que más débiles impactos ha tenido este tipo de iniciativas. En estudios realizados con anterioridad (Cabrero, 1998) se muestra que en la década de 1983 a 1993 las políticas descentralizadoras impulsadas por Miguel de la Madrid (1982-1988) y por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no lograron los alcances prometidos.

Si bien la propuesta de 1983 fue sólida y consistente por las reformas constitucionales y administrativas que incluía, la realidad es que las relaciones intergubernamentales mantuvieron al final de ese periodo la misma lógica centralista; además, la distribución de los recursos fiscales por niveles de gobierno no se modificó en la medida que se esperaba. Al parecer hubo la convicción de que la descentralización era un proceso que se podía generar “por decreto”. Por su parte, el periodo siguiente dejó en

---

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de avances de un proyecto de investigación en curso coordinado por Enrique Cabrero y que pretende mantener un seguimiento sobre la repercusión del nuevo federalismo en las capacidades de gestión de los gobiernos estatales. Está igualmente relacionado con un primer proyecto de investigación realizado conjuntamente por grupos de trabajo del CIDE y la LBJ School de la Universidad de Texas en Austin (proyecto financiado por la Fundación Ford), cuyos resultados se pueden revisar en P. Ward, V. Rodríguez y E. Cabrero, *Bringing the States Back in. New Federalism in Mexico* (en prensa).

<sup>2</sup> Los autores son investigadores de la División de Administración Pública del CIDE. Agradecen los comentarios de Rodolfo García del Castillo en la fase de estudio de campo.

buena medida de lado la intención descentralizadora, y cuando la retomó se adoptó la estrategia de manejar y controlar la descentralización desde el centro y a partir de la lógica y racionalidad del Programa Nacional de Solidaridad, la cual no necesariamente concebía la cesión de autonomía de decisión a los gobiernos de estados y municipios del país como un componente facilitador del programa, sino más bien como un obstáculo que había que esquivar en la medida de lo posible. Una excepción en el periodo fue la iniciativa de federalización de la educación, a la cual se hará referencia en este trabajo.

Todo esto lleva a concluir que en ambos periodos las políticas descentralizadoras se caracterizaron más por su "tibieza" que por su fuerza e impacto (Cabrero, 1998, cap. 3). En el momento actual México sigue siendo uno de los sistemas federales que observa un mayor grado de centralización en el entorno internacional, tanto si lo comparamos con países desarrollados como si lo comparamos con la realidad de países en desarrollo similares al caso mexicano.<sup>3</sup>

Es por lo anterior que en la actualidad vuelve a aparecer en la agenda de gobierno la necesidad de generar acciones para el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales. Si bien hace más de una década esto era un deseo para la modernización administrativa, ahora se convierte en un punto crítico para el avance de la modernización económica en el proceso de apertura e integración con otras economías, además de ser también uno de los centros "neurálgicos" para los avances en la transición democrática del país. Podría decirse que de no avanzar rápidamente en la construcción de un nuevo federalismo que tenga la particularidad de fortalecer a gobiernos estatales y municipales, los riesgos de un estancamiento en ambos procesos de cambio —el económico y el político— serán mayores.

En 1994, desde el inicio del periodo de Ernesto Zedillo, se planteó la iniciativa de un "federalismo renovado" el cual "...debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las

<sup>3</sup> Diversos trabajos llevan a cabo comparaciones de este tipo; véanse entre ellos B. Medel Cámara y J. Domínguez, "Descentralización fiscal versus crecimiento del sector público: comparación en algunos países de la OCDE", *Trimestre Fiscal*, año 16, núm. 50, México, 1995; Banco Interamericano de Desarrollo, "Progreso económico y social en América Latina: descentralización fiscal", Washington, BID, 1994; E. Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1996, (capítulo 1).

facultades propias del Gobierno Federal" (PND, 1995). Igualmente se señala que "en la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno"; además se sostiene que "...para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades" (PND, 1995).

Así es como el nuevo federalismo para el caso mexicano significa descentralización. Se trata de un reacomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno con la idea de generar un descongestionamiento del centro transfiriendo funciones a los ámbitos estatales y municipales. Y si bien es cierto que no todo ajuste en un sistema federal debería necesariamente darse en favor de los órdenes subnacionales de gobierno, dada la historia —particularmente del México pos-revolucionario— en este país no podría plantearse de otra forma. Existe un rezago importante de los gobiernos estatales y municipales por asumir plenamente sus atribuciones y autonomías formalmente otorgadas por la Constitución mexicana. Se trata pues de asumir un federalismo *de facto* y no sólo *de jure*, para lo cual por el momento es necesario restituir márgenes de acción, decisión, y autosuficiencia en estos niveles de gobierno.

Sin embargo, como la experiencia de la década anterior lo ha mostrado, hasta ahora el sistema mexicano observa una gran capacidad para reacomodarse a todo tipo de iniciativas descentralizadoras sin perder su esencia profunda y su centralismo enraizado no sólo en las formas, sino en la cultura misma de un sistema de gobierno, e incluso del conjunto social que desde los imperios prehispánicos hasta nuestros días hace de la intermediación y la subordinación los mecanismos más frecuentes de relación entre actores sociales.<sup>4</sup> Es por ello que cualquier iniciativa descentralizadora se enfrenta a algo más que un reacomodo de funciones; se trata de lograr una reconfiguración institucional profunda que genere nuevos arreglos entre actores, nuevos mecanismos de decisión, y aun más, nuevas representaciones simbólicas, todo lo cual da como resultado nuevas modalidades para la regulación social.

<sup>4</sup> Una discusión sobre estos aspectos se presenta en Enrique Cabrero, "As organizações locais no Mexico: a força de tração à mudança", en T. Fisher, *Poder local en Brasil*, Brasil, Fundación Getulio Vargas, 1993.

No sería realista pretender que una iniciativa como la del nuevo federalismo genere cambios de esta magnitud, por lo menos no en el corto o mediano plazo; se trata de un proceso que deberá madurar en un horizonte mayor de tiempo. Pero aun cuando esto sea así, surge la necesidad de realizar un seguimiento sobre este proceso, no sólo por su trascendencia, sino porque se requiere ir palpando los cambios, aunque sean marginales, con el fin de reorientar el proceso y realizar las correcciones de política oportunamente. Si bien ha sido lamentable el asfixiante centralismo del modelo mexicano, igual o más lamentable aún sería un proceso descentralizador que agudice la ineficacia de las políticas públicas y que debilite —ahora por la vía del congestionamiento— a los gobiernos estatales y municipales.

En este artículo se presentan algunas primeras observaciones del proceso del nuevo federalismo mexicano. Al tratarse de un proceso que apenas se encuentra en su fase inicial, no pretenderíamos llegar a observaciones definitivas y mucho menos a conclusiones o evaluaciones de impacto del mismo. Simplemente se trata de ponderar los avances, las dificultades, los “puntos críticos” que se presentan, y los retos que van surgiendo y que deberán conformar la agenda de ajustes del proyecto del nuevo federalismo mexicano.

Para ello se eligieron tres sectores de la política pública: 1) educación, 2) salud, y 3) desarrollo regional y combate a la pobreza; esto se debe a la importancia que ha tenido el proceso en dichos sectores. En ninguno de ellos se pretendió realizar un estudio exhaustivo centrado en el contenido mismo de la política; lo que interesa en nuestro trabajo es la observación de las capacidades administrativas e institucionales que comienzan a surgir o a generar “cuellos de botella” en la hechura y gestión de las políticas en el nivel estatal de gobierno. En la revisión de cada uno de estos sectores se mencionan muy brevemente los antecedentes e iniciativas previas de descentralización, posteriormente se describen las características que impregnaron la propuesta del nuevo federalismo, para finalmente comparar el desempeño que se observa entre tres entidades federativas, con el fin de detectar algunas de las variables que parecerían explicar la mayor o menor propensión al desempeño exitoso de los gobiernos estatales.

Es importante señalar que en este estudio nos centramos específicamente en el nivel estatal de gobierno. En parte ello se debe a que, sobre todo en los sectores de educación y salud, las iniciativas descentralizadoras se han orientado a este nivel de gobierno, pero también se debe a que los primeros efectos del proceso sólo pueden observarse por

ahora en los estados, y sólo posteriormente serán visibles en el ámbito municipal. Para el estudio seleccionamos los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí; la razón para esta selección responde en buena medida a que comparten problemáticas propias a un entorno regional similar, aunque los tamaños de sus sectores varían, e incluso los partidos políticos que gobiernan dichos estados. Sin embargo, debe mencionarse que en ésta como en otras investigaciones similares, uno está sujeto a la disponibilidad de los gobiernos a ser estudiados y a la facilidad de acceso a la información; indudablemente éstas fueron razones también muy importantes.

El objetivo preciso del estudio se centró, como ya se decía, en analizar las capacidades administrativas e institucionales que los gobiernos estatales comienzan a mostrar ante las tareas que el nuevo federalismo les impone. Lo anterior se analizó a partir de la observación de cuatro aspectos principales:<sup>5</sup> ¿cuáles son las nuevas *responsabilidades institucionales* de los gobiernos estatales? ¿Qué *estructuras organizacionales* se están adoptando en las administraciones estatales para asumir las nuevas funciones? ¿En qué medida se está dando la *transferencia de recursos* técnicos, humanos y financieros suficientes?, y finalmente, ¿quiénes se están haciendo cargo de las nuevas tareas en el nivel estatal?, es decir, ¿qué *perfil profesional* tienen los nuevos funcionarios responsables?

A partir de la observación de estos cuatro elementos se busca entender mejor las potencialidades del nuevo federalismo y sus retos inmediatos; sobre todo se intenta tener mayor información acerca de los claroscuros del proceso, las diferentes estrategias implícitas en cada sector, y los efectos diferenciados que comienza a generar en los gobiernos estatales del país.

<sup>5</sup> El estudio de campo integró tanto el análisis de datos cuantitativos (algunos de origen federal y otros obtenidos en los gobiernos estatales) así como cualitativos, estos últimos a partir de la revisión documental (de reglamentos, leyes, manuales, documentos internos, y otros), y fundamentalmente de la realización de entrevistas con los funcionarios responsables a nivel estatal. Además se aplicó una encuesta de perfiles de funcionarios de nivel medio y superior en los sectores en cuestión de los gobiernos estatales.

## La descentralización del sector educativo, la estrategia radical<sup>6</sup>

### *Antecedentes de la descentralización educativa*

En mayo de 1992 el gobierno central inició el proceso de federalización<sup>7</sup> de la educación pública básica.<sup>8</sup> En México la política educativa básica, desde 1921 hasta esa fecha, había sido formulada e implementada por el gobierno federal. Esta política, tradicionalmente de carácter centralista, se puede dividir en cuatro momentos principales: una primera fase de centralización y expansión; una segunda fase de desconcentración administrativa; un tercer momento de descentralización pendiente o coexistencia; y finalmente una fase de descentralización y transferencia incompleta.

La primera etapa, de 1921 a 1972, institucionalizó la administración de la educación pública básica en manos del gobierno federal con la creación de la Secretaría de Educación Pública, SEP.<sup>9</sup> La expansión del sistema encontró su justificación en la creciente demanda de educación básica. Desde la creación de la SEP, las concesiones al magisterio (y por lo tanto a su sindicato de maestros, SNTE, fundado en 1943) han sido necesarias para mantener el sistema educativo en funciones.

<sup>6</sup> Un reporte más detallado del estudio de este sector puede verse en: C. Santizo, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", Documento de trabajo, DAP-CIDE, México, 1997. También se incorpora un análisis del sector en Ward, V. Rodríguez y E. Cabrero, *Bringing the States Back in. New Federalism in Mexico* (en prensa). Para el estudio del sector fue muy enriquecedora la participación de María del Carmen Pardo, coordinadora del proyecto *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa*, el cual desarrolla un trabajo de mayor detalle y cuyos resultados están por publicarse. Agradecemos su disposición y la del resto de los participantes.

<sup>7</sup> Según Alberto Arnaut, recibió el nombre de federalización básicamente por dos razones: 1) para diferenciarla de los intentos anteriores de descentralización de la educación básica, aunque con la misma intención, y 2) para ocultar que se debilitaría el poder de negociación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE. Al respecto véase A. Arnaut, "La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994", *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1994, p. 249.

<sup>8</sup> Por educación básica en el presente artículo se entiende: un año de educación preescolar, seis de primaria y tres de secundaria general, impartidos en el sistema formal-escolarizado público para la mayoría de la población entre los 6 y 14 años de edad en el país. No se incluyen las modalidades de educación pública básica indígena (bilingüe) y especial, ni las modalidades de educación básica no escolarizada, debido a que dichas modalidades de educación continúan bajo la administración federal de la educación en la categoría de programas compensatorios.

<sup>9</sup> La Constitución mexicana de 1917, en su artículo tercero, estableció el derecho de todos los mexicanos a recibir educación básica para mejorar las condiciones de vida de la población. La creación de la SEP, el 29 de septiembre de 1921, determinó la posibilidad de cumplir con este mandato constitucional. También, inauguró la centralización y expansión del sistema educativo básico del centro a la periferia del país.

En la segunda etapa —de desconcentración administrativa 1973-1982— se confirmó la hegemonía del gobierno central al promulgarse la Ley Federal de Educación, la cual permitió operar un sistema de administración de la educación pública básica altamente centralizado que aseguró los ámbitos de poder de la SEP y el SNTE y no permitió la participación de los gobiernos estatales y municipales en la formulación de contenidos educativos o en la administración de la mayor parte del sistema escolar básico en su territorio.

Entre los esfuerzos de desconcentración de esta etapa cabe mencionar, en 1973, la creación por parte de la SEP de 9 unidades de servicios descentralizados y de 30 subunidades de servicios descentralizados en el nivel regional. Estas unidades procesaban los trámites de servicios de seguridad social, documentación escalafonaria del personal administrativo y maestros federales en los estados, y concentraban información estadística. Estas delegaciones eran la instancia desconcentrada del gobierno federal que se encargaba de ejercer el presupuesto asignado para el sistema educativo federal en el estado y resolver demandas de los profesores federales en los estados. Esta etapa de desconcentración administrativa ratificó el control del gobierno central en materia educativa.

Posteriormente, los actores políticos del sector educativo se vieron amenazados en sus ámbitos de poder cuando el presidente De la Madrid propuso la descentralización del sistema educativo. Se firmaron diversos acuerdos entre el gobierno federal y los estatales, pero los resultados distaron mucho de la propuesta presidencial. Se trataba de un proceso descentralizador que requería, para llevarse a cabo, altos costos de negociación política y también económicos que no se asumieron. Al mismo tiempo, la disidencia magisterial había tomado fuerza. Para mantener funcionando el sistema educativo la SEP estableció acuerdos políticos con el SNTE, mediante los cuales se cedieron espacios de decisión en las direcciones generales de Servicios Coordinados, que posteriormente se convirtieron en secretarías de Educación en los estados. Sin embargo, ambos sistemas educativos (estatal y federal) continuaron bajo autoridades administrativas y sindicales distintas; por eso, esta etapa, que va de 1982 a 1991, se puede caracterizar como una fase de descentralización pendiente o coexistencia.

En 1992, el presidente Salinas retomó los principios de la política de descentralización de De la Madrid. La modernización, vía descentralización, significó el adelgazamiento del aparato federal y la concurrencia en el gasto de los distintos niveles de gobierno. Esta política de

descentralización-federalización pretendía, además de promover la cultura del cofinanciamiento de los servicios públicos con recursos intergubernamentales y privados, fragmentar al SNTE para debilitar su poder de negociación que cada vez representaba más costos políticos y económicos para el gobierno federal. En el nuevo escenario, las funciones reguladoras-normativas y de asignación de recursos financieros para el sistema educativo básico nacional quedaron en manos del gobierno federal, mientras que las operativas y administrativas fueron transferidas a los gobiernos estatales.

*La nueva distribución de responsabilidades institucionales entre niveles de gobierno*

Para realizar el traspaso (de la administración e impartición) de la educación básica federal a los estados (después de concertar con el SNTE), el gobierno federal emitió el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992. Simultáneamente se firmaron los Convenios de Transferencia del sistema educativo con cada estado. La SEP propuso la creación de Organismos Públicos Descentralizados (OPD) como estructuras administrativas temporales para recibir al sistema escolar transferido, y posteriormente integrarlo al sistema estatal de administración de la educación.

En 1993 se sustituyó la Ley Federal de Educación con la Ley General de Educación. Esta última otorga funciones operativas a la SEP para que imparta y administre la educación básica en el Distrito Federal únicamente. La SEP conserva muchas de sus funciones, entre ellas: normativas, para formular las leyes que rigen el sistema educativo básico nacional; de financiamiento, para concurrir en el gasto educativo con los estados y compensar a las zonas más rezagadas del país; de evaluación, para emitir indicadores que permitan evaluar el sistema educativo básico nacional; de formulación y actualización de planes y programas, para la educación en todo el territorio nacional; y de fiscalización, para vigilar el uso de los recursos transferidos a los estados.

Los estados incrementaron sus obligaciones operativas y administrativas porque ahora son responsables de la administración e impartición de educación básica en todo el territorio estatal. También se otorgaron facultades normativas para emitir leyes estatales de educación y vigilar que se respeten los derechos laborales y prestaciones de todos los docentes; en cuanto al financiamiento, deberán asignar recur-

sos crecientes en términos reales a la educación básica; en relación con la evaluación, deberán desarrollar un sistema de indicadores para evaluar el sistema de educación básica estatal; y deberán formular contenidos regionales pertinentes para el contexto estatal y someterlos a la autorización de la SEP. Esta última evaluará la calidad de los programas, ya que, según el discurso oficial, el gobierno federal llevó a cabo la descentralización con el propósito de mejorar la calidad de la educación en todo el país.

A los gobiernos municipales corresponde prestar los servicios educativos en su territorio y celebrar convenios con el gobierno estatal para coordinar y unificar sus actividades educativas. En cuanto al financiamiento, se espera que contribuyan al mantenimiento de sus escuelas. Es en el nivel municipal donde se promoverá la participación social a través de los Comités Municipales de Educación. Sin embargo, en la práctica, si bien éstos se encuentran constituidos, no están en funcionamiento, por lo que no se puede hablar todavía de una descentralización hacia la sociedad civil ni hacia los gobiernos municipales.

A partir de la distribución de competencias mencionada, se puede observar el carácter dual del federalismo educativo; por un lado, el gobierno central es el encargado de mantener la integración del sistema, de garantizar un contenido educativo nacional y estándares mínimos de calidad; por otro, el contenido descentralizador de la política se encuentra en las facultades operativas y administrativas que ejercen los estados y en los contenidos regionales que pueden diseñar y proponer a la SEP.

Es importante señalar que antes de realizar la transferencia del sistema educativo básico federal a los estados, al parecer ningún nivel de gobierno elaboró diagnósticos de las capacidades administrativas y operativas en cada entidad federativa. Estas últimas tampoco tuvieron tiempo de evaluar las condiciones en que se les transfería el sistema federal de educación básica. La política tenía que implementarse de manera sorpresiva y rápida (por decreto se estableció en un solo día y, en la práctica, se implementó en un mes) para que no se diera marcha atrás. Previamente a ello, el gobierno federal ya había acordado con el SNTE las condiciones en las cuales se llevaría a cabo la transferencia del personal docente y administrativo; obtuvo su aprobación a cambio de garantizar la homologación hacia arriba de salarios y prestaciones sociales. Respecto de estas últimas, nunca se establecieron detalles operativos ni de asignación de recursos financieros por parte del gobierno federal a los estados para llevarla a cabo. Es evidente que se adoptó, por motivos políticos, una estrategia radical y sorpresiva.

La magnitud del conflicto administrativo, político y económico que enfrentó cada estado estuvo directamente determinada por el número de secciones sindicales en la entidad y el tamaño del sistema educativo a administrar. En el caso de Aguascalientes, sólo existía una sección federal de docentes que representa 97% del sistema educativo básico, el cual constituye 1% del sistema educativo básico nacional. En Guanajuato coexistían dos secciones sindicales en una proporción de 70% maestros ex federales y 30% estatales, que representan, en total, 5% del sistema de educación básica nacional. En San Luis Potosí, también coexistían dos secciones sindicales en una proporción de 84% maestros ex federales y 16% estatales, que representan 3% del sistema de educación básica en el país (véase cuadro 1).

En Aguascalientes, por lo tanto, la integración del sistema al estado no enfrentó la oposición de docentes estatales (que eran unos cuantos maestros de preescolar y secundaria). El hecho de no dedicar mucho tiempo a las negociaciones sindicales y que no se rompiera en ningún momento el diálogo entre los agentes involucrados en el estado, permitió pasar rápidamente de las cuestiones administrativas a las propiamente educativas.

*Estructuras organizacionales emergentes en los gobiernos estatales*

Por lo que se refiere a este aspecto, se observó que en Aguascalientes, debido al bajo nivel de conflicto para integrar el sistema educativo básico federal al estado, fue posible conservar como figura administrativa el organismo público descentralizado que se había creado para la transferencia del sistema. Éste adquirió el nombre de Instituto de Educación de Aguascalientes, el cual posee personalidad jurídica y patrimonio propios; esta estructura jurídica permite, a diferencia de una Secretaría de Educación, que la asignación de recursos financieros que provienen de la federación para el pago de salarios sea entregada al instituto con mayor oportunidad que en el caso de las secretarías de Educación, pues, en este último caso, las secretarías de Finanzas de los estados retienen dicha asignación por más tiempo.

La descentralización del sector educativo básico ha enfrentado dos problemas principales: la integración administrativa y los recursos financieros escasos. De los tres estados estudiados, en ambos casos Aguascalientes tuvo problemas menos graves, en el primero porque no

**Cuadro 1. Sector educativo**  
Número de alumnos, maestros y escuelas en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí antes y después de la transferencia del 18 de mayo de 1992

Aguascalientes						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	176 101	179 971	6 746	6 819	1 066	1 062
% Federal	98.2	0.8	96.8	1.8	94.6	11.4
% Estatal	1.8	99.2	3.2	98.2	5.4	88.6
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Guanajuato						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	975 519	990 489	32 844	33 531	6 913	7 236
% Federal	73.2	0.7	72.0	1.6	79.9	7.5
% Estatal	26.8	99.3	28.0	98.4	20.1	92.5
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
San Luis Potosí						
	Alumnos		Maestros		Escuelas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Total (a+b)	527 182	529 569	23 775	23 701	6 452	6 385
% Federal	86.7	1.1	83.8	2.4	80.8	9.1
% Estatal	13.3	98.9	16.2	97.6	19.2	90.9
% Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en Carlos Ornelas, "La descentralización de la educación, el federalismo difícil", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE, 1995. Véase también Estadísticas Básicas de la Educación, inicio y fin de cursos 1991-1992, México, SEP, Dirección General de Programación.

existió la necesidad de integración en el interior del sistema educativo en el estado y sólo se llevó a cabo la creación del Instituto de Educación. Por lo que se refiere a los recursos financieros, la estructura jurídica del instituto ha sido favorable para la obtención de recursos no gubernamentales, debido a su funcionamiento semiautónomo en relación con el aparato central del gobierno estatal. El Instituto de Educación se creó sólo con el fin de recibir y administrar el sistema educativo transferido, por lo que se crearon las direcciones generales y grupos de asesores idóneos para realizar dicha labor, es decir, no se tenían herencias de burocracias anteriores.

Por su parte en Guanajuato, la integración de los dos sistemas escolares que coexistían con sus dos secciones sindicales, con predominio de la ahora ex federal, fue compleja. En la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, laboraban los maestros y administrativos estatales, y en la antigua Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, (ahora denominado Instituto de Federalización y Modernización Educativa), el personal ex federal administrativo y docente. Para la integración se creó una Unidad Coordinadora que llevaría a cabo la reorganización del sistema educativo; sin embargo, la integración aún no se logra, pues se conservaron estructuras con funciones paralelas. La situación está todavía lejos de la deseada; cada sistema escolar conserva sus propias estadísticas, de manera que todavía hay rubros de personal y contrataciones para cuya homologación no existen cruces de información. Además de los problemas administrativos mencionados, las relaciones con las secciones sindicales fueron de mucha tensión cuando se nivelaron los salarios. El gobierno federal proporcionó los recursos para ello, pero fue una situación muy distinta la que se presentó cuando se evidenciaron las diferencias en prestaciones sociales, para cuya homología, hasta la fecha, ni el gobierno federal ni el estatal cuentan con los recursos necesarios.

En San Luis Potosí, antes de la federalización, coexistían dos sistemas escolares para la educación básica; el estatal administraba la Secretaría de Educación y Servicios Sociales, y el federal era administrado por la delegación de la SEP en el estado. Para transferir el sistema de educación federal al estado se crearon dos organismos públicos descentralizados: la Comisión Estatal de Educación, que fue un órgano de colaboración del gobierno estatal para recibir el sistema educativo traspasado por el gobierno federal, y el Comité Estatal para la Reorganización Educativa, el cual supervisó todo el proceso de transferencia. En esta entidad se creó la Dirección General de Gasto Educativo en el gobierno

del estado porque existe una lucha constante entre las dos secciones sindicales por el control del gasto. Al igual que en los otros estados en donde coexistían dos secciones sindicales de docentes, la rivalidad entre ellas es evidente, lo cual lógicamente ha tenido un impacto sobre la administración del sistema y el desorden en la recepción.

Un último aspecto relacionado con las estructuras organizacionales se refiere al peso que los trabajadores administrativos del sector educativo tienen en cada estado. En San Luis Potosí significan 17% del total, en Guanajuato 24%, mientras que en Aguascalientes llegan a 32%. Al parecer, el peso de los trabajadores administrativos en este sector sí ha tenido una correlación con la calidad y cuidado de la administración del sistema, puesto que en este sentido ha destacado el caso de Aguascalientes.

#### *La transferencia de recursos en la federalización educativa*

Recibir en administración los recursos necesarios para el pago de la nómina, en el menor tiempo posible, representa una ventaja para el Instituto de Aguascalientes, pues éstos constituyen 99% de los recursos financieros para educación (véase cuadro 2) y, en general, es una proporción similar en todas las entidades del país. Analizando el total de recursos financieros transferidos por el gobierno federal para educación en los estados, éstos representan entre 60 y 96% del presupuesto total destinado a educación en las entidades federativas (véase cuadro 3). Al considerar que casi la totalidad de los recursos federales (99%) se destinan al pago de la nómina, es evidente que los estados dependen totalmente de dichas asignaciones federales para administrar su sistema educativo. Su capacidad para generar recursos en el ámbito local para educación es, en general, limitada; Aguascalientes concurre con 4%, San Luis Potosí con 11%, y destaca en el país el caso de Guanajuato, con 40%, de los pocos que han sido capaces de aportar montos crecientes tal como lo prevé la Ley General de Educación de 1993.

Las transferencias federales para educación en los estados, como se puede observar, han sido bastantes para cubrir el pago de la nómina del personal transferido; por ello, en Aguascalientes en 1995 éstas ascendieron a 96%, suficientes para sostener 97% del sistema federal transferido. En Guanajuato, el gobierno federal transfirió 60% de los recursos financieros para una sección ex federal que representa 70% del sistema educativo. En San Luis Potosí, los recursos financieros

**Cuadro 2. Presupuesto federal autorizado para educación en los estados**  
(Clasificación presupuestaria económica)  
(1994 = 100)

Estados	Gasto corriente			Gasto de capital			Total		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
<b>Aguascalientes</b>									
Nominal	276 822.2	328 380.7	277 108.3	658.2	923.3	1 034.2	277 480.3	329 304.0	278 142.6
Porcentaje	99.8	99.7	99.6	0.2	0.3	0.4	100.0	100.0	100.0
<b>Guanajuato</b>									
Nominal	797 582.3	967 109.7	839 769.4	1 254.2	1 833.0	2 128.9	798 836.4	968 942.7	841 898.3
Porcentaje	99.8	99.8	99.7	0.2	0.2	0.3	100.0	100.0	100.0
<b>San Luis Potosí</b>									
Nominal	716 041.7	898 296.8	736 572.7	1 546.0	2 296.7	2 595.9	717 587.7	900 593.5	739 168.7
Porcentaje	99.8	99.7	99.6	0.2	0.3	0.4	100.0	100.0	100.0
<b>Total nacional</b>									
Nominal	21 710 988.8	24 549 200.0	21 052 376.9	44 916.2	66 700.0	72 593.1	21 755 905.0	24 615 900.0	21 124 970.0
Porcentaje	99.8	99.7	99.7	0.2	0.3	0.3	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en Compendio Estadístico por Entidad Federativa, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 1995.

**Cuadro 3. Gasto destinado a la educación básica en los estados según su origen: federal o estatal**  
(pesos corrientes)

Año	Aguascalientes			Guanajuato			San Luis Potosí		
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total
1993									
Nominal	259 411	20 224	279 635	746 816	—	—	670 858	64 475	735 333
Porcentaje	93	7	100	—	—	—	91	9	100
1994									
Nominal	320 000	24 345	344 345	968 943	475 275	1 444 218	900 594	82 569	983 162
Porcentaje	93	7	100	67	33	100	92	8	100
1995									
Nominal	375 490	15 227	390 717	1 136 554	752 259	1 888 813	997 870	123 242	1 121 112
Porcentaje	96	4	100	60	40	100	89	11	100

Fuentes: Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, 1993, 1994 y 1995; Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, 1993, 1994 y 1995; en el caso de Guanajuato, los rubros estatal y total fueron obtenidos por el maestro Alejandro Méndez; SEP, Compendio Estadístico por Entidad Federativa, 1993, 1994 y 1995.

federales ascendieron en el mismo año a 89% del total destinado a educación en el estado, apenas suficientes para sostener a una sección ex federal que representa 84% de su sistema educativo. Es evidente que la descentralización no ha generado recurso adicional alguno para los gobiernos estatales más allá de los estrictamente comprometidos por las transferencias federales; por el contrario, como se mencionaba, se asume que cada gobierno estatal irá asignando cada vez mayores recursos de la hacienda estatal.

Es importante mencionar el caso de Aguascalientes, en el que no todas las aportaciones financieras para el Instituto de Educación se contabilizan en el presupuesto de egresos del estado, pues el instituto genera ingresos independientes al invertir sus recursos financieros y contratar créditos por proyecto con los bancos locales. Esto le ha permitido poseer una administración de la educación con mayores márgenes de maniobra promoviendo programas innovadores para el sector, que, al presentar proyectos viables (con base en diagnósticos, bases de datos y planeación elaborada en el estado) a todos los posibles proveedores de recursos financieros (incluyendo al gobierno federal), obtiene recursos adicionales con mayor facilidad que otros estados en donde se carece de diagnósticos acerca del sistema educativo local y por ello es difícil presentar proyectos a los posibles inversionistas.

Otro aspecto por mencionar es que se observan diferencias importantes en la eficiencia de la asignación de recursos por estado (véase cuadro 4). En cuanto al costo por alumno, puede verse que el caso de Guanajuato es destacado (944 pesos por alumno) en comparación con Aguascalientes (1 128 por alumno), mientras que San Luis Potosí se encuentra en una situación de mayor ineficiencia (1 377 por alumno).

#### *Perfiles profesionales de los nuevos responsables en gobiernos estatales*

Un elemento que destaca al abordar este tema es que la mitad de los funcionarios encuestados (52%)<sup>10</sup> en los tres estados tienen como máximo dos años de antigüedad en el puesto que ejercen actualmente. Al observar cada uno de los estados, a cinco años de la descentralización,

<sup>10</sup> La encuesta fue aplicada en los tres sectores estudiados en los niveles primero (titulares), segundo (subdirectores o subsecretarios), y en ocasiones algunos funcionarios del tercer nivel (directores de área), en los tres estados analizados.

**Cuadro 4.** Indicadores generales de educación básica en los estados

<i>Estado/grado</i>	<i>Gasto por alumno en educación básica en los estados (1994=100)</i>		
	<i>1990-1991</i>	<i>1992-1993</i>	<i>1994-1995</i>
Aguascalientes	775.4	1 105.3	1 128.3
Guanajuato	559.5	812.1	944.5
San Luis Potosí	751.4	1 123.9	1 377.5
<i>Total nacional</i>	763.5	1 189.0	1 296.1

Fuente: Elaboración propia con base en Principales Indicadores Educativos por Nivel y Entidad Federativa, México, SEP-Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto.

surgen diferencias significativas; mientras en San Luis Potosí 60% de los mandos superiores están en el puesto actual desde hace tres meses, en Aguascalientes y en Guanajuato la mitad de los funcionarios tiene dos años en el puesto. La experiencia de los mandos superiores resulta más interesante si observamos su antigüedad en el sector educativo básico federal o estatal: 25% posee entre 5 y 10 años, 20% entre 10 y 15 años, y 10% más de 15 años. En este caso, es en el estado de San Luis Potosí donde 28% de los funcionarios entrevistados han laborado en el sector por más de 15 años, en contraste con Aguascalientes, donde 77.7% tienen entre 1 y 5 años de antigüedad en el sector. En el caso de Guanajuato, la situación, comparada con los dos estados anteriores, es intermedia, puesto que 50% tiene entre 1 y 5 años, y el otro 50% tiene entre 5 y 15 años.

Al revisar el puesto anterior en el estado de Guanajuato,<sup>11</sup> 50% de los funcionarios proviene de otros estados del país, lo que ha ocasionado la incomunicación entre los originarios del lugar y “los de fuera” en la secretaría; esto genera rechazos a las propuestas de cambio promovidas por el personal ajeno a trayectorias locales. En San Luis Potosí, más de la mitad de los entrevistados ha trabajado para la representación del gobierno federal en el estado durante su puesto anterior, por lo que los

<sup>11</sup> La clasificación de la encuesta de perfiles profesionales aplicada en este proyecto de investigación incluye dos categorías para el puesto, que son: puesto anterior y puesto inmediato anterior al actual.

funcionarios son conocidos por sus subalternos. En Aguascalientes, cerca de la mitad (44%) ha trabajado en el gobierno federal, 11% en el sector académico, 33% en el gobierno estatal y 11% en la representación del gobierno federal en el estado; en este caso, el problema es que con la descentralización los empleados federales deben subordinarse a funcionarios estatales, lo cual no ha sido fácil.

En cuanto a la formación académica, si consideramos los tres estados juntos, 40% de la muestra tiene licenciatura, 13% ha cursado diplomados, 31% tiene el grado de maestría y 13% cuenta con doctorado. Analizando la escolaridad por estados, San Luis Potosí concentra a los funcionarios con más experiencia en el sector educativo; en Guanajuato la mitad cursó únicamente la licenciatura y el grado de escolaridad más alto es de maestría, y en Aguascalientes 44% tienen maestría. En cuanto a los rangos de edad, en San Luis Potosí 50% de los funcionarios tiene 50 años o más, y el otro 50% tiene más de 40; además, se han dedicado a trabajar en el sector educativo, lo cual confirma que éste es el estado en el que más experiencia acumulada encontramos en los funcionarios.

En Guanajuato, 75% de los entrevistados se encuentra en el rango de edad de los 40 a 49 años, en donde no todos los funcionarios provienen del sector educativo, por lo que podríamos clasificar su grado de experiencia en el sector como media; además, en este caso encontramos funcionarios que provienen de otros estados del país, por lo que su conocimiento de la situación del sector en el estado también podría clasificarse como media. En Aguascalientes, 77% de los funcionarios tiene menos de 49 años; de éstos, 33% se encuentra entre los 30 y 39 años, y 44% está cercano a los 40, por lo que es la administración con mandos superiores más jóvenes, y 50% de los funcionarios tiene menos de tres años en el puesto actual. Además, la experiencia en el sector de la educación básica es la más baja observada entre los tres estados, toda vez que 77% de los funcionarios tiene menos de cinco años de experiencia en el sector educativo.

#### *Observaciones preliminares del nuevo federalismo en el sector educativo*

Como se puede ver, los saldos del nuevo federalismo en el sector educativo son desiguales:

- La complejidad y los rezagos propios del sector en su situación anterior a la descentralización han sido determinantes para hacer más o menos crítica la recepción por parte del nivel estatal de gobierno de los estados estudiados, esto sitúa a Aguascalientes en una posición menos crítica que San Luis Potosí y Guanajuato, puesto que los indicadores de analfabetismo e infraestructura eran mejores, además de que no se enfrentaba la integración de dos secciones sindicales.
- A partir del caso de Aguascalientes se puede ver que, paradójicamente, la inexperiencia en el manejo de la política educativa en el nivel estatal permitió un diseño organizacional más adecuado (organismo descentralizado), un manejo más eficiente de los limitados recursos que se transfirieron, lo cual daba mayor autonomía al sector educativo estatal, así como una cultura más creativa e innovadora en los funcionarios responsables del manejo del sistema educativo, los cuales —de los tres estados, estudiados— son los menos experimentados en el manejo de la educación básica.
- Por lo que se refiere a esfuerzos que orientados a la calidad educativa hayan realizado los estados, es difícil hacer evaluaciones porque es igualmente difícil obtener este tipo de indicadores; se observa, por ejemplo, que en los tres estados ha habido una ligera mejora en la relación de número de alumnos por grupo y número de alumnos por profesor. Destaca el caso de San Luis Potosí con 26 alumnos por maestro en el nivel primaria contra 30 de Aguascalientes y 31 de Guanajuato. Sin embargo, parecería que el mayor esfuerzo orientado a la calidad ha sido el desarrollado por Aguascalientes, estado en el que se han emprendido diversas iniciativas innovadoras que han generado un mejor desempeño del sector, tales como programas de capacitación para profesores, contenidos regionales importantes, programas de equipamiento escolar, activación de comités educativos con participación de diversos agentes de la sociedad civil, y municipalización, entre otros aspectos.<sup>12</sup>
- Este sector presenta una situación difícilmente comparable con la de otros sectores. La presencia y peso político del sector

<sup>12</sup> Una descripción amplia del caso educativo en Aguascalientes y en otros cuatro estados puede verse en María del Carmen Pardo (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, El Colegio de México, 1998 (en prensa).

magisterial, y el peso y magnitud de las estructuras institucionales y administrativas, son específicos del ámbito educativo mexicano y hacen de él un universo de muy alta complejidad en relación con otros ámbitos de las políticas públicas. Es por ello que los problemas que observa el proceso descentralizador en este sector deberán ser ponderados de esa manera.

- Es claro que la estrategia radical empleada en la descentralización del sector educativo ha generado complicaciones mayores para los estados. Si bien se puede entender el contexto político que propició esta forma de proceder, es indudable que administrativa, política e institucionalmente, ha ocasionado crisis recurrentes de todo tipo en las administraciones de los estados. La magnitud de las transferencias y la velocidad con la que se implementaron, ha ocasionado un congestionamiento profundo en las administraciones estatales. Los recursos transferidos han duplicado prácticamente el total de recursos que las haciendas estatales manejaban; el total del personal gubernamental por estado en muchos casos se multiplicó por cuatro; la fuerza del sindicato ha desestabilizado a varios gobiernos estatales, y la falta de expertos técnicos ha inhibido, en mucho, capacidades innovadoras estatales.
- Los riesgos de una estrategia como la adoptada en este sector para un reacomodo del federalismo son de consideración. Se trata de una descentralización impuesta abruptamente desde el centro que simultáneamente, en el corto plazo, parece haber debilitado al nivel federal, a los estatales y a los municipales. Habrá que evaluar si al menos los motivos políticos por los que el proceso se hizo de esta forma están ahora resueltos. Una estrategia de *shock* como la adoptada en este sector corre grandes riesgos en cuanto a la capacidad de gestión de la política, además de someter a los gobiernos estatales a un desgaste político e institucional muy agudo.

## La descentralización del sector salud, la estrategia incremental<sup>13</sup>

### *Antecedentes de la descentralización en el ámbito de la salud*

Para entender la dinámica descentralizadora de un sector como el de salud, es preciso mencionar algunos antecedentes. México, como muchos países latinoamericanos, posee varios sistemas de servicios de salud que a través del tiempo han actuado incoordinadamente, lo cual ha provocado marcadas desigualdades y deficiencias en cuanto al uso de los recursos y la calidad de la atención.<sup>14</sup> De tal manera, la variedad de servicios de salud, las diferencias en cuanto a financiamiento (tripartito o fiscal) y las de orden jurídico o administrativo han provocado que no exista un modelo de atención a la salud homogéneo, es decir, capaz de asegurar el acceso a servicios básicos de salud de calidad semejante, el cual garantice, además, que los recursos tecnológicos, materiales y financieros no muestren desigualdades pronunciadas.<sup>15</sup>

Con estos antecedentes, y en el contexto del nuevo federalismo, se rescató el programa de descentralización de los servicios de salud para población abierta de primero y segundo niveles,<sup>16</sup> que había iniciado en la década de 1980, durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Es

<sup>13</sup> Un reporte más detallado del estudio de este sector puede verse en: L. Flamand, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", Documento de trabajo, México, DAP-CIDE, 1997.

<sup>14</sup> Los servicios de salud pueden clasificarse como sigue: a) servicios para universos cerrados que agrupan a los de seguridad social —como los del IMSS o el ISSSTE— y a los derivados de contrataciones colectivas —como los de Pemex; b) servicios para universos abiertos, los cuales incluyen los servicios de salud que benefician a población abierta gratuitamente o mediante cuotas de recuperación, como los de la Secretaría de Salud, los que se prestan conforme a esquemas de solidaridad social a cambio de labores de beneficio comunitario o familiar, como IMSS-Coplamar (ahora IMSS-Solidaridad), y los que proporcionan los estados y los municipios; c) servicios privados, sea cual sea la forma en que se contraten.

<sup>15</sup> José Francisco Ruiz Massieu, "La descentralización de los servicios de salud: obstáculos y soluciones", en Miguel de la Madrid, *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 82. Cabe mencionar que en México, poco más de la mitad de la población tiene acceso a la atención médica por medio del sistema público de seguridad social. El IMSS y el ISSSTE representan, en conjunto, 90% de los asegurados. Sobre las diferencias por ejemplo, en 1987, en términos de costos anuales por persona, la Secretaría de Salud gastó 44 dólares, el ISSSTE 62, el IMSS 69, Pemex 182 y Coplamar 7.2.

<sup>16</sup> Los servicios de salud se dividen en tres tipos: los de primer nivel que incluyen medicina general, medicina preventiva primaria y medicina del trabajo; los de segundo nivel que incluyen las especialidades básicas, medicina preventiva secundaria, salud ocupacional y rehabilitación primaria y, los de tercer nivel o de alta especialidad que incluyen las especialidades secundarias además de laboratorios especializados.

necesario mencionar que ese proceso que se llevó a cabo entre 1983 y 1987 forma parte también de la reforma sanitaria mexicana (Frenk, 1994), la cual inició en 1983, a partir de la reforma al artículo 4º constitucional. Esta reforma motivó la promulgación de la Ley General de Salud (1983), y con base en el artículo 5º de dicha ley se creó el Sistema Nacional de Salud (SNS), el cual comprende entre sus propósitos reforzar la capacidad operativa y de gestión de los servicios de salud en los gobiernos de los estados.

A partir de ese momento, la Secretaría de Salud quedó a cargo de la facultad normativa y de control, y se delegaba a los estados la operación de los servicios. Se transfirió a los estados la dirección, coordinación y conducción operativa de la atención médica, la salud pública y el control sanitario en materia de salubridad general concurrente; se permitió el uso gratuito por parte de los servicios estatales de salud de los muebles e inmuebles federales, pero la federación conservó la propiedad; se descentralizó la administración de los recursos financieros federales mediante subsidio y se alentaron las aportaciones estatales; el gobierno federal conservó la titularidad en la relación laboral con los trabajadores federales que laboraban en los Servicios Estatales de Salud.

En 1984 se estableció que la descentralización culminaría en 1986; sin embargo, hasta este año sólo 12 estados participaban en la integración orgánica, los cuales en conjunto representaban 35.7% de la población abierta nacional, y el IMSS-Coplamar conservaba 72% de sus unidades y 60% de su cobertura. Las explicaciones de por qué el proceso se interrumpió parecerían tener el problema financiero como factor determinante (González Block, 1992 y Cardozo, en Cabrero, 1998). En realidad, el proceso descentralizador de los ochenta logró sentar las bases para el funcionamiento cada vez más autónomo de los sistemas estatales de salud pues estableció un aparato mínimo de gobierno estatal especializado en salud, que complementó la percepción federal de los problemas. Sin embargo, la primera descentralización no logró liberar a la Secretaría de Salud de todas sus responsabilidades operativas en los estados, pues siguió a cargo de los Servicios Coordinados de Salud en 17 entidades que no participaron en el proceso (al final sólo 14 se incluyeron en ese proceso descentralizador).

Durante el sexenio de Salinas de Gortari, la política de descentralización de los servicios de salud se abandonó casi totalmente. En realidad, no se modificaron ni los procedimientos de asignación presupuestal, ni la propiedad federal de bienes muebles e inmuebles o la

administración federal de los recursos humanos de los servicios estatales. En cuanto a los estados no descentralizados en los ochenta, la situación se mantuvo igual: no se avanzó en el proceso.

#### *La nueva distribución de responsabilidades institucionales entre niveles de gobierno*

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se recupera, como prioridad dentro del sector salud, la descentralización de los servicios para la población abierta de primer y segundo nivel; el propósito no es solamente, como lo fue durante el periodo anterior, fortalecer a los 14 estados ya descentralizados,<sup>17</sup> sino

terminar de delegar a todos los estados y al Distrito Federal las facultades, decisiones, responsabilidades y el control sobre la asignación y el uso de los recursos que permitan a las autoridades locales un funcionamiento descentralizado real. De tal forma, serán transferidos a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad, junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación (PND, 1995).

En diversos momentos se han reiterado los compromisos y se han subrayado los objetivos: atención más ágil, oportuna, humana y eficaz en clínicas y hospitales.<sup>18</sup>

Los preparativos para la descentralización en el proyecto del nuevo federalismo iniciaron en 1995. Sin embargo, el *Acuerdo nacional para la descentralización de los servicios de salud* entre el gobierno federal, los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal no se firmó hasta agosto de 1996. A partir de ese momento, mediante la firma de acuerdos específicos con cada estado, se inició la transferencia a las entidades de los recursos humanos y presupuestales, así como de los bienes muebles e inmuebles y los equipos e instalaciones existentes en cada estado para la prestación de servicios de salud a la población que no es derechohabiente de la seguridad social.

A partir de la descentralización, en el marco del nuevo federalismo,

<sup>17</sup> Véanse Secretaría de Salud, *Informe de labores* (1989-1990, 1990-1991, 1991-1992, 1992-1993 y 1993-1994), México.

<sup>18</sup> "Texto del mensaje al H. Congreso de la Unión", *La Jornada*, México D. F., 2 de septiembre de 1995.

el Consejo Nacional de Salud<sup>19</sup> ha desempeñado un papel protagónico en la política, pues se ha convertido, legalmente y en la práctica, “en la instancia permanente de coordinación de las autoridades de salud de la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal para la planeación, programación y evaluación de los servicios de salud en toda la República”.<sup>20</sup>

Es importante entender el papel de esta instancia en el diseño y negociación de la descentralización, pues éste ha sido estratégico. Como coordinador del proceso de descentralización, el Consejo Nacional organizó diversas comisiones de trabajo con el propósito de atender temas prioritarios y facilitar la realización de los trabajos preparativos del proceso. Las comisiones se integraron con los titulares de salud de seis o siete entidades y un asesor del Secretariado Permanente del Consejo. También participaron en las comisiones los subsecretarios y los directores generales de la SSA; se recibió, además, el apoyo de grupos técnicos formados por funcionarios de los servicios de salud estatales. Tanto los diagnósticos como las propuestas del Consejo Nacional de Salud se elaboraron como fase inicial de los apoyos federales para que los servicios estatales recibieran los recursos descentralizados; no obstante, también resultaron útiles para involucrar a los estados en otros programas básicos del SNS: ampliación de cobertura, atención a grupos vulnerables y municipio saludable.

Los diagnósticos y las propuestas del Consejo Nacional muestran que la política descentralizadora pretende consolidar servicios estatales de salud relativamente autónomos, mediante dos estrategias complementarias: 1) Flexibilizar la programación del gasto y entregar a los servicios estatales la administración de los recursos humanos, materiales y financieros. 2) Capacitar administrativamente a los funcionarios de los servicios estatales para recibir las nuevas responsabilidades. La primera se completa con la firma de los acuerdos específicos y con las asignaciones presupuestales de 1997.<sup>21</sup> La segunda estrategia se encuentra en sus primeras fases, ya se han elaborado diagnósticos y evaluaciones sobre las capacidades operativas y administrativas de los servicios estatales, pero los apoyos federales para acondicionar admi-

<sup>19</sup> Se integra con el secretario de Salud, quien lo preside, y los 32 jefes de los servicios de salud de los gobiernos estatales y del Distrito Federal.

<sup>20</sup> “Acuerdo que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero 1995.

<sup>21</sup> Hasta el momento de escribir estas líneas, 24 entidades habían firmado el acuerdo con la federación.

nistrativamente (por ejemplo, completar los faltantes de personal que se detectaron en el Diagnóstico sobre Recursos Humanos)<sup>22</sup> aún no aparecen. Sin embargo, algunas entidades han tenido tiempo para adelantarse al proceso; por ejemplo, han automatizado las áreas de elaboración y pago de nómina, contratación de obra pública y servicios relacionados, además de que se prepara a las jurisdicciones para que participen en la programación del gasto —de los casos estudiados, así sucedía en San Luis Potosí—. En el cuadro 5 se sintetiza la distribución de competencias y funciones del proceso descentralizador del sector salud.

#### *Estructuras organizacionales emergentes en el sector salud*

Por lo que se refiere a las estructuras diseñadas para la recepción, se observaron, al igual que en el sector educativo, diferencias marginales en las entidades estudiadas. Aguascalientes y Guanajuato participaron en el proceso de descentralización de los ochenta, en consecuencia, en Aguascalientes el Instituto de Salud es la única dependencia que presta servicios a la población abierta desde 1987, y en Guanajuato, hasta antes de la creación del organismo descentralizado, la Secretaría Estatal de Salud se encargaba de la operación de todos los servicios para los no derechohabientes. La historia de la descentralización de los servicios de salud en San Luis Potosí inició con el actual proceso; hasta la fecha, el gobierno de San Luis Potosí no cuenta con la capacidad económica ni con el personal suficiente para operar los servicios de salud de IMSS-Solidaridad. Es por ello que considera, por el momento, la fusión de los servicios estatales con los del IMSS-Solidaridad, pues además de los problemas financieros, las condiciones laborales del personal de este programa son muy diferentes y las unidades de este sistema son casi el doble de las de los servicios estatales.

<sup>22</sup> En Aguascalientes, según las normas federales, faltan 397 plazas para completar las plantillas de unidades operativas y regulación sanitaria. En Aguascalientes y Guanajuato se manifestó que completar las plantillas operativas es una de las necesidades más apremiantes para los servicios de salud estatales.

**Cuadro 5.** Distribución de competencias entre la federación y los estados en el Sector Salud

1. El gobierno federal, por medio de la Secretaría de Salud, mantiene las funciones de normatividad, coordinación, planeación y evaluación.
2. Los gobiernos estatales firman un acuerdo de descentralización específico con la federación y crean un organismo público descentralizado, para formar su sistema estatal de salud.
3. La transferencia de recursos financieros federales se efectúa mediante un ramo especial, etiquetada al organismo público descentralizado, a través de la Secretaría de Finanzas de los estados.
4. El organismo público descentralizado se hace cargo del manejo de los recursos materiales y de la operación directa de las unidades médicas.
5. El gobierno estatal se compromete a mantener su participación actual en el financiamiento de los servicios de salud y a incrementarla en la medida de sus posibilidades.
6. En materia laboral, el organismo público descentralizado estatal se convierte en el titular de la relación de trabajo con los empleados federales transferidos y con los de los servicios estatales. Se respetan los derechos, las prestaciones, prerrogativas y beneficios contenidos en las condiciones generales de trabajo federales y en los actuales acuerdos económicos en los términos de la legislación vigente. El gobierno federal cubrirá el diferencial existente entre los salarios de los trabajadores federales y estatales.
7. No obstante, la Secretaría de Salud tratará exclusivamente con la Representación Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud los asuntos laborales de naturaleza colectiva vinculados con los trabajadores federales transferidos.<sup>23</sup>

*La transferencia de recursos financieros en la descentralización del sector salud*

Los recursos financieros provienen tradicionalmente de tres fuentes: aportaciones del gobierno federal, fondos estatales y cuotas de recuperación que aportan las personas atendidas. El carácter de organismos públicos descentralizados ha hecho posible que los servicios estatales

<sup>23</sup> Secretaría de Salud y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, "Condiciones Generales de Trabajo", en *Compilación de la Normatividad Laboral de la Secretaría de Salud 1994-1997*, México, SSA-SNTSSA, 1994, art. 239.

**Cuadro 6.** Gasto por usuario de los servicios de salud para población abierta, 1992-1996 (1994 = 100)

Año	Aguascalientes	Guanajuato	San Luis Potosí
1992	258.7	37.1	104.9
1993	349.8	142.1	125.5
1994	452.5	209.1	173.4
1995 <sup>e</sup>	803.4	338.3	263.0
1996 <sup>e</sup>	1649.1	612.8	497.8

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Salud, *Boletín de Información Estadística 1992-1994* y de las direcciones administrativas de los servicios de salud estatales.

<sup>e</sup> Estimado.

de salud reciban directamente los presupuestos federal y estatal para administrarlos con relativa libertad. La desproporción entre población usuaria y presupuesto ejercido es muy alarmante si se considera el gasto por usuario de los servicios de salud para población abierta (véase cuadro 6).

Se observa que en 1992, Aguascalientes gastaba por usuario casi siete veces más que Guanajuato y más del doble que San Luis Potosí. Aun cuando el gasto por usuario en Guanajuato ha crecido más rápidamente que el gasto en Aguascalientes, las diferencias iniciales son tan grandes que para 1996, Aguascalientes gastaba por usuario todavía más del doble que Guanajuato. El incremento del gasto más discreto, en los tres casos, es el de San Luis Potosí, con 283% de aumento entre 1992 y 1996.

En cuanto a la productividad del gasto, se puede ver que en 1994 Aguascalientes tenía más recursos físicos y humanos por 100 000 habitantes que Guanajuato y San Luis Potosí y eran también superiores al promedio nacional. No obstante, en los servicios por 1 000 habitantes su superioridad se diluye y sus índices de productividad diaria son menores que los indicadores nacionales, los de Guanajuato y los de San Luis Potosí (véase cuadro 7).

En Aguascalientes, gracias a un acuerdo firmado en 1987 entre la SSA y el gobierno estatal, todos los ingresos derivados de cuotas de recuperación se aplican directamente a los programas y necesidades

**Cuadro 7.** Indicadores seleccionados de los servicios de salud Población abierta, 1994

Indicador	Nacional	Aguascalientes	Guanajuato	San Luis Potosí
Recursos físicos por 100 000 habitantes				
Camas	79.0	119.0	75.5	56.9
Consultorios	50.5	63.3	54.9	42.5
Quirófanos	2.5	3.3	2.3	1.8
Recursos humanos por 100 000 habitantes				
Médicos	99.1	134.0	101.6	65.6
Enfermeras	149.6	205.4	145.7	110.7
Trabajadores de la salud*	420.5	588.0	360.0	281.3
Servicios por 1 000 habitantes				
Consultas generales	913.1	903.9	1211.7	820.9
Egresos hospitalarios	37.4	48.8	43.4	34.4
Intervenciones quirúrgicas	18.1	14.5	18.2	17.4
Productividad diaria de los recursos**				
Consultas diarias por médico	5.8	4.5	6.5	7.4
Consultas generales por consultorio	11.8	11.0	12.5	12.0
Intervenciones quirúrgicas por quirófono	1.9	0.9	2.2	2.7
Hospitalización				
Porcentaje de ocupación hospitalaria	58.7	41.6	59.3	69.9
Promedio días estancia	3.9	3.2	3.5	4.7

Fuente: Elaborado por la autora con datos de Sistema Nacional de Salud, *Boletín de Información Estadística. Recursos y servicios 1994*, México, SSA, 1995.

\* Incluye el total de personal en nivel aplicativo.

\*\* Se consideraron 220 días hábiles, excepto en las intervenciones quirúrgicas por quirófono, donde se consideraron 365.

del ISEA.<sup>24</sup> En Guanajuato, el gobierno y la Secretaría de Salud estatales convinieron que las cuotas de recuperación se convirtieran en ingresos estatales; a cambio, el gobierno estatal entrega a la secretaria, sumado al presupuesto estatal, un monto estimado de las cuotas que se recuperarán en el año en curso. En este mismo estado se está diseñando un mecanismo que incentive a las unidades médicas, pues se planea que las cuotas de recuperación se devuelvan a las unidades que las generaron.<sup>25</sup> Tanto Guanajuato como San Luis Potosí entregaban al Patrimonio Federal de la Beneficencia Pública 15% de las cuotas de recuperación. Con la descentralización, se comprometieron a crear los patrimonios estatales de la beneficencia pública y a entregarles 10% de las cuotas, además de enviar 5% al Patrimonio Federal.

Si se comparan los orígenes del presupuesto ejercido por los servicios estatales en 1992 con la composición de 1996, en los tres estados se incrementó la participación federal, pero el incremento más llamativo se presentó en Guanajuato (21%), después en San Luis Potosí con 10%, y finalmente Aguascalientes con sólo 7% de aumento. En cuanto a los recursos estatales, en Aguascalientes el presupuesto estatal se mantuvo casi constante, pero las cuotas de recuperación disminuyeron 9%, tal vez como resultado de la crisis económica. Los servicios de San Luis Potosí registraron una disminución moderada de sus cuotas, pero la contribución estatal se redujo a menos de la mitad. En Guanajuato no fue posible analizar este rubro, pues el presupuesto estatal incluye las cuotas de recuperación.

En este sentido, parecería claro que si bien la descentralización se planeó como un mecanismo para hacer más eficiente el gasto, también se ideó como incentivo para que los gobiernos estatales entreguen más recursos a los servicios (en los casos de Guanajuato y San Luis Potosí parece exitoso, pues en ambos se incrementó considerablemente la proporción del presupuesto estatal de 1997 destinado a los servicios de salud; véase cuadro 10). También el proceso descentralizador ha insistido en que los servicios estatales busquen fuentes de financiamiento alternativas.

Cabe igualmente mencionar que la creación de los organismos públicos descentralizados ha facilitado el manejo de problemas labora-

<sup>24</sup> "Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal (SSA) y el Estado de Aguascalientes para establecer las bases para el sistema de cuotas de recuperación", *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, firmado el 19 de octubre de 1987.

<sup>25</sup> Entrevista con la directora de la UDE de Guanajuato, Guanajuato, diciembre 18 de 1996.

**Cuadro 8.** Gasto estatal en salud como porcentaje del gasto estatal total

Año	Aguascalientes	Guanajuato	San Luis Potosí
1992	4.2	n.d	4.7
1993	1.8	n.d	2.2
1994	2.9	n.d	2.1
1995	2.0	n.d	2.0
1996	3.0	2.1	1.9
1997	2.8	7.0	3.4

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos de los estados. La Secretaría de Planeación y Finanzas proporcionó la información de San Luis Potosí.

les. Tanto en Aguascalientes como en Guanajuato laboraban trabajadores con plazas federales y otros con plazas estatales; así, con el propósito de fusionar los servicios y transferir su control a cada estado, eran necesarias la nivelación salarial y la homologación de prestaciones entre los trabajadores de orígenes distintos. La diferencia salarial entre las plazas de origen federal y las estatales es notoria y muy variable, mientras que en las prestaciones hay diferencias casi siempre favorables a las plazas federales. A pesar de los esfuerzos de nivelación y homologación, todavía persistirán diferencias entre los trabajadores, de acuerdo con su origen, sobre todo en cuanto a las secciones sindicales a las que pertenecen y al tipo de seguridad social a la que se encuentran afiliados (véase cuadro 9).

*Los perfiles profesionales de los responsables del sector salud en el ámbito estatal*

El cuadro 10 muestra la composición (personal médico, paramédico y administrativo) de los servicios estatales de salud. Un dato que llama la atención es el de San Luis Potosí, donde uno de cada cinco trabajadores de la salud se ocupa de tareas administrativas (20%, en contraste con 15% en Aguascalientes y 14% en Guanajuato). Sin embargo, lo que a primera vista resultaría un defecto en ese estado, parecería justificable, dado que es también el estado que muestra mayor productividad en la operación de los servicios (véase cuadro 7).

**Cuadro 9.** Plazas federales comprendidas en la descentralización y plazas existentes en el sector salud de los tres estados (plazas base)

	Aguascalientes		Guanajuato		San Luis Potosí	
	núm.	%	núm.	%	núm.	%
Plazas federales	1 545	59.4	*4 433	81.7	*2 135	100
Plazas estatales	1 055	41.6	994	18.3	0	0
<i>Total</i>	<i>2 600</i>	<i>100</i>	<i>5 427</i>	<i>100</i>	<i>2 135</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de plazas federales, Presidencia de la República, "Anexo de la reunión de trabajo, Nuevo Federalismo", México, mayo 1997 en <http://www.presidencia.gob.mx/pub/publicos/nvofed/anxssa.html> y *Plazas estatales*, direcciones administrativas de los servicios estatales de salud.

\* Plazas ya descentralizadas.

**Cuadro 10.** Servicios de salud para población abierta, 1994  
Personal médico, paramédico y administrativo

Tipo de personal	Total nacional		Aguascalientes		Guanajuato		San Luis Potosí	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
A. Personal médico*	42 318	31.5	447	32.5	1 227	34.5	824	28.2
B. Personal paramédico	67 823	50.5	719	52.2	1 830	51.5	1 498	51.2
C. Personal administrativo	24 208	18.0	211	15.3	499	14.0	601	20.6
A + B + C	138 016	100	1 377	100	3 556	100	2 923	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Salud, Boletín de información estadística. Recursos y servicios 1994, México, SSA, 1995.

\* En contacto directo con el paciente.

Se observa que más de 60% de los funcionarios encuestados en los tres estados tienen entre uno y cinco años de antigüedad en el puesto que ocupan actualmente. Sin embargo, existen diferencias interesantes, particularmente entre Aguascalientes y Guanajuato: mientras que la tercera parte de los funcionarios del primero han desempeñado su cargo actual entre siete y nueve años, 35.3% de los de Guanajuato tienen menos de un año de antigüedad. Se observa igualmente que en mandos superiores Aguascalientes tiene funcionarios con más experiencia. En cuanto a la formación profesional, se puede ver que dada la naturaleza altamente especializada del sector salud, a diferencia del educativo, los médicos ocupan la totalidad de los mandos superiores de las dependencias estatales encargadas de proporcionar servicios de salud, con excepción de las direcciones administrativas, donde prevalecen los licenciados en administración o en contaduría.

Se puede ver también que los profesionales de la salud se han preocupado por elevar o complementar su preparación académica: casi la mitad de los funcionarios encuestados en Aguascalientes y Guanajuato tienen una maestría o especialidad; el caso más notable es San Luis Potosí, donde 81.3% de los funcionarios tienen maestría o especialidad. En cuanto a los itinerarios laborales de los funcionarios encuestados en los servicios de salud estatales es notable que las trayectorias de recursos humanos de la federación a los estados es muy limitada, con excepción de San Luis Potosí, pues 25% de los funcionarios desempeñaron su puesto inmediato anterior en dependencias federales. También es sugerente que la mayoría de los funcionarios en las jerarquías superiores (77% en Aguascalientes, 75% en Guanajuato y 62.5% en San Luis Potosí) hayan desarrollado buena parte de su vida profesional en el sector público de los estados donde laboran actualmente.

La experiencia acumulada de los mandos superiores en los sectores públicos estatales es importante, pues más de 70% de los funcionarios encuestados en Aguascalientes y Guanajuato, además de 56.3% en San Luis Potosí, ya habían trabajado en el sector salud estatal. De hecho, 92.3% de los funcionarios encuestados en Aguascalientes, 82.4% en Guanajuato y 81.2% en San Luis Potosí ya tenían experiencia en el sector antes de su empleo actual.

*Observaciones preliminares del nuevo federalismo en el sector salud*

Es claro que al igual que la descentralización educativa, en el caso de la salud también los efectos son desiguales:

- Todavía no se ha observado en ninguno de los estados estudiados una capacidad innovadora importante para generar programas propios o iniciativas locales. En este sector, a diferencia del educativo, la variable de experiencia de los funcionarios públicos en el sector parece más importante, pero aun así no es determinante, dado que estados como San Luis Potosí y Guanajuato, con funcionarios de menor antigüedad en el sector que Aguascalientes, parecerían estar generando un mejor desempeño sectorial.
- El gobierno federal, a pesar de las declaraciones iniciales, decidió no fusionar las unidades del IMSS-Solidaridad en los estados que todavía operaban bajo la modalidad de Servicios Coordinados. La desaparición del programa es un proceso complejo —que incluso interrumpió la descentralización de los ochenta— y existen argumentos a favor y en contra de dicha fusión; sin embargo, las aspiraciones de crear un SNS bajo la autoridad de la Secretaría de Salud será difícil mientras sobreviva un programa relativamente independiente con más de 10 millones de usuarios.
- Una de las virtudes más valiosas de la política descentralizada en el sector salud ha sido, sin lugar a dudas, el amplio espacio temporal en que se ha llevado a cabo, puesto que los primeros avances del proceso se dan en la década de 1980. Los tiempos de la descentralización en este sector permitieron negociaciones y ajustes permanentes entre la Secretaría de Salud y cada servicio estatal. Es decir, la estrategia incremental adoptada permitió la maduración de las estructuras estatales, realizar esfuerzos por una mayor profesionalización de los funcionarios receptores y promover el acondicionamiento administrativo tanto material como técnico. Además, cabe mencionar que la descentralización desde el proyecto del nuevo federalismo, y a diferencia del sector educativo —aun cuando el contexto político en ambos sectores era muy diferente—, incorporó dos cualidades muy importantes: por una parte, comprendió la realización

previa de diagnósticos de los sistemas, tanto del que se transfería como del de las entidades, lo cual facilitó enormemente las transferencias; por otra parte, se ha contado con el Consejo Nacional de Salud como una instancia de deliberación, negociación y seguimiento de la política descentralizadora, lo cual ha permitido realizar los ajustes necesarios y tomar en cuenta los ritmos y percepciones de los actores estatales.

- Sin embargo, el éxito de la descentralización desde la Secretaría de Salud depende, en gran medida, de los apoyos federales que se otorguen para profundizar el acondicionamiento administrativo de los estados para desarrollar un buen desempeño en las nuevas responsabilidades.<sup>26</sup> Los cotidianos problemas de tipo administrativo (nivelación salarial, homologación de prestaciones, manejo de nómina, almacenes, abasto, entre otros) requieran funcionarios no sólo con preparación en el aspecto de la salud, sino también en la modernización de sistemas administrativos. De las entidades estudiadas se observó que aquella que mayor importancia ha dado a los aspectos administrativos (San Luis Potosí) muestra, marginalmente, mejores niveles de productividad y eficiencia en la asignación de los recursos.

**La descentralización del desarrollo regional y la lucha contra la pobreza (ramo 26), la estrategia de cesión sin regulación federal<sup>27</sup>**

*Los antecedentes en la descentralización de programas sociales*

El antecedente más reciente del ramo 26 es el polémico Programa Nacional de Solidaridad.<sup>28</sup> Identificado como una estrategia descentra-

<sup>26</sup> Hasta el momento de escribir estas líneas, varios compromisos del nivel federal no se habían cumplido (cubrir plazas faltantes, regularizar los inmuebles, recursos para capacitación administrativa, entre otros).

<sup>27</sup> Un reporte más detallado sobre el estudio de este sector puede verse en A. Vega, *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza*, Documento de trabajo, México, DAP-CIDE, 1997.

<sup>28</sup> A su vez, los antecedentes del Pronasol son el Programa de Desarrollo Rural Integral (Pider) creado en 1973, y las acciones realizadas por la Comisión del Plan para la Atención a Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) instrumentado en 1977. Cabe agregar que al hablar de antecedentes no sólo se toma en cuenta el carácter previo de dichos programas, sino además se considera el rescate de muchas experiencias acumuladas de éstos en la instrumenta-

lizadora manejada desde el centro, este programa se constituyó en la columna principal de los esfuerzos descentralizadores de esa administración a partir de su preocupación por apoyar el desarrollo de las distintas regiones del país.<sup>29</sup> Paradójicamente, el *modus operandi* del Pronasol, que relacionaba directamente al gobierno federal con la comunidad, se dio en menoscabo de los esfuerzos descentralizadores implementados por gobiernos anteriores, al pasar por alto las estructuras institucionales construidas para la descentralización, creando *de facto*, una estructura paralela de poder en el nivel estatal con la figura del delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en los estados (Cabrero, 1998).

En términos generales, el funcionamiento del Pronasol como mecanismo descentralizador fue un intento contradictorio y de corte coyuntural. Contradictorio porque al esquivar a los gobiernos locales buscando dar entrada directa a la participación de la sociedad civil organizada, se dejó muy poco espacio de acción e incluso se debilitó a los órdenes estatal y municipal de gobierno. Coyuntural porque al no utilizar los canales institucionales existentes y funcionar de acuerdo con un esquema en el que la voluntad política presidencial era fundamental, no logró construir mecanismos duraderos de organización ni de decisión.<sup>30</sup>

Desde los primeros días de gobierno de la administración de Ernesto Zedillo, la postura sobre el Pronasol fue mantener este programa desligado de cualquier uso partidista, electoral o de autoridad alguna.<sup>31</sup> En julio de 1995 se anunció el inicio del proceso de transfe-

ción del Pronasol. J. Sobrino, y C. Garrocho, *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social, 1995, p. 41.

<sup>29</sup> Si bien el Pronasol no se planteó como objetivo deliberado impulsar la descentralización, en los hechos así lo hizo a través de sus vertientes de desarrollo regional, apoyo a la producción y bienestar social, que intentaron intervenir sobre los desequilibrios regionales en los ámbitos estatal, municipal y de las comunidades. E. Cabrero. (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos, op. cit.*, cap. 3.

<sup>30</sup> Un ejemplo de la perennidad de las estructuras del Pronasol lo representan los Comités de Solidaridad, agentes ejecutores de la vertiente de los Fondos Municipales, que normalmente después de la aceptación de la obra dejaban de existir. Esta situación no debe subestimarse a partir del hecho de que, según estudios realizados, muchos proyectos, por ejemplo el de agua potable (20%), no culminaban exitosamente. Ch. MacDonald y P. Sollis, *Final Report. Mexico: Fondos Municipales de Solidaridad*, Banco Mundial, 1994 (mimeografiado), p. 5.

<sup>31</sup> En el primer acto presidencial relacionado con el Pronasol, el presidente asentó: "El avance democrático con el que estamos comprometidos y la eficaz atención a las demandas sociales, exigen hoy más que nunca que Solidaridad y todo programa de política social se mantengan claramente desligados de cualquier uso o propósito partidista, electoral o de discrecionalidad arbitraria de autoridad alguna". Miguel Pérez, "Será el Pronasol apartidista", *Reforma*, 16 de junio de 1995.

rencia de los recursos, funciones y facultades de los programas Solidaridad y Desarrollo Regional a los estados y municipios del país. Este proceso tendría un periodo de maduración de dos años y medio; de este modo, en su primer año (1995) la transferencia sería de 50%, para el segundo (1996), las dos terceras partes del ramo, y para el tercero, se liberarían la totalidad de los recursos.

#### *La nueva distribución de responsabilidades institucionales del ramo 26<sup>32</sup>*

La conformación de las nuevas responsabilidades institucionales y la mecánica general del proceso descentralizador quedó delineada en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996. En este documento se asentó que el Fondo de Desarrollo Social Municipal —correspondiente a 65% del ramo— se distribuiría entre los estados y municipios del país —sin incluir al Distrito Federal— de acuerdo con una fórmula basada en indicadores de pobreza. Asimismo, en el caso de la distribución de los recursos del fondo a los municipios, ésta sería realizada también con base en indicadores similares concertados entre la Secretaría de Desarrollo Social y cada uno de los estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social. En el primer año de la aplicación del nuevo esquema (1996),<sup>33</sup> el ramo 26 estuvo constituido por tres fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal; el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. Para 1997 la conformación de este ramo quedó reducida a dos fondos: el

<sup>32</sup> Las funciones, responsabilidades, atribuciones y demás reglas institucionales que a continuación se describen son válidas únicamente hasta 1997. En el momento de escribir estas líneas, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, el ramo 26, denominado ahora "Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza", sólo mantiene el equivalente a 25% de los programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal (empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales, atención a zonas áridas, etc.), mientras el grueso de los programas de infraestructura social (drenaje, agua potable, electrificación, pavimentación y estímulos a la educación básica) quedaron incluidos en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del nuevo ramo 33, cuya definición de responsabilidades y procesos generales apenas se empieza a configurar.

<sup>33</sup> Como se mencionó, la Sedesol inició la descentralización en 1995 con la transferencia de 50% de los recursos del ramo a los municipios del país. No obstante, esta transferencia no fue hecha con las características esenciales del proceso de 1996 y 1997, esto es, no existió fórmula o criterio, por lo menos no de conocimiento público y/o establecido legalmente, a partir del cual se decidiera la distribución de los recursos del ramo a los estados y municipios del país, ni tampoco, la conformación de los fondos, y sus respectivos lineamientos, a través de los cuales se decidiera la operación de la descentralización.

Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo.

El Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo (FDRE) estuvo constituido por 35% del ramo. En este fondo, la responsabilidad en la orientación y administración de los recursos estuvo compartida por los niveles federal y estatal de gobierno, aunque, a diferencia del FDSM, no existía certidumbre sobre los criterios utilizados para definir la distribución de los recursos hacia los estados. Esto último, fue producto del sistema imperante, en el que cada estado definía con la Sedesol, vía su delegación estatal, la aportación federal correspondiente a cada programa.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) estuvo integrado por el restante 65% del ramo 26. El objetivo de este fondo fue la descentralización de recursos y funciones hacia los municipios del país, para que éstos ejecutaran obras y acciones tendientes a la mejora de las condiciones de vida de los más pobres. La operación y manejo de los recursos del FDSM estuvo directamente bajo la dirección de las autoridades municipales y sus comunidades a través del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM).<sup>34</sup> Los rubros de inversión susceptibles de ser realizados a través de los recursos del FDSM estuvieron restringidos por la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación, la cual condicionaba la inversión a los proyectos de agua potable; alcantarillado; drenaje y letrización; electrificación; urbanización; apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica; construcción y conservación de infraestructura de salud; crédito a la palabra, y construcción de caminos e infraestructura rural.

#### *Las transferencias de recursos del ramo 26*

El proceso de distribución de los recursos del FDSM se realizaba en tres escalas: estatal, municipal y comunal.

<sup>34</sup> El Consejo de Desarrollo Municipal (CDM) era el órgano democrático de planeación, decisión y control de los recursos del FDSM. El CDM estaba integrado por el presidente municipal, quien presidía el Consejo; por representantes de organizaciones sociales; por los Comités Comunitarios elegidos en barrios, colonias y ejidos del municipio; y por un vocal de control y vigilancia. Además de estos miembros, se consideraba la participación de un representante del gobierno local y otro de la Sedesol en actividades de asesoría.

#### 1. Escala estatal

La transferencia de recursos del fondo del nivel federal al estatal se determinaba en función de una fórmula que considera el grado de pobreza relativo de cada uno de los estados del país. En 1996, la fórmula de asignación fue elaborada a partir de dos índices de medición de la pobreza: uno que permite conocer simultáneamente la incidencia del problema (la proporción de pobres) y su intensidad (cuán pobres son), y el otro índice que mide las carencias más visibles de la población en términos de servicios básicos (educación básica, drenaje, electricidad y dispersión de la población).<sup>35</sup>

A partir de 1997, la determinación de la asignación correspondiente a cada entidad federativa estuvo dividida en dos etapas. En la primera se aplicaba un criterio de equidad, a través del cual se garantizaba que cada entidad recibiera por lo menos 1% del monto total del fondo. Esto es, 31% del fondo era repartido en partes iguales entre los estados del país. En la segunda fase, el restante 69% era distribuido a partir del cálculo del Índice Global de Pobreza (IGP).<sup>36</sup>

#### 2. Escala municipal

Formalmente, la asignación de los recursos del FDSM a los municipios del país debía realizarse de manera similar al sistema utilizado para la asignación estatal: la distribución se definía a partir de una fórmula creada con diferentes indicadores de pobreza del estado. En este caso, la construcción y aplicación de la fórmula era responsabilidad de cada estado; la participación de la federación a este respecto se limitaba a concertar con el nivel estatal, a través de la delegación de la Sedesol, la elaboración de la fórmula que debía favorecer a los municipios con mayores atrasos en materia social.

<sup>35</sup> El resultado de la integración de estos índices arrojó una distribución en virtud de la cual el estado que recibió menos fue Baja California Sur (42 277 496.00 pesos), el que recibió más fue Chiapas (313 905 462.00 pesos) y en seis estados (Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz) se concentró 38.93% del total del fondo.

<sup>36</sup> La metodología de este índice se sustenta en la definición de cinco indicadores básicos (ingreso por persona, rezago educativo, espacio de vivienda, disponibilidad de electricidad y drenaje). La distribución producto de la aplicación del IGP y del criterio de equidad definieron de nuevo a Baja California como el estado con menores percepciones (44 518 351.00 pesos), a Veracruz como el que más (319 232 032.00 pesos) y los seis estados más beneficiados (Chiapas, Guerrero, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz) concentraron 39.97% del fondo.

### 3. Escala comunal

El último eslabón en la distribución de los recursos del FDSM lo integraban las comunidades de los municipios. En este nivel, la decisión sobre la asignación correspondía al Consejo de Desarrollo Municipal. Al igual que en los dos órdenes anteriores, la distribución realizada por este órgano debía estar orientada hacia aquellas comunidades y grupos de población que no contaran con los servicios básicos prioritarios; sin embargo, hasta ahora no se observan experiencias en las que dicha distribución se basara en datos o indicadores de pobreza por nivel comunitario.

En la definición de las obras públicas financiadas con los recursos del FDSM, el proceso iniciaba con la propuesta de obra de la comunidad, la cual se organizaba en una asamblea comunitaria.<sup>37</sup> Una vez hecho esto, la propuesta identificada, acompañada por el acta de la asamblea, era turnada al CDM, que tenía la capacidad de autorizar directamente aquellas obras con un costo menor a 100 000 pesos.<sup>38</sup> En el caso de que la propuesta fuese aprobada, a continuación se integraba el Comité Comunitario, el cual tenía entre sus responsabilidades ejecutar las obras, acciones y proyectos aprobados por el fondo, así como llevar a cabo la vigilancia, el control y el seguimiento de los mismos en coordinación con el vocal de Control y Vigilancia del CDM.<sup>39</sup>

En una perspectiva histórica de 12 años (1985-1997), las tendencias de los recursos federales del ramo 26 han experimentado tres etapas. La primera corresponde a los últimos cuatro años de gobierno de Miguel de la Madrid; en ésta la asignación de los recursos del ramo fue decreciente al observarse una tasa media de -15.05%. En la segunda, identificada durante el sexenio de Carlos Salinas, la dotación de los haberes del ramo fue creciente, con una tasa media de crecimiento de 16.73%. Finalmente, está la relativa a los tres años que corresponden al momento de la iniciativa descentralizadora del nuevo federalismo;

<sup>37</sup> En esta instancia es donde se identifican y priorizan las necesidades materiales más apremiantes de la comunidad.

<sup>38</sup> En el caso de las obras con un costo mayor o igual a 100 000 pesos, éstas son aprobadas por el Coplade, previa presentación del expediente técnico y la cédula de información básica respectiva.

<sup>39</sup> El Comité Comunitario es el órgano a través del cual se organiza a la comunidad (localidad, colonia, ejido, barrio, cuadra, etc.) y está integrado por los propios habitantes de dicho espacio. Además de las funciones presentadas, el Comité Comunitario analiza e identifica los recursos locales disponibles; elabora el plan de acción comunitaria y el programa de gestión de recursos presentado al CDM.

la tendencia del capital del ramo, de entonces a la fecha, ha sido decreciente, con una tasa de -6.22% (véase cuadro 11).

El comportamiento del monto total de recursos a la baja, precisamente en el momento en el que comienza a descentralizarse este ramo presupuestal, sugiere que habría la pretensión del gobierno federal de que en una medida creciente las haciendas estatales deberán ir sustituyendo o manteniendo estos fondos. Esta idea ha sido abiertamente mencionada en la descentralización de la educación y la salud, por lo que se podría pensar que igualmente en el sector que nos ocupa se promueve este planteamiento, aunque al parecer no ha sido comentado de forma explícita.

En lo que corresponde a la asignación de los recursos presupuestales por entidad federativa se observa lo siguiente:<sup>40</sup>

- Aguascalientes destinó 76% de los recursos federales del FDSM al desarrollo de infraestructura municipal,<sup>41</sup> 19% al programa de estímulos a la educación básica<sup>42</sup> y el restante 5% se repartió entre el programa de crédito a la palabra y diversos programas y acciones como desayunos escolares, reforestación y fondos de contingencia.
- Guanajuato gastó 61% del fondo en infraestructura municipal, 14% en estímulos a la educación básica, 16% en crédito a la palabra y el restante 9% en apoyo a desayunos escolares, el programa de reforestación y los fondos de contingencia.
- San Luis Potosí utilizó 56% de su presupuesto en la ejecución de obras de infraestructura municipal, 29% en estímulos a la educación básica, 6% en crédito a la palabra y 9% en diversos programas, como protección y preservación ecológica, abasto y comercialización.

Por otro lado, en cuanto al comportamiento de la mezcla de recursos federales y estatales que integran el FDSM, se observan com-

<sup>40</sup> El principal problema que manifiestan los municipios de los tres estados en el proceso de aprobación-ejecución de la obra pública, es la elaboración de los expedientes técnicos de la obra en cuestión. Esta falta de capacidad administrativa de los funcionarios municipales impidió, para el caso de Aguascalientes, que los municipios de Calvillo, San José de Gracia y Tepezuela ejercieran recursos del fondo en 1996.

<sup>41</sup> Por infraestructura municipal se entiende el desarrollo de las siguientes obras: agua potable; drenaje y letrinas; infraestructura educativa y de salud; electrificación y caminos rurales.

<sup>42</sup> Este programa está diseñado para apoyar a niños de bajos recursos que cursan la educación primaria a través de estímulos económicos —becas—, despensas y consultas médicas.

**Cuadro 11.** Asignaciones federales a los estados por concepto del ramo 26, 1985-1993  
Nuevos pesos (1994 = 100)

Año	Asignación	Tasa de crecimiento	Tasa media de crecimiento	Asignación per cápita
1985	4 020 490 654			62.48
1986	2 448 567 839	-39.10		37.17
1987	2 461 330 449	0.52		36.49
1988	2 093 350 190	-14.95	-15.05	30.31
1989	3 229 471 245	54.27		45.67
1990	4 975 911 510	54.08		66.12
1991	6 183 913 220	24.28		80.37
1992	7 268 532 519	17.54		92.44
1993	7 722 702 963	6.25		96.17
1994	8 201 096 000	6.19	16.73	100.04
1995	6 648 654 815	-18.93		79.12
1996	6 184 773 815	-6.98		72.00
1997	5 473 590 856	-11.50	-6.22	62.33

Fuente: Elaboración propia con base en Ernesto Zedillo, *Primero, segundo y tercer informe de gobierno*, México, 1995, 1996 y 1997.

portamientos altamente diferenciados. Por ejemplo, Aguascalientes en 1996 concurre con 15%, y en 1997 sólo con 11%. Por su parte, Guanajuato mostró ser un caso atípico, pues para 1996 mantuvo una concurrencia de 50% y para 1997 de 46%, esto a causa de la constitución del ramo 26 estatal. De los tres estados en estudio, San Luis Potosí es el que muestra el comportamiento de mayor dependencia: en 1996 sólo concurre con 15%, y en 1997 bajó incluso hasta 5% (véase cuadro 12).

De las dos últimas tendencias se generan efectos evidentes. Aguascalientes, a pesar de ser el estado con menos población de los tres —tan sólo representa 19% de la población de Guanajuato— es el estado con el menor gasto per cápita por concepto del FDSM. Guanajuato es el que más gastó por habitante —77 pesos— en 1997. San Luis Potosí, a pesar de tener sólo la mitad de la población de Guanajuato, destinó 12 pesos menos por habitante que este último.

#### *Estructuras organizacionales emergentes para el manejo de programas sociales*

Cada organismo estatal experimentó de manera diferente la transición descentralizadora. Resultó revelador, por ejemplo, encontrar que en ninguno de los estados en estudio la figura del Coplade funciona de acuerdo con los supuestos delineados formalmente, esto es, como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio:

- En Aguascalientes, el Copladea depende directamente del ejecutivo estatal, situado jerárquicamente en el mismo nivel de la Secretaría Particular o la representación del estado en el Distrito Federal.
- En Guanajuato, el Copladeg está inserto en la Coordinación General para el Desarrollo Regional (Codereg), que a su vez está adscrita directamente al ejecutivo estatal de secretaría. En este estado, es la Codereg la encargada de realizar las funciones sustantivas del proceso de planeación para el desarrollo.
- En San Luis Potosí, el Coplade está incluido en la Secretaría de Planeación y Finanzas, donde posee un nivel jerárquico menor que una Dirección General.

**Cuadro 12.** Participación relativa de la federación y los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí en el FDSM, 1996 y 1997 (1994=100)

Estado	1996			1997		
	Monto total	Per cápita	% federal	Monto total	Per cápita	% federal
Aguascalientes	59 026 668	67.13	85.00	58 478 243	64.54	88.93
Guanajuato	333 392 149	72.81	49.71	359 628 312	77.10	53.57
San Luis Potosí	178 080 719	78.70	85.00	150 537 133	65.43	95.00
			% estatal			% estatal
			15.00			11.07
			50.29			46.43
			15.00			5.00
						C.
						—0.93
						7.87
						—15.47

Fuente: Elaboración propia con base en los Convenios de Desarrollo Social entre la federación y los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, 1996 y 1997, y la distribución de los recursos del FDSM para estos tres estados durante 1996 y 1997.

Por su parte, las transferencias de personal y bienes también fueron desiguales.<sup>43</sup> La transferencia de personal realizada a Codereg —Guanajuato— fue la más importante, pues ésta vino a incrementar su estructura de personal en más de 57%; en el caso de Aguascalientes, el impacto fue mínimo, pues por causa de restricciones presupuestales el Copladea no pudo retener a una sola persona proveniente de la delegación de la Sedesol. Por otro lado, un caso particular es el del Copladea de San Luis Potosí, donde el personal transferido se mantuvo como parte de una instancia descentralizada.

Sólo en el caso de Guanajuato se ha observado una preocupación por apoyar el desarrollo de capacidades municipales para asumir las nuevas responsabilidades. En este estado, simultáneamente a la descentralización del ramo 26 federal, se creó el ramo 26 estatal llamado Desarrollo Regional y Estatal.<sup>44</sup> Se ha buscado que de preferencia sean los gobiernos municipales los que ejecuten directamente las obras.<sup>45</sup> Además, la capacitación administrativa de los funcionarios municipales ha dado lugar a esfuerzos sistemáticos.

#### *Los perfiles profesionales de los responsables del ramo 26 en el ámbito estatal*

En Guanajuato predominó una composición de funcionarios jóvenes con estudios universitarios y posgrados en el extranjero, muchos de ellos con origen y trayectoria profesional en el sector privado, recientemente introducidos en la gestión pública y con poca experiencia en cuestiones de instrumentación de programas sociales. El perfil de los funcionarios de Aguascalientes es el de profesionistas jóvenes; buena parte de ellos son administradores públicos de carrera, con una trayectoria en el sector público en los tres niveles de gobierno, incluso algunos habiendo ocupado cargos de elección popular, y con una experiencia

<sup>43</sup> En Aguascalientes, el Copladea recibió de la delegación estatal de la Sedesol 30 personas y 9 vehículos de transporte; en Guanajuato, la Codereg recibió de la delegación estatal de la Sedesol 120 personas, 37 vehículos de transporte, un edificio, un despacho y cuatro millones de pesos; finalmente, en San Luis Potosí la delegación de la Sedesol transfirió 67 personas y equipo de transporte y oficina al gobierno del estado.

<sup>44</sup> En 1996, este ramo 26 estatal tuvo un monto total de 211 473 090.00 pesos, de los cuales 79% fue destinado a conformar la mezcla de recursos federales y estatales del ramo 26 aprobado para este estado mientras el monto restante fue destinado a los programas de construcción de aulas y desarrollo e infraestructura deportiva en el estado.

<sup>45</sup> En Guanajuato, el nivel estatal no realiza obra pública directa, porque los recursos federales y estatales están siendo transferidos hacia los municipios.

mayor en el manejo de programas sociales. El perfil de los funcionarios de San Luis Potosí es una amplia experiencia en el sector público estatal y conocimiento sobre su dinámica interna.

### *Observaciones preliminares*

Al igual que los sectores anteriormente estudiados, en la descentralización de los recursos del ramo 26 los efectos son muy desiguales. Ciertamente, el proceso representa un cambio importante en la forma en que tradicionalmente se había realizado la transferencia de recursos o facultades a los órdenes municipal y estatal de gobierno.

- Dentro de los aspectos novedosos del diseño de esta política destacan: la utilización de una fórmula para la distribución de los recursos del fondo; la existencia de criterios normativos para el cumplimiento de sus objetivos, simultánea a una débil capacidad de control desde el centro en su ejercicio; el involucramiento, tanto en la decisión como en la ejecución de la obra, de los directamente beneficiados; y la participación, con papeles diferenciados, de las tres instancias de gobierno.
- A pesar de los avances presentados, la revisión general de las experiencias en los estados de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí señalan efectos diferenciados en la recepción de la iniciativa descentralizadora. Particularmente la precisión y transparencia que se busca con la asignación por medio de una fórmula de asignación desde el nivel federal puede diluirse en la transferencia de los gobiernos estatales a los municipales y finalmente en la asignación de los consejos municipales en el ámbito comunitario. Con el diseño actual no se está en posibilidades de garantizar una focalización final en la asignación. Con esto no nos referimos a la necesidad de mantener un control estricto desde el centro, sino a la necesidad de fortalecer profesionalmente las capacidades locales y acrecentar así las posibilidades de una asignación más focal a los grupos objeto de este tipo de programas.
- Se observa una débil capacidad administrativa en las estructuras receptoras de los recursos, tanto en el nivel estatal como en el municipal. En los estados estudiados, Aguascalientes y San Luis Potosí muestran este tipo de problemas; diferente es el caso

de Guanajuato, entidad que muestra la mayor capacidad institucional para el manejo de estos recursos. Además, la importancia que se ha dado al área en la estructura del gobierno estatal y el perfil de sus funcionarios han permitido una permanente promoción de iniciativas estatales. Nuevamente, en este sector se observa que no son los funcionarios con mayor experiencia en el sector los que imponen un mejor desempeño, sino el grado de profesionalización y capacidad innovadora de los funcionarios en turno.

- Por la parte federal, la tendencia a la baja de los recursos del ramo, presente de manera consistente durante los años del impulso descentralizador, representa sin duda el principal reparo para el alcance y profundidad de la política descentralizadora. Esto porque pone en duda la pertinencia de una política de transferencia de recursos cuyo acervo es más exiguo de año en año. Si la estrategia implícita es la de estimular a los gobiernos estatales a invertir mayores recursos de las haciendas estatales a este tipo de programas, el planteamiento debería ser más explícito. No hay señales claras para los gobiernos estatales; unos consideran un éxito concurrir con la menor cantidad de recursos posible, otros por el contrario. El hecho de no hacer explícita la lógica de la política puede acarrear grandes costos en el corto plazo ante la disminución total de los fondos de este tipo de programas, los cuales evidentemente son prioritarios para un país como México, con altos niveles de pobreza y marginación.

### **Observaciones finales. Hacia una agenda de ajustes necesarios en el proyecto del nuevo federalismo**

Como se mencionó en el inicio del artículo, a unos cuantos años —en algunos casos meses— de iniciados los procesos descentralizadores enmarcados en el proyecto del nuevo federalismo que el gobierno mexicano comenzó en 1994, difícilmente podrían establecerse evaluaciones y conclusiones definitivas sobre el impacto de dichas políticas. Lo único que se ha pretendido en este estudio es observar algunas tendencias iniciales sobre los problemas, dilemas, obstáculos y avances que el proceso parece estar generando en los gobiernos estatales del país, es decir, los primeros reacomodos en estructuras y en la dinámica de las relaciones intergubernamentales.

a) Una primera observación que aparece como evidente a lo largo de los estudios en tres sectores y a través de tres entidades federativas, es que *el proyecto del nuevo federalismo no proviene de un diseño homogéneo unificado, ni establece modalidades, mecanismos ni ritmos estandarizados. Esto no necesariamente es una debilidad del proyecto; por el contrario, parecería más bien una virtud.* Muchos han sido los fracasos en el diseño y gestión de todo tipo de políticas públicas al pretender la estandarización de procesos y el funcionamiento monolítico del aparato gubernamental. Cada vez más, la evidencia empírica de los procesos exitosos de cambio gubernamental apunta en el sentido de la diversificación de soluciones, la innovación por sectores de actividad e incluso por tipo de agencia gubernamental, así como la recuperación del factor humano y las capacidades directivas —más que las recetas administrativas— como componentes estratégicos de reformas organizacionales.<sup>46</sup>

En este sentido, cada sector ha diseñado las modalidades y ritmos de su descentralización; sin embargo, si bien esto permite una orientación más idónea para cada secretaría del nivel federal, no ha sido fácil entenderlo y adaptarlo en el nivel de los gobiernos estatales, los cuales en cada sector en particular han tenido que diseñar mecanismos diferentes, ritmos particulares y formas de operación diversas. Esto ha hecho más complejo el proceso para los estados; no sólo se trata de muchas funciones, responsabilidades y sistemas que deben asimilar, sino además, los procesos adaptativos y de aprendizaje deben ser diferenciados y propios de la lógica de cada entidad federal.

*Lo que ha sido una cualidad de diseño en el nivel federal, se traduce en un conjunto de complicaciones en el nivel de los gobiernos estatales.* En lo general, el proyecto del nuevo federalismo se ha diseñado desde la lógica e intereses del centro; los estados y municipios poco han sido tomados en cuenta; acaso como instancias “receptoras” de las funciones transferidas y no como actores del proceso. De los sectores estudiados sólo la descentralización del sector salud parece haber realizado un

<sup>46</sup> Al respecto existe una amplia bibliografía. Véanse por ejemplo M. Crozier, *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; F. Damanpour y W. Evan, “Organizational Innovation and Performance: the Problem of Organizational Lag”, *Administrative Science Quarterly*, núm. 29, 1984; Barry Bozeman (ed.), *Public Management. The State of the Art*, Jossey Bass, San Francisco, California, 1993; E. Cabrero y D. Arellano “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas”, *Gestión y Política Pública*, núm.1, México, 1993.

esfuerzo al respecto. El sector educativo impuso el proceso, y el del ramo 26 ha transferido sin mayor preparación ni seguimiento posterior.

En futuras fases de ajuste y profundización de la descentralización parece necesario involucrar más intensamente el punto de vista de gobiernos estatales y municipales, superando la visión de instancias “receptoras” —como hasta ahora se les ha tratado— para ser instancias de opinión y decisión. *Un verdadero nuevo federalismo debe comenzar por el respeto a otros órdenes de gobierno, desde la fase misma del diseño de la política descentralizadora; es este tratamiento el que puede darle efectivamente el carácter de “nuevo”.*

b) *La característica diferenciada en las estrategias descentralizadoras por sectores ha generado, por lo tanto, efectos igualmente diferenciados en los gobiernos estatales.* La estrategia radical de descentralización adoptada por el sector educativo, si bien se entiende por la complejidad política del sector, ha generado un congestionamiento evidente en los estados debilitando aún más sus capacidades institucionales, administrativas, e incluso de gobernabilidad. La estrategia incremental en el sector salud —iniciada hace más de una década—, por el contrario, ha permitido una adaptación y acondicionamiento de las administraciones estatales que han sido capaces de asimilar sin grandes sobresaltos las nuevas funciones e infraestructura. La descentralización “sin seguimiento” del ramo 26, aunque ha obligado a las entidades federativas a desarrollar su propia creatividad, deja un conjunto de factores, como la focalización de los grupos beneficiarios de los recursos en el nivel municipal y comunitario, sin el soporte técnico ni la información suficiente, lo cual podría generar desviaciones en los objetivos finales de este tipo de programas.

En los sectores educativo y de la salud, la redistribución de competencias institucionales ha asignado a las entidades federativas responsabilidades fundamentalmente operativas, y formalmente ninguna relacionada con la orientación y normatividad de la política. Sin embargo, en ambos procesos *una de las contradicciones es que se insiste que la calidad de los servicios pasa a ser responsabilidad de los gobiernos estatales, aspecto que no necesariamente es sólo de carácter operativo, sino que tiene que ver con el diseño, asignación de recursos, y evaluación de la política.* En lo referente al sector del ramo 26, si bien desde el nivel federal se asignan los recursos de una forma clara y se somete su manejo en los estados a la normatividad federal, se observa una mayor liberalización y participación de gobiernos estatales y municipales en la orientación y contenido de este tipo de programas; ésta

es una cualidad importante, pero se observa que los estados no cuentan con bases de datos y capacidades técnicas para mantener la racionalidad y precisión que se ha desarrollado en el nivel federal. En este sentido, parece haberse dado una ausencia de acondicionamiento de capacidades en los niveles estatales para hacer más exitosa la descentralización.

*De lo observado en este estudio, la estrategia descentralizadora del sector salud parece haber sido la más exitosa en su diseño y en los tiempos y modalidades de implementación.*

De cualquier forma, es necesario *mantener un seguimiento estrecho de la descentralización en cada sector y evaluar la necesidad de corregir no sólo la parte operativa que desarrollan los estados, sino las insuficiencias de acondicionamiento y apoyos por parte del nivel federal.*

c) Si bien el diseño y modalidades de *las estrategias descentralizadoras por sector han generado efectos desiguales en las entidades federativas, también las diferentes características y capacidades institucionales y administrativas de cada gobierno estatal contribuyen a la diversidad de dichos efectos.* Se observaron en el estudio de los tres estados potencialidades diferenciadas por sector, facilidades desiguales para el aprendizaje, configuraciones organizacionales facilitadoras y obstaculizantes para la asimilación de nuevas funciones, así como perfiles profesionales más o menos adecuados a las funciones.

*Cada uno de los gobiernos estatales estudiados mostró mayor propensión al éxito en las nuevas funciones en algún sector en particular.* El desempeño de Aguascalientes en la asimilación y gestión del sistema educativo fue claramente mejor que en los otros estados. Por lo que se refiere al sector salud, San Luis Potosí mostró mejores indicadores de desempeño y capacidades administrativas. Por último, Guanajuato observó las mayores capacidades institucionales y de manejo de los recursos del ramo 26. Además, en cada uno de los sectores donde los estados destacaron, mostraron no sólo un desempeño superior, sino igualmente capacidades de iniciativa, innovación y gestión emprendedora.

*Lo anterior se explica en parte por el diseño adecuado de estructuras organizacionales que en ciertos casos se dio en el nivel estatal.* Aguascalientes en educación mantuvo un organismo descentralizado directamente dependiente del ejecutivo estatal, lo que le ha permitido mayor agilidad en su gestión, una autonomía relativa y flexibilidad en sus relaciones institucionales. San Luis Potosí en el sector salud incorporó sistemas de modernización administrativa que agilizaron la ges-

tión y han permitido monitorear la asimilación ordenada de las nuevas funciones. Guanajuato incorporó las nuevas funciones del ramo 26 a la Coordinación para el Desarrollo Regional que con rango de secretaría ha integrado apropiadamente las funciones de planeación estatal, relaciones con los municipios y centros de información microrregional.

*Sin embargo, la variable que parece tener mayor poder explicativo sobre el éxito en el manejo de determinados sectores en el nivel estatal, es indudablemente, la conformación de los grupos de trabajo en el nivel local, sus perfiles profesionales, y el grado de integración entre sus miembros.* En los sectores mencionados como exitosos para cada estado, se distingue el hecho de haber conformado grupos que integran cualidades como: un alto nivel de profesionalización, relaciones horizontales entre sus miembros bajo proyectos estratégicos compartidos, ajenos en sus itinerarios profesionales a compromisos políticos en el sector en el que se desempeñan, y promotores de un "proyecto o visión propia".

Queda claro de la observación llevada a cabo para este estudio, *que la experiencia en el sector no parece ser un factor para el mejor desempeño, sino más bien un elemento propiciador de herencias burocráticas y de vicios adquiridos.* Los grupos de trabajo más exitosos que se detectaron en ningún caso fueron los más experimentados. Este dato confirma lo que otros trabajos sugieren<sup>47</sup> en el sentido de que en los procesos de modernización administrativa muy frecuentemente son las estructuras menos experimentadas las que mejor reaccionan a la adaptación y al cambio, pues las que han incorporado experiencia han incorporado también los vicios e inercias propios del sector.

Igualmente cabe señalar que *hasta ahora la variable partido político en el poder no parece particularmente explicativa de obstáculos o facilidades en el proceso,* aunque posiblemente el caso educativo ha sido más permeado que los otros por esta lógica, no al grado que explique más que otros elementos los ritmos y modalidades adoptados. Aun así, el comportamiento en la asignación de fondos concurrentes desde el nivel estatal (por ejemplo de Guanajuato, gobernado por un partido de oposición al federal) sí parece delinear un comportamiento diferente frente al proceso descentralizador, llevando a cabo un esfuerzo sistemático por ampliar los espacios de autonomía hacendaria.

<sup>47</sup> Véanse al respecto: R. Drazin, "Professionals and Innovation", *Journal of Management Studies*, núm. 3, 1990; E. Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995; N. Alter, "Innovation et organisation, deux légitimités en concurrence", *Revue Française de Sociologie*, vol. 34, 1993.

d) Uno de los aspectos críticos del proyecto del nuevo federalismo es la falta de una política de descentralización fiscal congruente y complementaria a los esfuerzos descentralizadores de los diversos sectores. Se observa claramente que la descentralización educativa y del sector salud suponen una creciente inversión concurrente de las haciendas estatales; por su parte, la descentralización del ramo 26 implícitamente también lo promueve. Todo ello supone que las haciendas estatales deberán expandirse en el corto plazo para asignar mayores recursos a las nuevas funciones asumidas, además de mantener una política incremental con el objeto de mejorar la calidad de los servicios transferidos.

Sin embargo, es evidente que en las actuales condiciones que guardan las haciendas estatales —de alta dependencia de las participaciones federales y de muy pocas fuentes de generación de ingresos directos— no es pensable que los gobiernos estatales puedan asignar recursos crecientes a los sectores que se descentralizan. Mientras no se dé una reforma fiscal orientada a una mayor descentralización, no sólo del presupuesto sino sobre todo de las fuentes de recaudación, difícilmente las haciendas estatales podrán cumplir con este requisito que el proyecto del nuevo federalismo les impone.

Del estudio sobre los gobiernos estatales aquí realizado, se hicieron evidentes dichas dificultades. Aguascalientes no ha podido incrementar significativamente su presupuesto concurrente en educación, ni en salud ni en el ramo 26, incluso en el último año ha disminuido su participación. Lo mismo sucede en San Luis Potosí, que tiene una parte concurrente muy baja en educación y en el ramo 26, y en ambos casos es decreciente. Un caso atípico es el de Guanajuato, que en educación llega a concurrir con 40% y en el ramo 26 con 50%; al parecer en este estado sí se detectó una política expresa de ampliar los márgenes de maniobra locales a partir de una concurrencia significativa, pero las presiones sobre la hacienda local se convertirán rápidamente en una limitación.

e) Es claro que si bien han sido insuficientes las transferencias de recursos del nivel federal al estatal, el nuevo federalismo genera una situación de oportunidades para gobiernos subnacionales que, de ser aprovechadas por éstos, modificará significativamente el escenario del sistema federal mexicano en el corto y mediano plazo. El estudio realizado muestra que los gobiernos estatales con mayor capacidad emprendedora y de propuesta serán los que más rápidamente capitalizarán las oportunidades.

Aunque hasta el momento se transfieren sólo funciones operativas, la realidad es que en los pequeños márgenes de apertura hay gobiernos estatales que podrán ampliar sus funciones ante una capacidad de propuesta y de proyectos innovadores que cambiará el sentido descentralizador de arriba hacia abajo —como hasta ahora se ha planteado— a un proceso de abajo hacia arriba. Se observa con claridad que el nuevo federalismo, pese a todas las insuficiencias, está abriendo la posibilidad a entidades federativas de reposicionarse en el escenario nacional a partir de sus capacidades de gestión de programas y políticas públicas, así como de generación de recursos propios para ampliar sus márgenes de acción y autonomía.

Los niveles de competencia entre estados se agudizarán en el corto plazo ante la necesidad de atraer inversión no sólo privada, sino también pública federal, por lo que, como en otros países, los diferenciales en las capacidades de gestión pública de cada entidad están pasando a ser una variable crucial en la competencia interregional. Es previsible que las propuestas innovadoras más importantes de gestión pública surgirán de los niveles subnacionales de gobierno.<sup>48</sup>

f) Por último, cabe mencionar que si bien el diseño del proyecto del nuevo federalismo sólo prevé una participación de los niveles estatales en la fase de implementación de las políticas, se observa una ligera propensión en los estados a involucrarse en la fase de diseño de las políticas a partir de la incorporación de nuevos actores en su hechura en la escena local (padres de familia, empresarios, iglesia, en el sector educativo; usuarios, clínicas privadas, médicos, en el sector salud; comunidades y agrupaciones de la sociedad civil en el ramo 26). No se podría afirmar aún que el nuevo federalismo está democratizando los procesos de gestión de políticas públicas, pero sí se puede afirmar que se están generando reacomodos en los actores participantes, acceso de nuevos agentes y cambios en los arreglos institucionales de nivel estatal y municipal.

En este sentido, también serán los espacios locales con mayor capacidad de diseño institucional los que tendrán mayor posibilidad de influencia no sólo en la implementación sino también en el diseño y

<sup>48</sup> En diversos estudios sobre procesos innovadores de gestión gubernamental se observa una propensión a que éstos se generen en niveles subnacionales de gobierno. Véanse M. Crozier, *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres experiencias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; M. Barzelay, *Breaking through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, California, University of California Press, 1992; E. Cabrero, *La nueva gestión municipal en México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1995

orientación de políticas. Por su parte, *las secretarías federales coordinadoras de los sectores descentralizados deberán transitar de un esquema de control desde el centro a uno de regulación y canalización de las iniciativas estatales para mantener la capacidad de direccionamiento de las políticas*. De no hacerlo así, en el futuro inmediato el riesgo será que en la obsesión por mantener el control se pierda la capacidad de orientación de las políticas. En otras palabras, *se trata de ir transitando de un esquema rígido de ajustes de las entidades federativas hacia el centro, a un sistema basado en ajustes mutuos impuestos por las relaciones intergubernamentales que se van construyendo cotidianamente*.

Es indudable que la propuesta del nuevo federalismo mexicano deberá madurar en los próximos años, y será entonces cuando podrá evaluarse en toda su magnitud. Será en ese momento cuando se podrán ponderar sus alcances y sus limitaciones; sin embargo, parece necesario realizar ya algunos ajustes con el fin de poder profundizar el proceso. El estudio que aquí se ha presentado muestra la necesidad de llevar a cabo correcciones oportunas con el fin de no repetir la historia de políticas descentralizadoras poco exitosas que han caracterizado los procesos de reforma administrativa y del gobierno en México. Esperemos que finalmente la lección se haya aprendido y que en un futuro cercano, por la vía de la descentralización, se pueda finalmente fortalecer el pacto federal a partir de una nueva configuración en las relaciones intergubernamentales.

## Referencias bibliográficas

- Alter, N. (1993), "Innovation et organisation, deux légitimités en concurrence", *Revue Française de Sociologie*, vol. 34.
- Arnaut, Alberto (1994), "La federalización de la educación básica y normal, 1978-1994", *Política y Gobierno*, vol.1, núm. 2, segundo semestre.
- (1992), *La evolución de los grupos hegemónicos en el SNTE*, Documento de trabajo, núm. 4, México, División de Estudios Políticos-CIDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1994), "Progreso económico y social en América Latina: descentralización fiscal", Washington, BID.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*, University of California Press.
- Bozeman, Barry (ed.) (1993), *Public Management. The State of Art*, San Francisco, California, Jossey Bass.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.

- (coord) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- (1993), "As organizações locais no Mexico: a força de tração á mudança", en T. Fisher, *Poder local en Brasil*, Brasil, Fundación Getulio Vargas.
- (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- Cabrero, Enrique y David Arellano, (1993), "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, núm.1, México.
- Camacho Gómez, Juan Carlos (1995), *Financiamiento, descentralización y equidad en la educación* (en prensa), Secretaría de Educación de Guanajuato.
- Colegio Nacional de Economistas (1993), *México: desarrollo de recursos humanos y tecnología*, Colegio Nacional de Economistas, vol. 2.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1973), *Ley Federal de Educación*, México.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1993), *Ley General de Educación*, México.
- Congreso del Estado de Guanajuato (1996), *Ley de Educación Estatal*.
- Congreso del Estado de San Luis Potosí (1995), *Ley de Educación Estatal*.
- Consejo Estatal Técnico de la Educación (1996), *Plan Estratégico de Mediano Plazo, 1996-2000*, San Luis Potosí.
- Crozier, Michael (1992), *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres experiencias*, México, FCE.
- (1991), *Estado modesto, Estado moderno*, México, FCE.
- Damanpour, F. y W. Evan (1984), "Organizational Innovation and Performance: the Problem of Organizational Lag", *Administrative Science Quarterly*, núm. 29.
- Drazin, R. (1990), "Professional and Innovation", *Journal of Management Studies*, núm. 3.
- Flamand, L. (1997), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de trabajo, núm. 55, México, DAP-CIDE.
- Frenk, Julio (1994), *Hacia la reforma del sistema de salud: una propuesta estratégica*, México, Funsalud.
- González Block, M. A. (1992), "La descentralización del sector salud en México. Alcances y limitaciones de los sistemas locales de salud", *Salud Pública de México*, núm. 34.
- Hoja electrónica de la Presidencia de la República, *Anexo de la reunión de trabajo: nuevo federalismo*, dirección: <http://www.presidencia.gob.mx/pub/publics/nvofed/anxssa.html>.
- Instituto de Educación de Aguascalientes (1996), *Programa Estatal de Educación, 1992-1998*, México.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1990), *XI Censo Nacional de Población y Vivienda*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996), *Cuaderno de Estadísticas de Educación*, núm. 2, México.
- MacDonald Charles y Peter Sollis (1994), *Final report. Mexico: fondos municipales de Solidaridad*, Banco Mundial (mimeografiado).
- Madrid, Miguel de la (1986), *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Medel Cámara, B. y J. Domínguez (1995), "Descentralización fiscal versus crecimiento del sector público: comparación en algunos países de la OCDE", *Trimestre Fiscal*, año 16, núm. 50, México.
- Ornelas, Carlos (1995), *La descentralización de la educación, el federalismo difícil*, México, CIDE.
- "Palabras del Presidente de la República durante la firma de acuerdos y convenios para la descentralización de los servicios de salud", *El Nacional*, México, 21 de agosto de 1996.
- Pardo, María del Carmen (1998), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, El Colegio de México (en prensa).
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1987), *Acuerdo de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y el Estado de Aguascalientes para establecer las bases para el sistema de cuotas de recuperación*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1990), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1991), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1992), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1993), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1994), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1995), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1996), *Distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal 1996*, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes, Aguascalientes, 11 de febrero.
- Poder Ejecutivo de Aguascalientes (1997), *Publicación de la fórmula, la metodología y la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal 1997*, Aguascalientes, Periódico Oficial del Gobierno de Aguascalientes, 14 de febrero.
- Poder Ejecutivo Federal (1984), *Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994*, México.

- Poder Ejecutivo Federal (1992), *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*.
- Poder Ejecutivo Federal (1992), *Convenios Derivados del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa*, México.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1990), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1991), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1992), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1993), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1994), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1995), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1996), *Distribución de los recursos del ramo XXVI, superación de la pobreza 1996, para los municipios de la entidad*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 9 de febrero.
- Poder Ejecutivo de Guanajuato (1997), *Acuerdo gubernativo número 61, por virtud del cual, se establece la fórmula estatal para la distribución de los recursos del ramo XXVI*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 14 de febrero.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1990), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1991), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1992), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1993), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1994), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1995), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1996), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1996), *Acuerdo mediante el cual se determinan los montos y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal, para los municipios de San Luis*

- Potosí, en el marco del convenio de Desarrollo Social suscrito por el gobierno del estado y la Secretaría de Desarrollo Social para el ejercicio fiscal de 1996, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 15 de febrero.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1997), *Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos Estatal*, Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí.
- Poder Ejecutivo de San Luis Potosí (1997), *Acuerdo administrativo mediante el cual se determinan los montos y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal, para los municipios de San Luis Potosí, en el marco del convenio de Desarrollo Social que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de 1997*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 15 de febrero.
- Santizo, C. (1997), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Documento de trabajo, núm. 56, México, DAP-CIDE.
- Secretaría de Desarrollo Social (1994), *Solidaridad, seis años de trabajo*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (1996), *Manual Único de Operación 1996. Ramo XXVI Superación de la Pobreza*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (1997), *Manual Único de Operación 1997. Ramo XXVI Superación de la Pobreza*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (1996), *Acuerdo mediante el cual se determina la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones correspondientes al Fondo Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, entre las entidades federativas para el ejercicio fiscal de 1996*, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero.
- Secretaría de Desarrollo Social (1997), *Acuerdo que tiene por objeto determinar fórmula y metodología para la distribución entre las entidades federativas, de las erogaciones federales previstas para el Fondo Desarrollo Social Municipal del Ramo 00026, Superación de la Pobreza, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997, así como la asignación presupuestal resultante de la aplicación de dicha fórmula*, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de enero.
- Secretaría de Educación Pública (1996), *Principales Indicadores Educativos por Nivel y Entidad Federativa*, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México.
- Secretaría de Educación Pública (1993), *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio y Fin de Cursos, 1991/1992*, México.
- Secretaría de Educación Pública (1994), *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio y Fin de Cursos, 1992/1993*, México.
- Secretaría de Educación Pública (1995), *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio y Fin de Cursos, 1993/1994*, México.

- Secretaría de Educación Pública (1996), *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, Inicio y Fin de Cursos, 1994/1995*, México.
- Secretaría de Educación Pública (1995), *Compendio Estadístico por Entidad Federativa, 1993-1995*.
- Secretaría de Salud (1990), *Informe de labores*, México, 1989-1990.
- Secretaría de Salud (1991), *Informe de labores*, México, 1990-1991.
- Secretaría de Salud (1992), *Informe de labores*, México, 1991-1992.
- Secretaría de Salud (1993), *Informe de labores*, México, 1992-1993.
- Secretaría de Salud (1994), *Informe de labores*, México, 1993-1994.
- Secretaría de Salud y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (1994), *Compilación de la Normatividad Laboral de la Secretaría de Salud 1994-1997*, México, SSA/SNTSSA.
- Secretaría de Salud (1995), *Acuerdo que establece la integración y objetivos del Consejo Nacional de Salud*, Diario Oficial de la Federación, México.
- "Será el Pronasol apartidista", *Reforma*, 16 de junio de 1995.
- Sistema Nacional de Salud (1995), *Boletín de Información Estadística 1992-1994*, México.
- Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (1994), *Primer Congreso Nacional de Educación*, Documento de trabajo, núm. 9, México, SNTE.
- Sobrino, J. y C. Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense y Secretaría de Desarrollo Social.
- "Texto del Mensaje al H. Congreso de la Unión", *La Jornada*, México, 2 de septiembre de 1995.
- Vega, Alejandro (1998), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector de desarrollo regional y lucha contra la pobreza*, Documento de trabajo, núm. 62, México, DAP-CIDE.
- Ward, Peter, V. Rodríguez y E. Cabrero, *Bringing the States Back in. New Federalism in Mexico* (en prensa).
- Zorrilla Fierro, Margarita et al. (1996), *La gestión pedagógica y la supervisión escolar en Aguascalientes*, Cuadernos de trabajo en educación, núm. 43, México, Gobierno del Estado de Aguascalientes.

**Experiencias  
relevantes**

# Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización

Joan Subirats\*  
y Ricard Gomà\*\*

## I. Aspectos introductorios

El sistema político español presenta todavía hoy un déficit fuerte de reflexión en el ámbito de las políticas públicas. En efecto, la política (en el sentido de *politics*) de la España posfranquista y democrática ha sido analizada en profundidad; tanto en sus aspectos estructurales (articulación institucional y administrativa) como en su dimensión actitudinal y dinámica (cultura política, sistema de partidos y comportamiento electoral). Sin embargo, son escasos los estudios politológicos sobre los procesos de actuación de los poderes públicos, y más aun aquellos que, por encima de análisis sectoriales concretos, abordan una reflexión global sobre las políticas públicas. El presente artículo pretende aportar una perspectiva de lectura innovadora de la política española reciente, perspectiva que se construye desde el ángulo analítico de los procesos de formación de políticas, de la toma de decisiones sustantivas y de la gestión del abanico resultante de programas y servicios públicos.

Las políticas deben considerarse propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las socieda-

---

\* Joan Subirats es catedrático de ciencia política y de la administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Licenciado y doctor en ciencias económicas. Director del Programa Master en Gestión Pública de la UAB.

\*\* Ricard Gomà es profesor titular de ciencia política de la UAB. Licenciado en derecho y doctor en ciencia política y de la administración. Maestro en políticas públicas (Universidad de Strathclyde) y en estudios urbanos y regionales (UAB). Profesor visitante de la Universidad de Warwick (Reino Unido).

des actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades, más allá de la lógica mercantil, entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. En consecuencia, las políticas implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 13-56). Trasladan, de forma más o menos explícita, concepciones y referentes normativos a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello tiene lugar en un marco de interacciones concretas entre actores políticos. Sus estrategias y habilidades de negociación serán también variables para tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional.

El primer rasgo que salta a la vista al abordar el análisis de las políticas públicas en España, a lo largo de los últimos años, es el espectacular incremento de la capacidad de actuación de los poderes públicos, reflejado en la evolución expansiva del gasto y de la ocupación pública. En 1973, cuando se desencadena la crisis del modelo sociokeynesiano europeo, los niveles de gasto público en España se situaban 20 puntos por debajo de la media comunitaria (22% frente a 44%) sobre PIB (OCDE, 1985). Veinte años más tarde, esa diferencia casi se había cerrado. Hoy los recursos públicos alcanzan el 50% del PIB, como media de la Unión Europea (UE). España presenta una participación pública cercana a 46-47 por ciento.

Sin duda, la democratización ha generado nuevos espacios de formulación de demandas sociales; el traslado de una parte de ellas a la esfera política ha provocado una expansión sin precedentes del alcance de la agenda de actuación pública. Sin embargo, más allá de esta constatación global, el modelo concreto de institucionalización de la democracia en España ha operado como factor determinante de la restructuración de la red de actores, y ha distribuido oportunidades desiguales de influencia sustantiva. En consecuencia, se hace necesario construir una reflexión más matizada, dinámica y sectorizada. A ello dedicaremos el resto del artículo.

## II. Antecedentes, ámbitos y fases

### 1. Las coordenadas históricas: el legado de política pública

La reflexión sobre el sistema de políticas públicas en España, desde la transición democrática hasta la actualidad, debe encajar en sus corres-

pondientes coordenadas históricas. Las políticas de la dictadura franquista —en un marco de expansión tardía y limitada de los recursos públicos— muestran algunos elementos de gran importancia para entender desarrollos posteriores. El legado de política pública es un factor para tener siempre en cuenta (Janoski y Hicks, 1994). Incluso cuando media un cambio sistémico, muchas políticas no dejan de tener fuertes elementos de dependencia histórica (*pathdependency*). En el caso español, el modelo de protección social sería un ejemplo bastante aproximado. Ha cambiado en su alcance y en sus intensidades protectoras, pero se mantiene en sus parámetros de sistema público, de reparto, profesionalista y contributivo, diseñados durante la década de 1960. En otros sectores de actuación, sin embargo, el cambio de régimen se convierte en el factor habilitador de la ruptura sustantiva; es decir, de un giro radical en la regulación pública de un determinado eje de conflicto social. En el caso español, el modelo territorial de políticas públicas y el nuevo régimen lingüístico de las nacionalidades serían los ejemplos clave. En términos intermedios de cambio sustantivo, deberíamos situar las políticas económico-laborales: el papel del Estado en la modernización capitalista de los ochenta-noventa presenta una combinación de continuidades y rupturas respecto del papel desempeñado durante la década de 1960.

### 2. Dimensiones de conflicto y ámbitos de política pública

En la bibliografía académica reciente se da un amplio acuerdo sobre el hecho de que dos grandes divisorias explican tanto el andamiaje político-institucional como el sistema de partidos en España: la económica y la nacional. La primera distribuye las opciones políticas en el eje izquierda-derecha; la segunda sitúa a éstas en posiciones dispares respecto de la distribución de poderes entre el Estado central y las nacionalidades periféricas.

Ya en la esfera de la intervención pública, se pone de manifiesto que en torno de cada una de estas dimensiones se polarizan grupos de políticas fuertemente interconectadas. En el eje económico cabe distinguir entre las políticas que conforman el gobierno de la economía (fiscal, monetaria, industrial, laboral...) y las políticas que constituyen el régimen de bienestar (educación, sanidad, protección social, vivienda...). Las primeras dotan de un cierto nivel de regulación pública al modelo de crecimiento; las segundas se convierten en mecanismos de

gestión del conflicto distributivo.<sup>1</sup> En el eje nacional, cabe deslindar la dimensión material, dilucidada en el conflicto competencial y en los modelos alternativos de financiación autonómica, de la dimensión simbólica, expresada básicamente en las políticas lingüísticas. A todo ello cabe añadir la existencia de cuestiones emergentes (ambiente, igualdad entre hombres y mujeres, inmigración, telecomunicaciones) propias de contextos posindustriales en constante transformación. Quizá ninguna de esas cuestiones haya encontrado aún acomodo en las divisorias partidistas clásicas, pero constituyen ya ámbitos pujantes de actuación pública.

### 3. España 1977-1996: periodización de las políticas públicas

La periodización que se propone responde a una combinación de variables políticas y económicas.<sup>2</sup> La etapa 1977-1983 articula la transición bajo gobiernos minoritarios de la Unión de Centro Democrático (UCD) con una crisis económica que se profundiza progresivamente. Los años 1983-1986 inscriben el comienzo de la década mayoritaria socialista en un contexto en el cual la crisis muestra ya su carácter estructural. La etapa 1987-1992 mantiene inalterado el marco político, pero la economía crece y altera sus parámetros institucionales al insertarse en el ámbito de la Unión Europea. Finalmente, en el periodo 1993-1996 se producen cambios simultáneos en ambas esferas: se erosionan las mayorías parlamentarias del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la economía cae en un ciclo recesivo coyuntural mientras se despliegan con fuerza los efectos de la globalización.

El cuadro 1 muestra cómo las variables contextuales definidas se trasladan a la esfera de las políticas públicas. De hecho, tales variables, complementadas con otras mucho más fluidas relacionadas con las redes de actores, se convierten en factores explicativos de las decisiones sustantivas adoptadas en cada uno de los tres macroámbitos de actuación anteriormente definidos.

<sup>1</sup> Sobre el concepto de *régimen de regulación*, véase, por ejemplo, John Francis (1993), *The Politics of Regulation*, Blackwell, Oxford, pp. 42-73.

<sup>2</sup> A lo largo de todo el capítulo, el periodo histórico de análisis será el comprendido entre el inicio de la transición *strictu sensu*, en 1977, y la derrota electoral del PSOE de 1996. Así pues, hemos preferido no efectuar el análisis de las políticas de los primeros meses de gobierno del Partido Popular.

**Cuadro 1. Periodización de las políticas públicas**

Fase	Gobierno de la economía	Estado de bienestar	Plurinacionalidad
1977-1982	Respuestas coyunturales a la crisis económica Concertación, moderación salarial y nuevas RRL Reforma Fiscal	Constitucionalización de derechos sociales Expansión del gasto en protección social Modelo sanitario contributivo y conflicto escolar Contención del gasto social Reforma conflictiva pensiones Diseño de reformas sanitaria y educativa	Nuevo modelo territorial: constitucionalización limitada de derechos nacionales Homogenización autonómica a la baja Derogación de la LOAPA Conflictos competenciales Modelo centralizado de financiación de las CCAA
1983-1986	Crisis de la concertación centralizada Política monetarista Reconversión industrial	Conflicto sobre política social Universalización de prestaciones sanitarias Expansión gasto asistencial: servicios y rentas inserción	Proceso de descentralización del gasto público Implantación de los modelos lingüístico-escolares
1987-1992	Europeización de la política económica Profundización en la ortodoxia monetarista Recuperación y precarización del empleo	Reformas de gestión y asistencialización de los servicios Pacto de Toledo sobre pensiones Recorte y conflicto en la protección por desempleo	Pactos autonómicos Nuevo modelo de financiación: cesión de 15% del IRPF a las CCAA
1993-1996	Prioridad a la reducción del déficit público Privatización selectiva de la empresa pública Desregulación laboral		

### III. Los actores de las políticas públicas

Los actores son la variable central en el análisis del estilo de elaboración de las políticas públicas. Junto a las reglas institucionales de juego, las características que presenta cada red de actores en términos de distribución de recursos (simétrica o asimétrica), tipo de interacciones predominantes (consensuales o conflictivas) y tipo de planteamiento ante problemas (anticipativo o reactivo) constituyen los elementos que definen el *policy style* (Waarden, 1992: 29-52). La unidad empírica más adecuada y precisa de análisis de estilo es la política pública. La acumulación de estudios de caso permite observar la existencia de regularidades entre políticas y alcanzar conclusiones sobre el grado de dispersión u homogeneidad sectorial de estilo en el marco de un mismo sistema político. En el caso español, no se dispone todavía de una base empírica suficiente para extraer tales conclusiones. Sin embargo, sobre la base de estudios anteriores (Subirats, 1992), sí es posible analizar a grandes rasgos el papel de los principales tipos de actores en el diseño de políticas. En la medida en que por encima de los estilos sectoriales existen indicios de regularidades transversales, se puede avanzar en la hipótesis de un *policy style* español marcado por dos etapas: entre 1977 y 1982 (la transición política) tuvo un carácter reactivo, de baja permeabilidad institucional, asimétrico y consensual, es decir, en el marco de unas instituciones poco flexibles, los actores con más capacidad de movilización de recursos reaccionaban ante problemas y construían acuerdos. Entre 1983 y 1993 (la década mayoritaria), el *policy style* tiende a hacerse más anticipativo, pero también a acentuar la impermeabilidad institucional. Ello, en un marco de distribución de recursos de poder menos asimétrico, provoca la conflictuación de los procesos de diseño de políticas.

#### 1. Los actores político-institucionales: el gobierno y los grupos parlamentarios

Hablar del ejecutivo como actor político es hacerlo de un actor complejo que comprende al presidente, al entorno presidencial, al consejo de ministros y a las esferas directivas de los departamentos de gobierno. Su posible unicidad deriva de un marco legal que prescribe la adopción de *decisiones de gobierno*, las cuales generan tomas de posición y negociaciones con otros actores políticos. En cualquier caso, no puede

**Cuadro 2.** Cambios en el *policy style* español entre 1977 y 1993

	<i>Posición ante problemas</i>	<i>Tipo de relación predominante</i>	<i>Grado de permeabilidad institucional</i>	<i>Distribución de recursos</i>
1977-1982	Reactiva	Consensuales	Media	Asimetría elevada
1983-1993	Reactiva/ anticipativa	Conflictivas	Baja	Asimetría reducida

obviarse su pluralidad interna y el peso desigual de sus componentes según los modelos decisionales adoptados en diferentes etapas.

Durante la transición (1977-1982), los ejecutivos fueron internamente débiles y fragmentados; respondían a cuotas de representación de las familias políticas de la UCD. La elaboración de políticas públicas fue básicamente departamental y segmentada, mientras el consejo de ministros se convertía en un espacio de negociación interministerial. El presidente nunca centralizó sustantivamente el proceso formulador, los complejos presidenciales fueron limitados, el liderazgo se contrastaba en la capacidad de construcción de equilibrios. Por último, la inexistencia de mayorías y de arenas sustantivas alternativas, situó al ejecutivo ante la necesidad de desplazar parte del *policymaking* a una arena de negociación parlamentaria, lo cual implicó una cierta centralidad de los grupos parlamentarios en el diseño de los aspectos normativos de las políticas públicas.

Durante la década mayoritaria (1983-1993), todas las piezas se alteran. Felipe González ejerce una fuerte centralización sustantiva, con un complejo presidencial potente que opera como límite doble a la autonomía decisional de los departamentos: diseña agendas e interviene en sus contenidos. La centralización decisional viene reforzada por la existencia de amplias mayorías parlamentarias de apoyo. Ello, unido a la existencia de arenas de negociación sectorial entre el gobierno y los actores sociopolíticos, sitúa a los grupos parlamentarios en una posición enormemente marginal y periférica en relación con los circuitos de decisión (Subirats y López, 1990: 35-50). Sin embargo, la centralización gubernamental convive con una fractura interna que polariza el ámbito económico, dominado por paradigmas neoliberales, con los ministros y directivos públicos de orientación más socialdemócrata, parcialmente articulados por el vicepresidente Alfonso Guerra. La salida de éste

resuelve la fractura en beneficio de los primeros con apoyo presidencial. Ahora bien, la presencia de Guerra en el gobierno era garantía de satelización del partido respecto del ejecutivo, y su dimisión trae como consecuencia una cierta autonomización del PSOE. Ésta, sin embargo, no parece fortalecer la posición del partido en el proceso de diseño de políticas, sino más bien el poder organizativo de ciertas fracciones internas.

*Los actores político-sociales: partidos, centrales sindicales y organizaciones empresariales*

a) El sistema español de *partidos políticos*, ha presentado, desde el inicio de la transición, un conjunto de características evolutivas bien estudiadas por la bibliografía académica reciente. En un intento de síntesis muy apretada podría destacarse una cierta paradoja. Por un lado, volatilidad electoral, escisiones y graves insuficiencias de democracia interna. Por el otro, consolidación como referente de voto, incremento de la afiliación y capacidad de integración sistémica. Ninguno de esos aspectos, en cambio, nos proporciona evidencia sobre el papel de los partidos como posibles vías de traslado de los contenidos programáticos al ámbito de la decisión pública. En definitiva, ¿hasta qué punto los partidos españoles han operado como factores determinantes del contenido de las políticas públicas? La cuestión no tiene respuesta fácil ni global, pero pueden apuntarse algunas tendencias. En concreto, varias circunstancias nos hacen apostar por una hipótesis de baja influencia partidista en los contenidos decisionales de gobierno. Primero, el doble debilitamiento de la conexión entre partido-articulador social y partido-maquinaria electoral, así como entre ideología y contenidos programáticos. Segundo, la debilidad institucional y organizativa del partido que dio sustento a los gobiernos de la transición. Tercero, la extracción tecnocrática de los principales cargos ministeriales de los gobiernos de Felipe González, ocupados por personas diferentes de los responsables sectoriales de programa del PSOE. Y cuarto, el esquema de confluencia de las figuras de secretario general y presidente del gobierno, el cual ha operado como mecanismo de subordinación sustantivo del partido al ejecutivo. Finalmente, la erosión de la mayoría absoluta socialista y la necesidad de negociar contenidos de gobierno con otras fuerzas políticas (principalmente con Convergencia i Unió, (CiU), ha podido alterar un poco el panorama anterior, en una línea de mayor incidencia sustantiva de (algunos) partidos.

b) El *empresariado*, en el inicio de la transición carecía de una verdadera cultura de organización para influir en los procesos de formación de las políticas. Sus intereses básicos estaban inscritos en el núcleo del modelo liberal-proteccionista-represivo del franquismo. Con la democratización, el empresariado se dota de un esquema organizativo confederal: se constituye la CEOE como instrumento de defensa de sus preferencias (Miguélez y Prieto: 131-212). A lo largo de la transición, la CEOE muestra un perfil bajo de influencia sustantiva, salpicado de desacuerdos puntuales con las políticas socioeconómicas de los gobiernos de la UCD. Tales desacuerdos, sin embargo, no son óbice para una presencia beligerante de la CEOE en el terreno de la *politics*, con campañas mediáticas contra el voto a los partidos de izquierda y apoyo financiero a las opciones del centro y la derecha política. Bajo gobiernos del PSOE, se resitúa el papel de la CEOE. La temprana orientación monetarista de las políticas económicas del gobierno despeja cualquier duda sobre un hipotético giro sustantivo a la izquierda. El empresariado muestra su apoyo estratégico y toma sólo posiciones globales frente al ejecutivo cuando cree percibir en él cierta debilidad ante las presiones sindicales (ejemplo paradigmático es el periodo posterior a la huelga general de diciembre de 1988). Quizá lo más relevante de la década mayoritaria, en cuanto a relaciones gobierno-empresariado, sea la generación de múltiples arenas de negociación sectorial, de bajo contenido simbólico y excluidas del debate público, pero donde se dilucidan intereses económicos de gran alcance.

c) *Las organizaciones sindicales* salen de la dictadura con estructuras orgánicas bases de apoyo débiles. Los primeros años de la transición muestran un espectacular avance en la filiación sindical, la cual, tras una importante caída en los inicios de los ochenta, parece recuperarse con fuerza en los últimos diez años (Jordana, 1995).<sup>3</sup> Esta línea evolutiva expresa también tres etapas del papel sindical en el *policy-making* español. Desde el tardofranquismo hasta los Pactos de la Moncloa, los sindicatos ganan capacidad de influir en la política de rentas: consiguen, sobre la base de conflictos colectivos relevantes, incrementos progresivos del poder adquisitivo de los asalariados, bajo unas pautas de aumentos lineales con tendencia a la reducción de los abanicos salariales. Entre 1978 y 1984, la Unión General de Trabajadores (UGT) y las Comisiones Obreras (CCOO) entran en una dinámica

<sup>3</sup> Según Jordana, la tasa de densidad sindical llegó a 28% en 1978 y tras caer a 13% en los primeros años de la década de 1980, se sitúa en 1994 en torno a 22 por ciento.

**Cuadro 3. Acuerdos sociales y huelgas generales**

*Acuerdos sociales: dinámica de concertación (1977-1985)*

Año	Nombre	Carácter	Actores	Agenda	Implementación
1977	Pactos de la Moncloa	Partidista	Gobierno y fuerzas parlamentarias	Amplia	Parcial
1979-1980	Acuerdo Marco Interconfederal	Bipartito parcial	UGT y CEOE	Reducida	Alta
1981	Acuerdo Nacional de Empleo	Tripartito	UGT, CCOO, CEOE y gobierno	Amplia	Parcial
1983	Acuerdo Interconfederal	Bipartito	UGT, CCOO y CEOE	Reducida	Alta
1985-1986	Acuerdo Económico y Social	Tripartito parcial	UGT, CEOE y gobierno	Amplia	Baja

*Huelgas generales: dinámica de conflicto (1985-1994)*

Año	Motivo	Convocantes	Seguimiento	Incidencia
1985	Reforma del Sistema Público de Pensiones	CCOO	Medio	Media
1988	Plan de Empleo Juvenil (Desregulación Laboral)	UGT, CCOO	Alto	Elevada
1992	Recorte de Prestaciones por Desempleo	UGT, CCOO	Bajo	Baja
1994	Reforma global del mercado de trabajo	UGT, CCOO	Medio	Baja

diferente. El objetivo de conquistar y garantizar su legitimidad como interlocutores sociales preside su lógica de acción. Para tal fin, le restan prioridad a las dinámicas de conflicto y entran en una serie de acuerdos sociales con las organizaciones empresariales y, eventualmente, con el ejecutivo. En ellos, aceptan la moderación salarial y la pérdida continuada de poder adquisitivo. En contrapartida, aseguran unas bases mínimas de política social y fiscal y, sobre todo, un modelo de elecciones, representación y negociación colectiva muy favorable a los intereses corporativos de las grandes centrales confederales: UGT y CCOO (Roca, 1991). A partir de 1985-1986, la concertación muestra síntomas irreversibles de agotamiento. Las relaciones gobierno-sindicatos, en la esfera de las políticas sociales y económicas, se conflictúan aceleradamente. A cuatro huelgas generales (1985, 1988, 1992 y 1994) les suceden negociaciones sectoriales, marcadas por la rigidez gubernamental y la poca capacidad sindical de convertir en resultados tangibles su dinámica de acción colectiva.

**IV. Las políticas de la modernización capitalista**

*1. Los marcos ideológicos y cognitivos*

Las concepciones keynesianas articuladas al predominio normativo socialdemócrata y sus correlatos de empresa pública y regulaciones laborales estructuraron por varias décadas (1950-1980) las políticas económicas de las democracias avanzadas. A lo largo de la década de 1980, las ideas neoliberales, enarboladas por la nueva derecha, reestructuran los referentes epistémicos de las políticas económicas: centralidad de los parámetros monetarios, retorno a la fijación mercantil del desempleo y desplazamiento del apoyo público a la recuperación de tasas de beneficio.

En España, la introducción del paradigma keynesiano de política pública sufre fuertes mediaciones derivadas de las circunstancias políticas internas. Durante la transición, la subordinación de las decisiones sustantivas a los equilibrios político-sistémicos impide la puesta en pie de cualquier marco coherente de política económica con capacidad de reemplazar el desarrollismo proteccionista de la dictadura (Trullén, 1993). Posteriormente, los gobiernos socialistas de los ochenta ubican las políticas económicas en el marco neoliberal, incorporando un abanico de políticas intervencionistas de oferta.

## 2. Las políticas económicas

En el ámbito económico, las principales magnitudes muestran, en la segunda mitad de la década de 1970, un cuadro de crisis generalizada como expresión de la quiebra del modelo económico español hasta entonces vigente: desaceleración del crecimiento, tasas negativas de formación bruta de capital, fortísima contracción del mercado de trabajo, espiral de inflación y déficit sucesivos en la balanza corriente. Los gobiernos de la transición reaccionan de forma tardía y parcial ante semejante escenario. Dos factores se entrecruzan y refuerzan: persiste, por un lado, la idea del carácter coyuntural de la crisis; por el otro, la economía política de la transición nos depara una agenda pública focalizada en la gestión de los conflictos distributivos. En fin, los gobiernos de la transición desempeñan papeles de baja intensidad en el proceso español de modernización capitalista.

Desde 1982, con la formación del primer gobierno mayoritario del PSOE, la situación da un giro considerable. Se extiende la agenda económica y se profundiza en la función que van a desempeñar las políticas públicas en la restructuración del capitalismo español (Boix, 1996). El fondo de tales políticas debe ser considerado en tres vertientes de actuación, por lo menos: *a) la institucional*: apertura de la economía al exterior e inserción en el proceso de integración europea, concretado, desde 1992, por los criterios de convergencia de Maastricht; *b) la macroeconómica*: combinación de estrategias de rigor monetario como instrumento antinflación, con políticas de expansión del ingreso fiscal (Gunther, 1996); *c) la industrial o productiva*: *policy mix* entre programas estructurales de reconversión, ajuste y privatización, e iniciativas microeconómicas y de oferta (innovación tecnológica, apoyo a las PYMES, formación de capital fijo o formación de capital humano).

Todo ello constituye el arsenal de política pública puesto en pie para influir desde los poderes públicos, en el proceso de modernización económica. La apertura al exterior, derivada del carácter globalizador del modelo posfordista, y la centralidad monetaria, derivada de los criterios de Maastricht, reflejan la opción de los gobiernos del PSOE por ubicar las políticas económicas de España en el nuevo *policy paradigm* predominante en el ámbito internacional. En las políticas fiscales y en los aspectos estructurales y micro de la política industrial es necesario matizar, brevemente, el contenido de las decisiones tomadas; también en estos aspectos, la divergencia entre políticas públicas internacionales es mayor (Maravall, 1995).

En el plano fiscal se produce, a lo largo de los ochenta, un incremento del ingreso público, en términos absolutos y relativos sobre el PIB. En clave de distribución social, las rentas del trabajo soportan la mayor parte de la carga fiscal (éstas proporcionan a finales de los ochenta las tres cuartas partes de la recaudación final del IRPF, a pesar de que sólo representan la mitad de la renta interior bruta). Tres factores ayudan a explicar este hecho: la participación sobredimensionada de las cotizaciones sociales en los ingresos públicos (constituye más de un tercio de éstos en 1990), el elevado fraude fiscal concentrado en las rentas empresariales, y una generosa estructura de incentivos fiscales hacia esas mismas rentas. Al final, la progresividad del IRPF queda diluida en el marco de un sistema fiscal global que incorpora, *de facto*, elementos de contenido regresivo.

En el plano industrial cabe destacar: *a)* la política de reconversión, por medio de la cual el gobierno ha apoyado o protagonizado, en diferentes etapas, procesos de redimensionado de la capacidad productiva, ajuste laboral y saneamiento financiero de los sectores en crisis, articulada a iniciativas de política regional de carácter reindustrializador (Navarro, 1989); y *b)* la política sobre el sector público empresarial, marcada por la decisión de restructuración institucional del INI y por la estrategia de privatizaciones selectivas. El marco resultante de la desaparición del INI distribuye a las empresas de propiedad estatal en dos centros principales: *a)* la Agencia Industrial del Estado, creada con el fin de ejecutar las orientaciones del gobierno en materia de reconversión de las empresas sometidas a regímenes especiales y derogaciones parciales de las normas comunitarias sobre competencia; y *b)* la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, concebida como una sociedad instrumental que posee las acciones del Estado en Repsol y Teneo, así como pequeñas participaciones en otras sociedades (Gas Natural, Enagas...).

## 3. Las políticas laborales: moderación salarial y desregulación

En el ámbito del mercado de trabajo y las relaciones laborales, el punto de partida, al inicio de la transición democrática, se sitúa en un modelo que combina aspectos corporativos (rigideces regulativas), residuales (debilidad de las políticas activas) y represivos (inexistencia de negociación colectiva). La consideración del conjunto de políticas y prácticas

laborales, que a partir de los Pactos de la Moncloa y hasta hoy van a reconfigurar este escenario, debe realizarse articulando tres ángulos de análisis: el partido gobernante y la correlación de fuerzas parlamentarias, el ámbito concreto de política pública (regulación del mercado de trabajo, rentas salariales y otros) y la arena de toma de decisiones (institucional o corporatista).

Bajo gobiernos de la UCD sin mayoría parlamentaria, se diseña un abanico de políticas laborales en un marco sectorial de consensos más o menos amplios. Los Pactos de la Moncloa ciñen la agenda decisional al ámbito de las rentas salariales: inauguran una política de moderación salarial, basada en determinar incrementos por inflación prevista, lo que equivale, en muchas ocasiones, a pérdida de poder adquisitivo. Por otra parte, suponen la quiebra de la fijación de aumentos lineales, que tienden a cerrar el abanico salarial, y su sustitución por un modelo de aumentos proporcionales. El Estatuto de los Trabajadores (ET) y la Ley Básica de Empleo de 1980 suponen una expansión de la agenda laboral del Estado: se legaliza el empleo no estable, se inician las políticas activas y se establece el esquema de representación dual de los trabajadores (comités de empresa y sindicatos).

Con los gobiernos del PSOE la agenda laboral se profundiza y las opciones sustantivas aparecen entonces con más claridad. En el plano de las rentas, el final de los acuerdos sociales supone para el gobierno la necesidad de replantear los instrumentos de la política de moderación salarial: la centralidad del programa antiinflacionario y la conexión lineal de éste con la evolución de los salarios se convierte en el punto clave. En el terreno del mercado de trabajo, la desregulación se profundiza progresivamente. La apertura del abanico contractual que promueve la reforma del ET de 1984 no es más que el preludeo del intento de introducción del contrato de inserción laboral en 1988 y, sobre todo, de la reforma global liberalizadora de 1994. El contenido de esta última puede sintetizarse en cuatro puntos: *a)* nuevos contratos con poca o nula protección social, *b)* aumento del poder empresarial en materia de movilidad laboral, *c)* facilitación y abaratamiento del despido, y *d)* legalización de las empresas de trabajo temporal y de intermediación en el mercado laboral (Recio, 1996). En ambos planos, pues, aparece sólida la ubicación de la política pública en parámetros desreguladores. Otras dimensiones de política laboral, en cambio, giran hacia la intervención pública. Es importante destacar aquí el impulso de las políticas activas de empleo, con el amplio acuerdo sobre formación continua (1992), la creación del Comité Económico y Social, y la apro-

**Cuadro 4.** Indicadores básicos de efecto de política laboral

Año	Evolución costes salariales reales	Participación salarial en la renta nacional	Tasa de temporalidad %
1975	100	52.32	—
1980	—	53.63	—
1985	91.2	49.22	—
1987	—	—	19.8
1990	86.7	49.87	31.4
1995	80.7	47.72	34.5

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

bación, en 1995, de una avanzada Ley de Salud Laboral, siguiendo la directiva comunitaria de los ochenta.

Finalmente, hay dos puntos a destacar respecto de la incidencia de la intervención pública y la negociación colectiva como mecanismos alternativos de regulación laboral. En primer lugar, el modelo español se sitúa lejos de los angloescandinavos en términos de alcance de la negociación colectiva, pero, aun así, ofrece un potencial infrautilizado. En segundo lugar, la interacción sindicato-patronal ha pasado por dos grandes etapas: la de los acuerdos sociales globales (1977-1986) y la de la negociación colectiva desglobalizada, desde 1987 hasta la actualidad.

## V. Las políticas del Estado de bienestar

### 1. Los marcos ideológicos y cognitivos

El universo conceptual del Estado de bienestar o Estado benefactor —redistribución, acceso universal a bienes básicos y garantía pública de rentas— estructura las políticas sociales europeas hasta los años ochenta. Desde entonces, el predominio de tales valores ha sido disputado por un nuevo discurso articulado en torno a la conexión lineal de crecimiento económico con generación de bienestar colectivo a través del mercado. El nuevo marco epistémico se traslada al terreno de la política pública por medio de desregulaciones, privatizaciones y dismi-

nuciones simultáneas de tasas de cobertura e intensidades protectoras del régimen de bienestar.

En España, los referentes normativos de las élites del franquismo en el terreno social fundamentan un modelo raquítrico y autoritario de bienestar enormemente divergente de los modelos europeos. A lo largo de los últimos veinte años, las políticas sociales en España combinan una *dinámica de convergencia* relativa con la UE, con una *dinámica de reestructuración* determinada por la tensión entre los paradigmas de regulación pública y mercado como alternativas de producción de bienestar. El resultado es complejo. A diferencia de las políticas económicas, el régimen de bienestar español no se ubica hoy en parámetros de ortodoxia neoliberal. Sin embargo, el marco de valores de referencia no es homogéneo: el universalismo en los servicios sanitarios y educativos convive con el principio contributivo obligatorio en las transferencias (pensiones y desempleo) y con una cierta residualidad pública en la asistencia social (Rodríguez, 1990).

## 2. La política educativa: garantía de acceso y acción positiva

En el ámbito de la enseñanza, la transición democrática marca un punto de inflexión relativo referido a las orientaciones de fondo de las políticas educativas del tardofranquismo. El trabajoso artículo 27 de la Constitución y el Programa de Puestos Escolares de los Pactos de la Moncloa<sup>4</sup> reflejan el Acuerdo Escolar de la transición. Sus parámetros básicos reflejan concesiones mutuas entre la derecha y la izquierda: el compromiso de expansión del gasto en la escuela pública, como concreción del derecho a la educación, se articula al reconocimiento y apoyo de una amplia red privada como concreción del principio de libertad de enseñanza. Sin embargo, el proceso de implementación erosiona el Acuerdo Escolar. La desaceleración en el ritmo de inversión educativa pública contrasta con el incremento masivo de las subvenciones a los centros privados. Por último, la Ley de Centros Escolares de 1980, que concita la oposición de todos los sectores progresistas, regula de forma muy restrictiva la democratización interna de los centros y consolida la política de subvenciones indiscriminadas.

El acceso del PSOE al gobierno en 1982 implica un nuevo giro

<sup>4</sup> Dicho programa preveía la creación de 800 000 puestos escolares de EGB, 400 000 de preescolar y 200 000 de BUP, directamente financiados por el Estado en el sector público.

sustantivo parcial, cuyo impulso se mantiene, bajo prioridades cambiantes, hasta los primeros años de la década de 1990. Los contenidos de las tres normas básicas que jalonan la política educativa de los gobiernos socialistas —LODE (1985), LOGSE (1992) y LOPEG (1995)— se despliegan a través de dos ámbitos de política pública.

a) Las políticas de *garantía de acceso* se materializan en tres tipos de actuación. En primer lugar, la expansión moderada pero sostenida de la oferta educativa pública, sobre todo en enseñanzas medias pos-obligatorias; en segundo lugar, el crecimiento sustancial del gasto en becas y del número de receptores, y, finalmente, un abanico de regulaciones entre las que cabe destacar la gratuidad de la red pública, la extensión de la obligatoriedad hasta los dieciséis años, los criterios de renta y proximidad en la asignación de plazas públicas escasas, y la redefinición de la red concertada, con el diseño de criterios de financiación, admisión y funcionamiento de acuerdo con parámetros públicos (Bonaf, 1995). La gestión de las políticas de garantía de acceso corresponde al Estado y a las CCAA con competencias asumidas; los gobiernos locales desempeñan papeles residuales.

b) Las políticas de *acción positiva* se traducen en dos tipos de actuación. Por un lado, los programas dirigidos a grupos de población y territorios que requieren una atención educativa de mayor intensidad. Por ejemplo, la creación de centros de recursos pedagógicos en zonas degradadas, y el apoyo a las minorías culturales o a los jóvenes desescolarizados en situación de riesgo social. Por otro lado, los programas de educación permanente, que comprenden la formación de adultos y la formación ocupacional. La estructura de gestión de las políticas de acción positiva es compleja. Buena parte de las responsabilidades se desplazan al ámbito local, pero también desempeñan funciones diversas las CCAA y, específicamente, el INEM a través del Plan de Formación e Inserción Profesional.<sup>5</sup> Las relaciones y los acuerdos interinstitucionales son generalizados en todo este tipo de políticas.

Finalmente, si se analizan las repercusiones sociales de la política educativa de los gobiernos del PSOE, se observa que las desigualdades en educación, aunque reducidas, se reproducen. Se da un incremento del nivel educativo medio y la inclusión educativa de grupos tradicionalmen-

<sup>5</sup> El Plan FIP articula la formación ocupacional en España. Para una reflexión sobre la europeización de las políticas españolas de formación ocupacional, véase Laura Cruz (1996), "La política de formación ocupacional en España desde una perspectiva comparada", II Congreso de la AECPA, Santiago de Compostela.

Joan Subirats y Ricard Gomà

**Cuadro 5.** Gasto público educativo: general y programa de becas

	Gasto educativo sobre gasto público			Programa de becas del MEC		
	MEC	CCAA	Total	Coste <sup>1</sup>	Becarios	Índice <sup>2</sup>
1985	3.52	3.49	8.16	11.844	251.595	172
1986	3.33	3.78	8.46	17.863	381.248	259
1987	3.29	4.13	8.90	29.526	473.487	430
1988	3.61	4.54	9.79	38.904	565.166	565
1989	3.60	4.64	9.90	49.687	626.738	722
1990	3.49	4.58	9.63	55.044	640.243	800
1991	3.60	4.80	9.91	64.989	708.037	945
1992	3.42	4.77	9.50	73.273	748.037	1 065

Fuente: MEC, Estadística: Series e indicadores.

<sup>1</sup> Millones de pesetas.<sup>2</sup> Base 1982=100.

te excluidos, todo ello a causa de la expansión de la oferta pública. Sin embargo, no se produce avance significativo en la presencia relativa de los colectivos de rentas bajas, y la tasa de corrección de la participación desigual por parte de la política de becas sigue siendo débil.

### 3. La política sanitaria: hacia un modelo universal y pluralista

El análisis de contenidos de la política sanitaria requiere atender un conjunto de indicadores básicos: carácter y tasa de cobertura, régimen de financiación, alcance del catálogo de oferta, evolución del gasto y modelo de gestión. De acuerdo con esos parámetros, el punto de partida de la transición sanitaria española viene marcado por un sistema profesionalista, de amplia cobertura (81.4%), contributivo, extensivo pero de baja calidad, infracapitalizado y ubicado bajo el paraguas de la seguridad social (ss). Desde 1977 hasta hoy todos estos aspectos han venido replanteándose, con desigual intensidad y de forma progresiva, combinando la lógica incrementalista con la del cambio racional estratégico.

Las políticas sanitarias de los gobiernos de la UCD no afrontaron, en ningún caso, procesos de reforma global. Los impulsos normativo y de gasto que pudieron haber supuesto el artículo 43 de la Constitución y los Pactos de la Moncloa quedaron en una reforma parcial de las estructuras de gestión sanitaria y, por extensión, del conjunto del sistema de protección social: se crean el Insalud y el Insero como prestadores de servicios sanitarios y sociales, y el INSS y el INEM como gestores de transferencias (pensiones y desempleo). La reforma global que incluye el ANE (1981) no llega ni a perfilarse. La explicación de todo ello radica en la debilidad fiscal del Estado de la transición, en la repercusión de las crisis económicas y en la conflictuación incipiente de la red de actores. Quizá el único cambio relevante de política sanitaria en esta fase sea la introducción del copago de los medicamentos extra-hospitalarios por los usuarios, excepción hecha de los jubilados.

Las políticas sanitarias de los gobiernos del PSOE se sitúan sobre dos ejes en forma sucesiva (Guillén, 1996). El RD de Estructuras Básicas de Salud (1984) y la Ley General Sanitaria (1986) reflejan el primero. El modelo profesionalista y contributivo preexistente es sustituido por un modelo universalista y financiado progresivamente mediante impuestos. Y el esquema unitario es sustituido por un esquema de coordinación estatal de los servicios públicos de salud de las CCAA con competencias asumidas. En definitiva, se pone en pie el Sistema Nacional de Salud (SNS) como *modelo de oferta universal de prestaciones sanitarias públicas gestionadas en diferentes escalas territoriales*. Ya en los años noventa, el Informe Abril (1991) y la Ley de Ordenación Sanitaria de Cataluña (1990) expresan con nitidez el cambio de eje en el diseño de las políticas sanitarias (Gallego, 1996). Por una parte, el discurso de la racionalización se proyecta en recortes de la oferta pública: listas de servicios y de medicamentos financiados por el SNS, lo cual, en un contexto de debilidad de la cultura de derechos sociales, abre la puerta a la posibilidad de rechazar la inclusión de nuevas prestaciones en términos de costes. Por otra parte, el modelo de gestión pública empieza a reestructurarse con la introducción de mecanismos de mercado. Regulación y producción de servicios se segregan progresivamente.

Es importante señalar, por último, algunos indicadores comunes a ambas fases. El gasto sanitario público crece de forma ininterrumpida, aunque sigue hoy situado por debajo de la media de la OCDE. La estructura de gasto refleja un peso muy relevante de la atención especializada y del coste farmacéutico, lo cual es indicativo del débil

desarrollo de políticas preventivas primarias y de la escasa importancia del mercado farmacéutico de genéricos. La cobertura pública se sitúa en niveles casi universales, si bien 7.5% de cobertura del mutualismo funcionarial expresa la persistencia de la segregación de base corporativa. Finalmente, la evolución de la financiación marca un incremento constante de la participación de los impuestos frente a las cotizaciones.

#### 4. La política de protección social: el sistema público de garantía de rentas

Si las políticas educativa y sanitaria conforman los dos grandes ámbitos de servicio público del Estado de bienestar, las políticas de protección social configuran el sistema de transferencias por medio del cual los poderes públicos garantizan de forma relativa las rentas de las personas ante contingencias y riesgos económicos y sociales. Las pensiones por jubilación y los subsidios por desempleo constituyen los dos grandes programas de los sistemas de protección o seguridad social.

Si en educación y sanidad se identificaban puntos de inflexión y hasta de ruptura en la evolución de los contenidos de política pública, el rasgo predominante del sistema español de protección social es la continuidad de modelo, en sus dimensiones sustantiva y operativa, aunque con variaciones temporales considerables en su alcance y en sus tasas de cobertura y reposición. La seguridad social en España se diseña sobre *líneas profesionalistas y contributivas, se gestiona de forma centralizada y tiende a la asistencialización preservando el marco público, obligatorio y de reparto*. Consideremos por separado los programas de pensiones y desempleo.

##### A. El sistema de pensiones de jubilación

La política de pensiones por jubilación de los gobiernos socialistas requiere un doble nivel de análisis respecto de sus contenidos. En primer lugar, tanto la Ley de Pensiones de 1985 como el Pacto de Toledo de 1995 tienden a reforzar las aristas básicas del modelo. Así pues, cierran la puerta a cualquier giro sustancial de política pública, bien hacia un sistema universal tipo escandinavo, bien hacia un sistema de capitalización o de desvinculación voluntaria del régimen de financia-

ción. En segundo lugar, la Ley de Pensiones de 1985 endurece los supuestos de acceso al sistema y genera las condiciones para una reducción de la intensidad protectora, mientras que el Pacto de Toledo ahonda en la necesidad de incentivar, por la vía de la desfiscalización, los planes privados de pensiones. Ambos elementos marcan la tendencia hacia la asistencialización presente y futura del modelo. Los indicadores al respecto no dejan de ser significativos. El número de pensiones y la tasa de cobertura no dejan de crecer; sin embargo, la intensidad protectora desciende. Finalmente, en un marco de precarización segmentada del trabajo, el reforzamiento del principio contributivo puede generar importantes diferenciales de pensión y erosionar el impacto redistributivo de la política (Torres, 1996).

##### B. El sistema de subsidios de desempleo

En este caso, se observa una línea evolutiva de contenidos paralela a la del programa de pensiones, aunque en una secuencia temporal diferenciada. Bajo el gobierno de la UCD, la Ley Básica de Empleo (1980) consolida un modelo de transferencias marcado por dos aspectos fundamentales: *a)* la vinculación del subsidio al periodo de ocupación cotizada, de acuerdo con una escala de proporcionalidad; *b)* el establecimiento de porcentajes variables de subsidio que van cayendo conforme aumenta el periodo de cobertura (fórmula 80-70-60). Entre 1980 y 1984, ante el incremento del desempleo y el avance del de larga duración, un número importante de desempleados agota el periodo máximo de transferencias contributivas y entra en el esquema asistencial. Ello produce, de forma simultánea, la caída de las tasas de cobertura y de intensidad protectora. En 1984, el primer gobierno socialista opta por ampliar el periodo de protección de la prestación contributiva, lo cual, unido a la caída del desempleo, permite un repunte de la tasa de cobertura. Sin embargo, en el marco de recortes y desregulaciones sociales de los inicios de los noventa, se produce un giro de política pública sustancial. El RD Ley 1/1992 (el llamado "decretazo") altera los parámetros clave del modelo vigente: *a)* exige un periodo de cotización tres veces mayor que la prestación a que haya lugar (antes de dos años); *b)* incrementa el umbral de protección, dejando fuera de cobertura los periodos cotizados de seis meses, y *c)* modifica a la baja los montos por percibir (nueva fórmula 70-60-60). Las repercusiones comienzan a aflorar. A la caída de la intensidad

protectora se añade, en el mediano plazo, la disminución de la tasa de cobertura, producto de la precarización laboral derivada de la política de reforma del mercado de trabajo del último gobierno del PSOE (1994) (Alarcón, 1995).

## VI. Las políticas de la plurinacionalidad

### 1. Los marcos ideológicos y cognitivos

Respecto del conflicto centro-periferia, cabe señalar que los modelos sociokeynesianos supusieron también, con algunas excepciones, un refuerzo del Estado como ámbito de centralización sustantiva y de homogenización nacional. Este esquema entra progresivamente en crisis, en su doble vertiente funcional y simbólica: la descentralización política y la plurinacionalidad emergen, desde los años setenta, como nuevos referentes.

En España, el franquismo se inscribe de lleno en el paradigma centralista e incorpora una fuerte carga de nacionalismo uniformador de Estado. El sistema político surgido de la transición supone un cambio de amplio alcance. El estado de las autonomías articula, con desigual intensidad, las dos dimensiones del problema. La funcional se traslada al ámbito de las políticas por medio de un avance relevante en la capacidad autonómica de gobierno y gasto público. La simbólica se desarrolla de forma más tensa: mientras los gobiernos de las nacionalidades diseñan, por ejemplo, políticas lingüísticas potentes, aunque dispares, en áreas clave como la enseñanza, las políticas públicas centrales siguen sin asumir la lógica de la plurinacionalidad. Cabe aquí añadir que en el diseño autonómico conviven regiones y naciones con niveles de identidad desiguales. Recientemente se abre paso, como potente recurso cognitivo, la idea del federalismo plurinacional asimétrico: la consideración del modelo de financiación autonómica y de los modelos lingüísticos puede aportarnos evidencia de hasta qué punto ésta u otras ideas conforman el marco de referencia normativo de la regulación del conflicto centro-periferia en España.

### 2. Distribución territorial de políticas y modelos de financiación autonómica

En términos de influencia real de los diferentes ámbitos de gobierno sobre el diseño de políticas, sobre el gasto público y sobre el ingreso fiscal, podemos considerar la existencia de dos grandes tipos ideales de Estado descentralizado. El *tipo dual*, en el cual se da una clara distribución sectorial de capacidades políticas y financieras, y el *tipo complejo*, en el cual se da una concurrencia general de capacidades de decisión y financieras en cada sector de actuación y en cada figura impositiva. Cada tipo permite niveles superiores o inferiores de autonomía político-financiera de los niveles regionales. La ubicación de España no es homogénea: en la vertiente del gasto, el esquema tiende a ser complejo, con niveles de autonomía desiguales; en la financiera, el modelo es, hasta 1993, claramente dual y con niveles de autonomía escasos, excepción hecha del País Vasco y Navarra.

El cuadro 6 pretende expresar en el caso de las nacionalidades, el grado de participación de cada nivel de gobierno en el proceso de formación de políticas, medido a partir de indicadores de legislación y gasto (Subirats, 1995). Se puede observar cómo el ámbito de las políticas económicas configura un modelo centralizado, con baja influencia autonómica y local. En cambio, el régimen de bienestar y los campos emergentes de política pública son claros ejemplos de complejidad descentralizada, si bien en beneficio del nivel autonómico y a expensas del local; esto, a su vez, es viva expresión de la voluntad de acumulación de poder político por parte de unas comunidades que ven en ello —el caso de Cataluña resulta paradigmático— un aspecto clave de reconstrucción nacional.

Respecto del *modelo de financiación*, el diseño que realiza la LOFCA y su despliegue hasta 1993 se caracteriza por la falta de responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos y la erosión de su capacidad de diseñar políticas por el carácter condicionado de muchas de las subvenciones recibidas del gobierno central. Ello genera un escenario que, según Castells, “niega la esencia de la autonomía política y también algunos atributos esenciales de la democracia, que requiere que sean los ciudadanos y no otros gobiernos, los que deban controlar y juzgar la acción de su gobierno” (*El País*, 11 de abril de 1996). Un primer giro de política pública se da en 1993, cuando, en condiciones de pérdida de mayoría parlamentaria del PSOE, se decide la participación de las CCAA en 15% del IRPF pagado por los ciudadanos de su territorio. El

**Cuadro 6. Gasto, financiación y cobertura sanitaria**

	Financiación			Estructura gasto		
	Tasa de cobertura	Gasto % PIB	Impuestos	Cotizaciones	Primaria farmacia	Especializada
1983	86.38	4.70	33.80	66.20	40.2	55.2
1984	93.19	4.71	39.10	60.90	40.4	54.8
1985	95.40	4.59	37.40	62.60	39.6	55.5
*						
1986	96.10	4.44	38.70	61.30	37.9	57.1
1987	95.97	4.47	42.10	57.90	37.0	60.0
1988	96.31	4.93	—	—	37.0	60.0
1989	96.14	5.07	70.10	27.20	35.6	61.0
1990	98.01	5.30	68.80	27.22	32.8	62.7
1991	99.79	5.48	69.04	27.22	—	—
1992	—	5.72	70.60	27.30	—	—

Fuentes: OCDE y Comisión Abril.

\* Año de cambio del modelo de ss por el del SNS.

nuevo esquema presenta dos límites claros: su modestia sobre el total de los ingresos y la exclusión de capacidades normativas y de gestión tributaria por parte de los gobiernos autonómicos. El incremento de los recursos y el acceso a cuotas de soberanía tributaria siguen siendo, pues, cuestiones abiertas. Y, finalmente, todo ello se cruza con la otra dimensión de la política: la cohesión interterritorial, entendida como la garantía de la igualdad de ingresos y servicios por habitante. Los mecanismos centrales de flujo de recursos de las CCAA de mayor nivel a las de menor nivel de renta, han sido potentes. Ello se ha traducido en un cierre significativo del diferencial de renta entre comunidades, en un contexto de desigualdades crecientes en el PIB regional per cápita. Así pues, en el tipo de incardinación de la dimensión de cohesión en la dimensión de autonomía fiscal se hallan los diversos escenarios potenciales de futuro, y, con ellos, un eje fundamental de gestión del conflicto nacional en España.

### 3. Las políticas lingüísticas: pluralidad de modelos lingüístico-escolares

La situación preconstitucional era nítida: el unilingüismo hispanófono funcionaba como modelo de regulación del conflicto político de raíz lingüística en todo el Estado. El artículo 3 de la Constitución representa un avance en el reconocimiento del pluralismo lingüístico y cultural de los ciudadanos españoles. La proyección de ese pluralismo a los estatutos de autonomía implica el reconocimiento de otras lenguas oficiales en seis casos: catalán (Cataluña, Islas Baleares y País Valenciano),<sup>6</sup> euskera (Navarra y País Vasco) y gallego (Galicia).

A partir de ahí, las políticas lingüísticas tienen su principal expresión normativa en las respectivas leyes de normalización. Todas ellas expresan amplios consensos parlamentarios y el nivel de dispersión sustantivo o de contenidos entre ellas es reducido. Sin embargo, el posterior diseño e implementación de políticas sectoriales (enseñanza, medios de comunicación, administración, uso social, etc.) presenta ya grados de divergencia relevantes. Por su importancia en el proceso de socialización y por su tasa de cobertura casi universal, la política lingüístico-escolar se convierte en pieza central y suele condensar los

<sup>6</sup> El estatuto de autonomía del País Valenciano utiliza el término "valenciano" para denominar a la lengua catalana hablada en dicha comunidad.

**Cuadro 7. Distribución territorial de políticas**

Grado de implicación de cada ámbito gubernamental en la elaboración de políticas públicas

Políticas	Estado	Comunidad autónoma	Gobiernos locales
	<i>El gobierno de la economía</i>		
Fiscal	Alta	Media	Baja
Monetaria	Alta	Baja	Baja
Industrial	Alta	Media	Media
Laboral	Alta	Baja	Baja
	(40)	Media/baja (22)	Baja (19)
	<i>El Estado de bienestar</i>		
Sanidad	Media	Alta	Baja
Educación	Media	Alta	Baja
Protección social	Alta	Media	Baja
Vivienda	Alta	Alta	Media
	Media/alta (34)	Alta (37)	Baja (19)
	<i>Áreas emergentes de política pública</i>		
Lingüística	Media	Alta	Media
Ambiental	Alta	Alta	Baja
Inmigración	Alta	Media	Media
Telecomunicaciones	Alta	Media/alta (34)	Media (25)
	Alta (111)	Media/alta (93)	Media/baja (63)

<sup>1</sup> Indicadores para la construcción tipológica: legislación, gasto y empleo público.

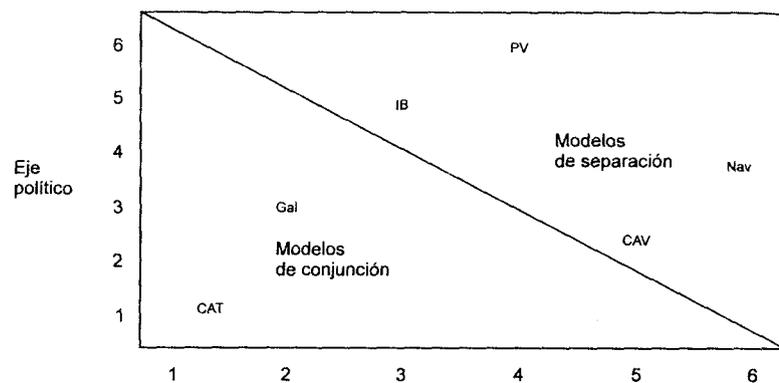
<sup>2</sup> Sistema de puntuación: Alta = 10; Media = 7; Baja = 4.

<sup>3</sup> Cualificación de la puntuación total: 50-65 = Baja; 65-80 = Media/baja; 80-90 = Media; 90-105 = Media/baja; 105-120 = Alta.

contenidos del conjunto del programa normalizador del gobierno autonómico respectivo. Consideremos, brevemente, la variedad de modelos lingüísticos diseñados en la educación obligatoria, las opciones tomadas por las nacionalidades y los posibles factores explicativos de tales opciones (Argelaguet, 1996).

A) *El modelo de separación lingüística parcial y electiva*, vigente en las Islas Baleares, Navarra, País Valenciano y País Vasco, supone el reconocimiento de elección de lengua oficial que los padres o los alumnos quieren como lengua docente. Es parcial porque en esas comunidades hay también centros escolares que utilizan un régimen de bilingüismo vehicular. B) *El modelo de conjunción lingüística*, vigente en Cataluña y Galicia, reúne dos componentes básicos: la lengua docente es objeto de decisión pública y se prohíbe la separación de alumnos por motivos de lengua. Las hipótesis explicativas de tales decisiones atienden a dos tipos de variables. Las variables *sociolingüísticas*: porcentaje poblacional de conocimiento de la lengua, prestigio social, distancia lingüística con el castellano, etc. Las variables *políticas*: nivel de apoyo electoral y de representación parlamentaria de los partidos que defienden abiertamente la normalización y de los que tienen posiciones contrarias, ubicación en el eje nacional del partido o coalición de gobierno, etc. Ambas variables pueden representarse en ejes polarizadores de contextos políticos *mejores* y *peores* para la lengua propia de la comunidad. Tal como muestra el cuadro 8, existe una elevada correlación entre puntuaciones buenas en ambos ejes y opción por modelos de conjunción y, al contrario, puntuaciones dispares o malas y adopción de políticas de separación electiva.

Conviene destacar, por último, que las políticas lingüísticas son especialmente dinámicas, dada su elasticidad al entorno social y político. Así, por ejemplo, una alta voluntad política puede alterar en positivo la situación sociolingüística y reubicar el modelo escolar hacia la conjunción *de facto* en la lengua propia (País Vasco). O bien, un debilitamiento de los factores políticos puede ser motivo de retroceso sociolingüístico y, a mediano plazo, llevar hacia un debilitamiento correlativo del modelo de conjunción (Galicia) o hacia la disminución efectiva de las líneas en lengua propia de los modelos de separación (País Valenciano).

**Cuadro 8.** Ubicación política y sociolingüística de las CCAA

Fuente: Adaptado de Argelaguet, 1996.

## VII. Elementos de síntesis y conclusión

Tal como lo expusimos en el inicio, este artículo ha pretendido aportar una perspectiva de lectura innovadora de la política española reciente, construida desde el ángulo analítico de las políticas públicas. Comenzábamos destacando las líneas de continuidad y cambio respecto de las políticas de la dictadura: se ha discutido mucho sobre el carácter reformista o rupturista del actual sistema constitucional respecto del franquismo, pero se ha analizado poco el legado de política pública y el alcance de los cambios sustantivos sectoriales. Veíamos cómo en clave cuantitativa, de gasto y ocupación pública, se había producido una dinámica de homologación acelerada de España a su entorno político europeo, dinámica que cruzaba distintas fases en función de la articulación concreta de variables políticas y económicas. Ya en el núcleo del capítulo notábamos una fuerte correlación entre las dimensiones de la competencia electoral (del sistema de partidos) y los ámbitos de política pública centrales de la agenda sustantiva en España. Así, los ejes socioeconómico y nacional venían a polarizar las políticas de la modernización capitalista, del Estado de bienestar y de la plurinacionalidad. En el primer ámbito, destacábamos como regularidades de política pública, la apertura exterior, el rigor monetario, la expansión fiscal, el

ajuste productivo, la privatización selectiva y los programas intervencionistas de oferta. En el segundo, observábamos cómo el principio universalista y el contributivo estructuraban las políticas de servicios y de transferencias sociales respectivamente, todas ellas con una cierta tendencia hacia la erosión de las intensidades de protección. Por último, veíamos cómo la regulación del pluralismo territorial enfrentaba límites tanto materiales (resistencias centralizantes) como simbólicos (dificultad de aceptación de la plurinacionalidad), aunque con avances notables: niveles competenciales, autonomía financiera y normalización lingüística. Finalmente, la hipótesis inicial de un estilo reactivo de elaboración de políticas, de pocos actores y consensual, daba paso a un escenario algo más anticipativo, pero también más ejecutivo-decisionista, lo cual, en una estructura de poder algo más simétrica, conducía hacia el incremento de los niveles de conflicto, como motor de buena parte de las políticas modernizadoras y de bienestar.

# La reforma gerencial en la administración pública brasileña

Luiz Carlos Bresser\*

La reforma del Estado, que atrajo la atención de todo el mundo en la década de 1990, es una respuesta al proceso de globalización en curso para reducir la autonomía del Estado federal en la formulación y la implementación de las políticas y, principalmente, una respuesta a la crisis del Estado. Esta crisis se perfiló por primera vez en la década de 1970 en casi todo el mundo, pero alcanzó su máxima intensidad en la década de 1980. En Brasil, la reforma del Estado comenzó en esa época, en medio de la gran crisis económica que culminó en febrero de 1990, cuando se produjo un grave proceso de hiperinflación. A partir de ese momento se volvió inevitable la reforma del Estado. Las reformas consideradas fundamentales, como el ajuste fiscal, la privatización y la liberalización del comercio, comenzaron en la segunda mitad de los ochenta y se aceleraron a comienzos de los noventa. Sin embargo, la reforma administrativa se convirtió en un tema esencial en Brasil sólo en 1995, después de la elección y toma de posesión de Fernando Henrique Cardoso. En ese año se volvió evidente para la sociedad brasileña que una reforma de ese tipo era la condición para, por una parte, la consolidación del ajuste fiscal y, por otra, el establecimiento de un servicio público profesional, moderno y eficiente, orientado a satisfacer las necesidades de la población.

---

\* El autor es ministro de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil, y profesor en la Fundación Getulio Vargas, São Paulo. Este documento fue presentado en la conferencia "La economía política de la reforma administrativa en los países en desarrollo" en la ciudad de Chicago, Universidad del Noroeste, el 29 de mayo de 1997. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

La crisis del Estado impuso la necesidad de reconstruirlo; la globalización exigió una redefinición de la función del Estado. Antes de la integración de los mercados y los sistemas productivos mundiales, el principal objetivo de los estados podía ser proteger sus respectivas economías de la competencia internacional. Desde la globalización, se ha reducido notablemente la posibilidad de que el gobierno continúe desempeñando esa función. Ahora la nueva función del Estado es capacitar a la economía nacional para la competencia internacional, más que protegerla de esa competencia. En áreas tales como educación, salud, cultura, desarrollo tecnológico e inversiones en infraestructura, todavía son necesarias la regulación y la intervención, una intervención que se concentre no sólo en compensar el desequilibrio en la distribución de los ingresos sino también en fomentar la capacidad de los agentes económicos para competir en el nivel mundial.<sup>1</sup> En el terreno económico, la diferencia entre una reforma neoliberal y otra socialdemócrata o social-liberal es que el objetivo de la primera es retirar al Estado de la economía, mientras que la función de la última es fomentar la gobernabilidad del Estado y proporcionarle los medios financieros y administrativos para intervenir con eficacia cada vez que el mercado no pueda estimular la capacidad competitiva de las empresas nacionales o coordinar en forma adecuada la economía.

Si bien el Estado no es más que un reflejo de la sociedad, considerémoslo como un sujeto más que como un objeto, una organización cuya gobernabilidad debe ser fortalecida permanentemente para que pueda actuar en forma más eficiente y eficaz en bien de la sociedad. Los problemas de la gobernabilidad se originan no en "excesos de la democracia" o en el peso exagerado de las demandas sociales, sino más bien, en la falta de un acuerdo o coalición política por parte de las clases que ocupan el centro del espectro político.<sup>2</sup> Nuestra premisa es que el problema político de la gobernabilidad se ha resuelto en forma provisional con el restablecimiento de la democracia y el "pacto social liberal de 1994", que fue posible gracias al éxito del Plan Real<sup>3</sup> y la elección de

<sup>1</sup> Como observó Fernando Henrique Cardoso (1996: A10): "la globalización modificó la función del Estado... el énfasis de la intervención gubernamental está orientado casi exclusivamente a hacer posible que la economía nacional se desarrolle y a apoyar las condiciones estructurales de la competitividad en escala mundial".

<sup>2</sup> Para un análisis del concepto de gobernabilidad en relación con el equilibrio entre las demandas presentadas al gobierno y la capacidad de éste de satisfacerlas, que tiene su origen en la obra de Huntington (1968), véase el trabajo de Diniz (1995).

<sup>3</sup> El Plan de Estabilización que terminó con la alta inflación en Brasil.

Fernando Henrique Cardoso.<sup>4</sup> Este pacto no ha resuelto en forma perdurable los persistentes problemas de gobernabilidad en el país, que son crónicos por definición. Sin embargo, proporcionó al gobierno las condiciones políticas necesarias para ocupar el centro político e ideológico, y desde allí, con la aprobación popular, proponer e implementar la reforma del Estado.

Por otra parte, en términos sociales, la diferencia entre la propuesta neoliberal y el Estado social liberal de reciente aparición es que los verdaderos neoliberales quieren que el Estado se retire también del área social. Critican ásperamente la intervención del Estado social, que en el Primer Mundo se manifiesta como el Estado benefactor, porque esa intervención, aun en la educación y la salud, terminaría por ser objeto de la búsqueda de beneficios por parte de grupos especiales de interés constituidos por empresarios, grupos de la clase media y servidores públicos, con lo que se privatizaría el ámbito público. Adoptan un individualismo radical que carece por completo de realismo político cuando afirman que la educación y la salud, aunque sean importantes, son problemas que las familias y los individuos deben resolver y financiar por sí mismos. Sin embargo, el resultado de esa crítica y de la respuesta socialdemócrata no es el Estado liberal (exigido por los neoconservadores) ni el Estado socialdemócrata (otro nombre del Estado benefactor) sino, más bien, el Estado social liberal, que sigue siendo responsable de la protección de los derechos sociales. Cumple con esa protección no mediante el suministro directo de servicios educativos, de salud y asistencia social, sino financiando organizaciones públicas no estatales (no lucrativas) competitivas para que desempeñen con más eficiencia esas funciones.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Para nosotros está muy claro que, como señala Frischtak (1994: 163), "el reto crucial es lograr esa forma particular de articulación del aparato estatal con la sociedad en la cual uno puede reconocer que el problema de la administración eficiente no puede ser separado del problema político". No obstante, no concentraremos nuestra atención en esa articulación.

<sup>5</sup> El término "organización no gubernamental" (ONG) podría ser considerado sinónimo de organización pública no estatal (OPNE). OPNE es un término más preciso para referirse a las entidades no lucrativas del tercer sector en el cual 1) no se confunde el Estado con el gobierno y 2) se acentúa el carácter público de este tipo de organización voluntaria. De hecho, las ONG pretenden ser, y en realidad son, una forma "más moderna" de actuar, principalmente en las áreas de la educación, la salud, el medio ambiente y la asistencia social. En el concepto no se incluyen las pequeñas instituciones de beneficencia ni las grandes organizaciones y fundaciones no lucrativas que también son OPNE.

## La crisis y la reforma

En Brasil, la percepción de la naturaleza de la crisis y, posteriormente, de la apremiante necesidad de reformar el Estado se produjeron en forma irregular y a menudo contradictoria, en medio de la misma crisis. Entre 1979 y 1994, Brasil sufrió un periodo de estancamiento de los ingresos per cápita y una inflación sin precedentes. Por último, en 1994, gracias al Plan Real, los precios se estabilizaron y se crearon las condiciones para la reanudación del crecimiento económico. La causa subyacente de esta crisis económica fue la crisis del Estado, la cual aún no se ha resuelto por completo a pesar de las reformas realizadas hasta el momento. Esta crisis se caracteriza por la pérdida de capacidad del Estado para complementar al mercado en la coordinación de la economía. La coordinación económica implica asignación de recursos, acumulación de capital y distribución de los ingresos. En las economías capitalistas estas funciones son cumplidas por el mercado y el Estado. Cuando el Estado (o el mercado) entran en crisis, se deterioran gravemente estas funciones.

La crisis del Estado, que se manifestó cabalmente en los años ochenta, también puede ser definida como una crisis fiscal, del modo de intervención del Estado, de la forma burocrática de gestión del Estado y como una crisis política.

La crisis política en Brasil se produjo en tres momentos: 1) la crisis del régimen militar entre 1977 y 1985, una crisis de legitimidad; 2) el intento populista (1985-1986) de regresar a los años cincuenta, una crisis de transición democrática; y 3) la crisis que llevó a la destitución de Fernando Collor de Mello, una crisis moral. La crisis fiscal (que fue también financiera) se caracterizó por la pérdida del crédito público y por un ahorro público negativo. La crisis del modo de intervención, acelerada por el proceso de globalización de la economía mundial, se distinguió por el agotamiento de la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones, que había tenido éxito en fomentar la industrialización entre las décadas de 1930 y 1950, pero que resultó inadecuada después de los sesenta. Esto se hizo evidente por la falta de competitividad de la mayoría de las empresas brasileñas, y se reflejó en el fracaso de Brasil en crear un Estado benefactor a la manera de las socialdemocracias europeas. Finalmente, la crisis del enfoque burocrático de la gestión del Estado se manifestó en toda su fuerza después de la Constitución de 1988.

La crisis del modelo burocrático de administración pública, que fue

introducido en el país en los años treinta en el gobierno de Getulio Vargas, se manifestó durante el régimen militar a causa de la incapacidad de éste para superar las prácticas patrimonialistas o clientelistas. El régimen pudo crear organismos burocráticos aislados, pero éstos coexistieron con el clientelismo y el corporativismo (Nunes, 1984). En lugar de consolidar la burocracia profesional, el régimen militar tomó el atajo de contratar administradores por medio de las corporaciones propiedad del Estado.<sup>6</sup> Esta estrategia oportunista del régimen autoritario, que adoptó la forma más simple de contratar funcionarios de alto nivel por conducto de las corporaciones propiedad del Estado, hizo imposible instaurar una sólida burocracia pública, como lo proponía la reforma de 1936. No obstante, la crisis se profundizó a partir de la promulgación de la Constitución de 1988, cuando se llegó al otro extremo, es decir, la administración pública brasileña comenzó a ser afectada por el mal opuesto: la extrema rigidez burocrática. La supervivencia del patrimonialismo y de la rigidez burocrática, a veces perversamente combinados, explica los altos costos y la actual calidad deficiente de la administración pública brasileña.<sup>7</sup>

La respuesta de la sociedad brasileña a los cuatro aspectos de la crisis del Estado ha sido poco equilibrada y se ha producido en momentos diferentes. Primero hubo una respuesta a la crisis política: en 1985 el país concluyó su transición a la democracia, la cual se consolidó en 1988 con la aprobación de la nueva Constitución. Respecto a los otros tres aspectos —la crisis fiscal, el agotamiento del modo de intervención y la crisis de gobernabilidad expresada en la ineficiencia o el alto costo del aparato estatal—, el nuevo régimen democrático establecido en el país en 1985 logró muy poco en los primeros años.<sup>8</sup> Por el contrario,

<sup>6</sup> Esta fue una forma errónea de interpretar lo que es la gestión pública gerencial. La contratación de burócratas provenientes de las corporaciones propiedad del Estado impidió la creación de organismos burocráticos estables con una carrera más rápida y flexible que las tradicionales, pero que siguiera siendo una carrera. Como observa Santos (1955), "un grupo de técnicos de distinto origen y con antecedentes heterogéneos asumió la función de agente de una burocracia estatal, un grupo que se identificó con la llamada *tecnocracia*, muy común en los años setenta. Ya fuera que proviniera del mundo académico, del sector privado o de las corporaciones propiedad del Estado y las entidades gubernamentales, esta *tecnocracia* suministró al gobierno federal personal para los niveles altos del gobierno". En relación con la *tecnocracia* estatal, véanse los trabajos clásicos de Martins (1973, 1985) y Nunes (1984).

<sup>7</sup> En palabras de Nilson Holanda (1993: 165): "La capacidad gerencial del Estado brasileño nunca ha sido más frágil; la evolución en los últimos años, y especialmente después de la llamada Nueva República, ha consistido en un deterioro progresivo de la situación y no existe una propuesta, dentro o fuera del gobierno, apta para revertir esta tendencia hacia una involución en el corto o mediano plazo".

<sup>8</sup> La reforma del sistema financiero nacional, que se produjo entre 1983 y 1988, es una

inicialmente agravó los problemas a causa de la respuesta regresiva a los mismos. En cuanto a la crisis fiscal y al modo de intervención del Estado, las victoriosas fuerzas políticas democráticas consideraron las prácticas populistas nacionaldesarrollistas de los años cincuenta como su parámetro; respecto a la administración pública, su visión burocrática representaba un regreso a los años treinta, cuando se efectuó la primera reforma administrativa.

### De la gestión burocrática a la gerencial

El clásico modelo burocrático de gestión, basado en el ejército prusiano, fue instaurado en los principales países europeos en el siglo pasado; en los Estados Unidos de América, a comienzos de este siglo, y en Brasil, en 1936. Este modelo se basó en un cuerpo profesional de funcionarios, en promociones conforme al mérito y el tiempo, y en una rígida definición jurídica de los objetivos y los medios para alcanzarlos. En Brasil, a pesar de la importancia que se atribuía en esa época a instrumentos tales como los exámenes competitivos y la capacitación sistemática, nunca se adoptó por completo una política homogénea de recursos humanos, capaz de responder a las necesidades del Estado. Si bien había un proceso de transformación, se había establecido la gestión burocrática para combatir al patrimonialismo, pero éste todavía era una fuerza que había que tener en cuenta. La expresión local del patrimonialismo —el *coronelismo* (el poder político de los terratenientes tradicionales)— cedió el paso a formas nuevas —el clientelismo y el *fisiologismo* (patronazgo político)— y, de este modo, siguió estando presente y activo en la política brasileña.

La gestión pública burocrática fue adoptada para sustituir a la gestión patrimonialista, que caracterizó a las monarquías absolutas, en la cual no se hacía distinción entre el patrimonio público y el privado. El nepotismo, el *empreguismo* (la contratación excesiva, un sistema en el cual se considera que el Estado tiene una función social como proveedor directo de empleo) y la corrupción eran la norma. Al surgir

excepción a esta generalización, con el final del *conta-movimento* en el Banco de Brasil, la creación de la Tesorería, la eliminación de los presupuestos paralelos, especialmente del “presupuesto monetario”, y la implantación de un excelente seguimiento y control computarizado del sistema de gastos, el Siafi (Sistema Integrado de Administración Financiera). En el trabajo de Gouvêa (1994) se describen esas reformas, logradas por un notable grupo de burócratas dirigidos por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi y Pedro Parente.

el capitalismo y la democracia, se hizo necesario establecer una forma de gestión en la cual hubiera una distinción clara no sólo entre el ámbito público y el privado sino también entre el político y el funcionario público. En consecuencia, comenzaron a surgir las modernas formas jurídicas racionales (en palabras de Weber) de gestión burocrática: la organización burocrática, basada en la adopción centralizada de las decisiones, en la jerarquía traducida en el principio de la unidad del mando, en la estructura piramidal de poder, en los procedimientos rígidos, en el control paso por paso de los procesos administrativos, en una burocracia estatal constituida por profesionales especialmente capacitados y contratados, con una actitud neutral hacia los políticos. Max Weber (1922) definió y describió en forma excelente este tipo de gestión a comienzos de siglo.

Como la gestión pública burocrática surgió para combatir el patrimonialismo en el siglo XIX, en un momento en que la democracia estaba en su infancia, era natural que esta forma de gestión se mostrara suspicaz respecto de todas las cosas y las personas: los políticos, los servidores públicos y los ciudadanos. Debía haber un control estricto de los procedimientos. Las leyes, los reglamentos y los procedimientos de rutina debían sustituir a la toma de decisiones siempre que fuera posible. Por el contrario, la gestión pública gerencial, sin ser ingenua, supone que hemos alcanzado un nivel cultural y político en el cual se condena el patrimonialismo y se elimina el burocratismo por su ineficiencia, y en el cual se han presentado las condiciones para formular estrategias administrativas basadas en una amplia delegación de la autoridad y en la verificación *a posteriori* de los resultados.

En los últimos 20 años, gradualmente la “nueva gestión pública” o “gestión pública gerencial” comenzó a tomar forma en muchos países, en particular en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia: 1) la descentralización desde el punto de vista político, con la transferencia de recursos y responsabilidades a los niveles políticos regionales y locales; 2) la descentralización administrativa mediante la delegación de la autoridad a los administradores públicos que, de ese modo, se transformaron cada vez más en gerentes autónomos; 3) las organizaciones caracterizadas por menos niveles jerárquicos, en contraste con las de estructura piramidal; 4) la organización flexible en lugar de la unitaria o monolítica, en la que hay espacio para las ideas de multiplicidad, competencia y conflicto controlados; 5) una actitud de confianza limitada en lugar de la de desconfianza total; 6) la definición de los objetivos que van a lograr las unidades descentralizadas en forma de

indicadores del desempeño, cuantitativos siempre que sea posible, que van a servir como requisitos fundamentales en los contratos de gestión entre el ministro y la persona responsable de la entidad gubernamental que se transforma en dependencia; 7) el control de los resultados en lugar del proceso de rígido control paso por paso de los procedimientos administrativos; y 8) una administración orientada hacia los ciudadanos y no hacia sí misma.

La gestión pública gerencial se basa en el concepto de un Estado y una sociedad democráticos y plurales, mientras que la gestión pública burocrática tiende a ser autoritaria y centralizada. Después de todo, el liberalismo decimonónico, en el cual se basaba la gestión pública burocrática, era un régimen político en transición entre el autoritarismo y la democracia. Si bien la gestión pública burocrática cree en una racionalidad absoluta, la cual se supone que será garantizada por la burocracia, la gestión pública gerencial considera a la sociedad como un campo de conflictos, cooperación e incertidumbre, en el cual los ciudadanos defienden sus intereses y afirman sus creencias ideológicas, que a su vez se reflejan en la gestión. Por consiguiente, el problema no es lograr una racionalidad perfecta sino, más bien, definir instituciones y prácticas administrativas que sean suficientemente abiertas y transparentes para asegurar que se logre razonablemente el interés común en la producción de bienes públicos o cuasipúblicos por el Estado.

## Dos reformas administrativas

En Brasil, la idea de una gestión pública gerencial es antigua. Los principios de la gestión burocrática clásica fueron introducidos en 1936 mediante la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP).<sup>9</sup> La creación del DASP representó la primera reforma administrativa en el país.<sup>10</sup> Sin embargo, en 1938 aparece el primer

<sup>9</sup> Para ser más precisos, en 1936 se creó el Consejo Federal del Servicio Público; en 1938, fue reemplazado por el DASP. Esta reforma fue dirigida por Maurício Nabuco y Luis Simões Lopes, en el primer gobierno de Getulio Vargas.

<sup>10</sup> El DASP desapareció en 1986 y fue reemplazado por la Sedap, la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia que, en enero de 1989 fue asimilada por la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. En marzo de 1990 se crea la Secretaría de Administración Federal de la Presidencia de la República, SAF, que, entre abril y diciembre de 1992 se incorporó al Ministerio del Trabajo. En enero de 1995, a comienzos del gobierno de Cardoso, la SAF se convierte en el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, MARE.

signo de lo que en el futuro se llamaría el enfoque gerencial de la administración pública, con la creación de los primeros organismos semiautónomos, las “autarquías”. Circulaba la idea de que la parte de los servicios públicos que proporciona servicios en lugar de formular políticas —llamada “administración indirecta”— debe ser descentralizada y no estar sujeta a los requisitos burocráticos de la administración central o “directa”.

El primer intento de reforma de la administración pública brasileña conforme a un claro enfoque gerencial se produjo a fines de la década de 1960, con el Decreto-Ley 200 de 1967, dirigido por Amaral Peixoto e inspirado por Hélio Beltrão, quien abrió paso a las nuevas ideas en Brasil.<sup>11</sup> La reforma fue un intento de superar la rigidez burocrática. Se hizo hincapié en la descentralización otorgando autonomía a la administración indirecta, según la premisa de que se podía esperar una mayor eficiencia de la administración descentralizada, en comparación con la rigidez de la administración directa.<sup>12</sup> El decreto-ley fomentaba la transferencia de las actividades relacionadas con la producción de bienes y servicios a organismos semiautónomos (autarquías), fundaciones privadas y corporaciones propiedad del Estado, consolidando y legitimando así una situación que ya existía en la práctica. La planificación y la elaboración de presupuestos, la descentralización y el control del desempeño, se establecieron como principios de la eficiencia administrativa. En las unidades descentralizadas se contrataba a los empleados bajo las Leyes Consolidadas de Trabajo (CLT, a estos empleados se les llama *celetistas*), es decir, la misma legislación a la que están sujetos los empleados del sector privado. Fue un periodo de gran expansión en las corporaciones propiedad del Estado y también en las fundaciones.<sup>13</sup> Al hacer más flexible la administración, hubo más eficiencia en las actividades económicas y los servicios del

<sup>11</sup> Beltrão participó en la reforma administrativa de 1967 y después, como ministro de Desburocratización, entre 1979 y 1983, se convirtió en el precursor de las ideas nuevas. Su Programa Nacional de Desburocratización se puso en marcha en 1979 y fue definido por Beltrão como una propuesta política orientada a “liberar al usuario del yugo colonial y facultarlo como ciudadano, como el foco de toda la actividad del Estado” (Beltrão, 1984: 11).

<sup>12</sup> Según Bertero (1985: 17), “bajo la decisión de expandir la administración pública mediante la administración indirecta, está el reconocimiento de que la administración directa no podía responder con agilidad, flexibilidad, prontitud y creatividad a las demandas y presiones de un Estado que decidió orientarse hacia el desarrollo”.

<sup>13</sup> Las “fundaciones” en Brasil son instituciones de servicio sin fines de lucro, mientras que en Estados Unidos son organizaciones que patrocinan financieramente a las instituciones de servicio.

Estado, y se fortaleció la alianza política entre los niveles más altos de la tecnocracia/burocracia estatal militar y civil y la clase empresarial.<sup>14</sup>

Sin embargo, el Decreto-Ley 200 tuvo dos consecuencias insospechadas y nocivas. Por una parte, al permitir la contratación de empleados sin exámenes competitivos, facilitó la supervivencia del padrinazgo y el patronazgo político. Por otra, como resultado de su falta de atención a los cambios en la administración central o directa, considerada como “burocrática” o rígida, se pasó por alto la contratación, la capacitación y el desarrollo de “carreras” para los funcionarios públicos de alto nivel.<sup>15</sup> Por lo tanto, el núcleo estratégico del Estado fue indebidamente debilitado mediante una estrategia oportunista del régimen militar. En lugar de concentrarse en la preparación de administradores públicos de alto nivel mediante la aplicación de exámenes competitivos, los cargos más altos se llenaron con personas de fuera del sistema, contratando administradores por conducto de las corporaciones propiedad del Estado.<sup>16</sup>

Estos errores provocaron ataques a todo el Decreto-Ley 200. La crisis política del régimen militar, que se originó a mediados de los años setenta, deterioró aun más la situación de la administración pública, ya que se la identificó con el régimen autoritario que estaba en decadencia.

### De regreso a los cincuenta y los treinta

La transición democrática marcada por la elección de Tancredo Neves y la toma de posesión de José Sarney en marzo de 1985 no anunciaron buenas perspectivas para la reforma del Estado. Por el contrario, desde la perspectiva administrativa significaron un regreso a los modelos burocráticos de los años treinta y, desde la perspectiva política, representó un intento de volver al populismo de los años cincuenta. A pesar de ser democráticos, los dos partidos que dirigieron la transición eran

<sup>14</sup> A esta alianza se le adjudican distintos nombres y conceptos durante los años setenta. Fernando Henrique Cardoso se refería a ella como las “camarillas burocráticas”; Guillermo O'Donnell la interpretó como el “régimen burocrático autoritario”. Yo siempre me he referido al “modelo tecnoburocrático capitalista”; Peter Evans consagró el concepto de “triple alianza”.

<sup>15</sup> Los brasileños llaman “carreras” a lo que los franceses llaman “cuerpos” dentro del servicio público.

<sup>16</sup> No obstante, el decreto-ley hacía referencia a la preparación de los administradores de alto nivel (art. 94, V) y a la creación de un Centro de Perfeccionamiento del DASP (art. 121).

notablemente populistas y no tenían idea de la medida en que el país estaba hundido en una crisis fiscal. Lo mismo sucedía con la sociedad brasileña de esa época. El estado de ánimo predominante era la euforia democrático-populista, y se pensaba que Brasil podía sencillamente volver a los años dorados de desarrollo económico y democracia, es decir, regresar a los cincuenta.

En la Constitución de 1988, el capítulo sobre la administración pública sería el resultado de todas estas fuerzas contradictorias. Por una parte, es una reacción al populismo y el electoralismo, que se intensificaron con el advenimiento de la democracia.<sup>17</sup> Ésa es la razón de que la Constitución sostenga los principios de una administración pública obsoleta, en extremo burocrática. Una administración pública muy centralizada, jerárquica y rígida, en la cual se da prioridad al mando directo y no a la descentralización. La Constitución de 1988 ignoró por completo la nueva orientación gerencial. Los redactores de la Constitución, y la sociedad brasileña en general, mostraron una notable incapacidad para percibir lo nuevo. Sólo pudieron percatarse de que la administración burocrática clásica en la que se habían embarcado en los años treinta no había sido implementada totalmente. Percibieron que el Estado había adoptado estrategias de descentralización —los organismos semiautónomos (autarquías) y fundaciones públicas formadas conforme al derecho privado— que no se ajustaban al modelo burocrático clásico. Notaron que la descentralización había abierto ciertos espacios a intereses especiales y al clientelismo, en particular en el ámbito estatal y municipal, y se intensificaron con la restauración de la democracia. No obstante, no comprendieron que los enfoques más descentralizados y flexibles de la administración, contenidos en el Decreto-Ley 200, eran una respuesta apropiada a la necesidad del Estado de administrar sus corporaciones y servicios sociales en forma eficiente. Por consiguiente, se decidió completar la reforma burocrática.

De conformidad con este enfoque, se decidió que: 1) todos los servidores públicos de la administración directa, los organismos semi-

<sup>17</sup> El régimen militar siempre trató de evitar estos dos males y, en general, tuvo éxito. El *fisiologismo* o *clientelismo*, mediante el cual se expresa en una forma moderna el patrimonialismo, ya existía en la administración central durante el régimen militar, pero era más una excepción que una regla. Este escenario cambió con la transición democrática. Los dos partidos triunfadores, el PMDB y el PFL, distribuyeron los cargos públicos entre sus integrantes. La dirección de las corporaciones propiedad del Estado, que tendió a permanecer en las manos de técnicos, también estuvo sujeta a los intereses políticos predominantes.

autónomos y las fundaciones estarían sujetos a un solo contrato jurídico (“régimen jurídico único”), que se aplicaría por igual al personal de limpieza y a los jueces, a los maestros y a los comisarios de policía, a los porteros y a los funcionarios principales; 2) habría una rígida inamovilidad del empleo, que haría imposible exigir resultados a los funcionarios públicos que en forma persistente se desempeñaran de manera poco satisfactoria (estaba ausente la idea de que las leyes sobre la inamovilidad del empleo se crearon para defender al Estado y no a sus servidores); 3) un sistema aún más rígido de exámenes competitivos haría imposible llenar los puestos vacantes contratando a servidores públicos ya empleados en el gobierno; 4) la extensión de las nuevas normas a la “administración indirecta”, con lo cual se eliminaba por completo la autonomía administrativa de los organismos y fundaciones del sector público; 5) se crearía una serie de mecanismos que instituirían un amplio sistema de privilegios para los servidores públicos retirados y los pensionados.

En consecuencia, contrariamente a su espíritu racional legal burocrático, la Constitución de 1988 permitió la creación y consolidación de una vasta gama de privilegios, que aumentaron considerablemente los costos para el Estado. Esos privilegios eran, por una parte, un tributo pagado al aún difundido sistema de padrinzago de la sociedad brasileña y, por otra, una consecuencia del fortalecimiento del corporativismo, que, bajo el régimen democrático, ha llevado a todos los protagonistas sociales a defender sus intereses privados como si fueran los intereses generales del Estado. El más espectacular de estos privilegios fue la institución de beneficios especiales de retiro con paga completa, que no tenían ninguna relación con el periodo de servicio cumplido directamente para el Estado. Este abuso, junto con la institución de planes especiales de jubilación que permitían al servidor retirarse tempranamente (alrededor de los cincuenta años de edad) y el derecho de acumular beneficios de retiro en el caso de los profesores universitarios, aumentaron sustancialmente los costos del sistema de pensiones del Estado y representaron una pesada carga fiscal para la sociedad.<sup>18</sup> Otro privilegio otorgado fue admitir a más de 400 000

<sup>18</sup> Sin embargo, estos privilegios no aparecieron por accidente, ya que son parte de un legado de Portugal a Brasil. Señala Luiz Nassif (1996): “El análisis de la evolución económica brasileña revela que una de las peores plagas de la herencia colonial portuguesa fue el sueño de seguridad absoluta que está profundamente arraigado en la cultura social brasileña. En cuanto a las personas, las manifestaciones máximas de este síndrome son la jubilación temprana y el empleo público”.

servidores públicos de las fundaciones y los organismos semiautónomos (autarquías), cuyos contratos habían sido establecidos conforme a las Leyes Consolidadas de Trabajo, CLT, para que se convirtieran en servidores públicos de planta, con inamovilidad en el empleo y beneficios completos de retiro.<sup>19</sup>

Un hipotético fracaso de la descentralización y la flexibilización promovidas por el Decreto-Ley 200 no puede explicar el retroceso burocrático que se produjo en 1988. A pesar de ciertos excesos, en términos de demasiada autonomía para las corporaciones propiedad del Estado y para las autarquías y fundaciones, esas distorsiones no explican lo que sucedió. En realidad, el retroceso fue resultado, en primer lugar, de una visión errónea de las fuerzas democráticas que derrocaron el régimen militar acerca de la naturaleza de la administración pública existente en esa época. En la medida en que en Brasil la transición democrática se produjo en medio de una crisis de Estado, esta última fue equivocadamente identificada por las fuerzas democráticas como una consecuencia del proceso de descentralización que el régimen militar había tratado de implementar, entre otras cosas. En segundo lugar, era la consecuencia de una coalición política que las fuerzas modernas y democráticas tuvieron que celebrar en el proceso de transición democrática con los grupos corporativistas y clientelistas, mientras que el populismo económico se destacó como una secuela de la transición democrática. En tercer lugar, fue resultado del rencor de la antigua burocracia por la forma en que la administración central había sido tratada por el régimen militar; era el momento de restablecer la fuerza del centro y la pureza del sistema burocrático. Esta visión burocrática estaba concentrada en la antigua SAF (Secretaría de Administración Federal, ahora Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado), que se convirtió en el centro de la reacción

<sup>19</sup> En realidad, la Constitución exigía sólo la institución del RJU (régimen jurídico único). La ley establecía que el RJU sería reglamentario. En algunos municipios, la ley establecía para el RJU el régimen *celetista* (Leyes Consolidadas de Trabajo, CLT). Además, la Constitución, en su artículo 19, según el cual se otorgaba la inamovilidad al *celetista* con más de cinco años de trabajo, no los transformaba en ocupantes de puestos públicos. Por el contrario, exigía que, para que pudieran ocupar cargos públicos, debían someterse a un “concurso de efectividad”. En este concurso, la duración del periodo de servicio se contaría como “derecho de propiedad”. La Suprema Corte ha estado emitiendo amparos preliminares que niegan la validez de las leyes estatales que repetían el patrón de la ley federal, la cual transformaba a los servidores públicos bajo el régimen *celetista* en empleados de planta “de inmediato”. Sin embargo, hasta el momento nadie se ha atrevido a objetar la constitucionalidad de la Ley 8.112, un monumento al *corporativismo*.

burocrática contra una administración pública moderna.<sup>20</sup> Por último, un cuarto factor se relaciona con la campaña de privatización que acompañó toda la transición democrática. Las empresas propiedad del Estado eran consideradas excesivamente poderosas, y esto llevó a los constituyentes a aumentar en forma irracional los controles burocráticos sobre ellas.

En síntesis, el retroceso burocrático de la Constitución de 1988 fue una reacción contra el clientelismo y el populismo, que dominaron al país durante esos años, pero fue también una ratificación de los privilegios corporativistas incompatibles con el *ethos* burocrático. Además, también fue consecuencia de una actitud defensiva de la alta burocracia que, sintiéndose acorralada y acusada injustamente, se defendía en forma irracional.

Estas circunstancias contribuyeron a la falta de prestigio de la administración pública de Brasil, a pesar de que la mayoría de los servidores públicos brasileños son competentes, honestos y dotados de espíritu cívico. Estas cualidades, demostradas desde la década de 1930 cuando se instauró en Brasil la administración pública profesional, fueron decisivas para la función estratégica desempeñada por el Estado en relación con el desarrollo económico brasileño. El establecimiento de las industrias esenciales en las décadas de 1940 y 1950, el ajuste en la de 1960, el desarrollo de la infraestructura y la implantación de la industria de bienes de capital en la de 1970, el ajuste fiscal y la reforma financiera en la de 1980 y la liberalización del comercio en la de 1990, no hubieran sido posibles sin la competencia y los valores cívicos de la burocracia brasileña.<sup>21</sup>

### Salarios y costos

La falta de una política de sueldos para el servicio público federal durante el régimen autoritario no fue corregida en el regreso a la democracia. Empeoraron las marcadas distorsiones de los sueldos. Los

<sup>20</sup> Pimenta observa (1994: 161): "Durante el tiempo en que fue estudiada, la principal función de la SAF era garantizar los procesos de fortalecimiento y expansión de la administración directa y defender los derechos adquiridos de los servidores públicos, ya fuera influyendo en la elaboración de la nueva Constitución o garantizando la instauración de lo que se determinó en 1988".

<sup>21</sup> Véanse en los trabajos de Schneider (1994) y Gouvêa (1994) comentarios sobre la competencia y el espíritu cívico en la alta burocracia brasileña.

**Cuadro 1.** Sueldos medios reales de los servidores públicos (1989 = 100)

Año	Graduados universitarios	General
1989	100	100.0
1990	106	110
1991	70	73
1992	62	65
1993	82	82
1994	99	100
1995	117	128
1996	101	111
1997*	99	109

Fuente: MARE, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado.

\* Estimación basada en las fechas hasta marzo de 1997.

Observación: La tasa general se calculó a partir de las tasas correspondientes a las principales carreras, ponderadas según el número de personas en cada carrera. La tasa de los graduados universitarios corresponde al PCC (Plan de Clasificación de Carreras). Fue seleccionada porque es la carrera más representativa en el servicio público brasileño.

gastos totales aumentaron durante el gobierno de Sarney y sufrieron un severo recorte en el gobierno de Collor mediante la reducción de los salarios reales. Durante el gobierno de Itamar Franco, se recuperaron los niveles de los sueldos y los costos totales de personal se incrementaron en forma explosiva. Como se muestra en el cuadro 1, los sueldos reales, que habían sido reducidos a la mitad entre 1989 y 1992, alcanzaron en 1995 un nivel superior al máximo anterior (1990). Para fines de 1992, el gobierno trató de corregir las profundas distorsiones de los sueldos de los servidores públicos mediante un programa diseñado para obtener niveles iguales de sueldo para los cargos equivalentes (*isonomía salarial*). Se efectuaron algunas correcciones; no obstante, el resultado principal fue un notable aumento en los costos de personal, que alcanzaron un valor máximo histórico en 1995. A pesar de esto, no se eliminaron las distorsiones de los sueldos.

Los aumentos de los sueldos que se produjeron durante el gobierno de Itamar Franco, sumados a otros aumentos otorgados durante el primer trimestre del gobierno de Fernando Henrique, provocaron un violento incremento de los sueldos reales y la correspondiente explosión

de los costos de personal. El cuadro 2 muestra los principales datos sobre los gastos globales de personal. En 1995, los costos de personal alcanzaron un valor máximo absoluto: 44.7 mil millones de reales, que representaron un aumento real de 30% de 1994 a 1995. Este porcentaje concordaba con el aumento del sueldo medio real: 28% en el mismo periodo. Sin embargo, en términos de porcentaje del PIB correspondiente a la nómina, el valor máximo siguió siendo el alcanzado en 1990, como resultado del aumento de sueldos otorgado a los servidores públicos federales. Sólo en 1996 se pudieron controlar los sueldos y la nómina del gobierno, como se puede ver en los cuadros 1 y 2.

Los aumentos de sueldo otorgados por el gobierno de Itamar Franco no lograron reducir las distorsiones de los sueldos del servicio público federal. Estas distorsiones se pueden observar desde dos ángulos diferentes: por una parte, hay distorsiones respecto al mercado privado de trabajo; por otra, hay distorsiones internas cuando algunos sectores están muy bien pagados, y otros mal pagados.

En Brasil se piensa que los servidores públicos están mal pagados. Esto no es verdad. En algunos sectores los sueldos son bajos, y en otros,

**Cuadro 2.** Gastos por personal federal (civil y militar)

Año	Miles de millones de reales	Índice (1987=100)	% del PIB
1987	18.9	100.0	3.18
1988	23.2	122.7	3.91
1989	28.7	151.6	4.68
1990	33.1	115.3	5.63
1991	27.1	143.3	4.6
1992	22.1	116.7	3.78
1993	29.8	157.7	4.9
1994	34.4	181.9	5.35
1995	44.7	236.3	6.68
1996	43.0	227.0	6.22
1997*	42.5	224.4	

Observaciones: 1) Índice actualizado según el IGP-DI (Índice General de Precios)/Valores establecidos según el criterio de competencia por la FGV (Fundación Getulio Vargas).

2) Valor estimado para 1997.

3) Valor acumulado entre marzo y febrero de 1997.

**Cuadro 3.** Sueldos medios en los sectores público y privado (en reales de mayo de 1995)

Niveles	Sueldo medio en el sector privado	Sueldo medio en el sector público	Diferencia
Ejecutivo	7 080	5 736	-19%
Con educación universitaria	1 899	1 814	-5%
Con educación técnica	926	899	-3%
Operarios	437	635	45%

Fuente: MARE (1995).

muy altos. El cuadro 3 muestra una comparación entre los sueldos del sector público y los del mercado de trabajo. Los resultados indican que, mientras los ejecutivos y los gerentes de alto nivel están mejor pagados en el sector privado, los trabajadores menos calificados del sector público (los que se encargan de actividades auxiliares o de apoyo como la mecanografía, el mantenimiento, la vigilancia, la limpieza, etc.) están considerablemente mejor pagados que los del sector privado. En consecuencia, el sector público contrarresta el desequilibrio material existente en Brasil entre los sueldos altos y bajos del sector privado, una desigualdad que explica la actual concentración de los ingresos altos. Sin embargo, este factor compensatorio crea otra distorsión: la falta de comunicabilidad entre los mercados laborales público y privado.

Por otra parte, dentro del servicio público federal encontramos grandes desigualdades entre los sueldos de los estados: servidores cuyas aptitudes son muy similares y que desempeñan labores semejantes tienen sueldos diferentes. Estas distorsiones se originaron en el periodo del régimen militar, cuando se hizo a un lado el servicio público y se comenzó a contratar a los burócratas de las corporaciones propiedad del Estado. Por consiguiente, hubo una severa reducción de los sueldos del personal de planta, que fue agravada por la crisis fiscal. Esa reducción es sentida aún en la actualidad por los participantes del PCC (Plan de Carreras y Cargos), la escala general de sueldos de la administración federal de Brasil, que originalmente se pretendía que fuera el sistema universal de sueldos y carrera del personal federal.

Para escapar de esta situación (o del PCC), se adoptaron dos tipos

de estrategias: los poderes judicial y legislativo, que desde el punto de vista administrativo se volvieron considerablemente más autónomos a partir de 1988, comenzaron a aumentar sus sueldos por sí mismos, en forma independiente. Por otra parte, dentro del poder ejecutivo, las categorías tradicionalmente más poderosas como los fiscales, los oficiales de la policía, los diplomáticos, los auditores fiscales, los economistas y una nueva categoría de gerentes gubernamentales creada en 1989 (los “gestores”) comenzaron a beneficiarse con las “primas de productividad”, que en realidad eran aumentos de sueldo. Dadas sus características *ad hoc*, estas dos estrategias, si bien comprensibles y hasta cierto punto necesarias, dieron como resultado el empeoramiento de las distorsiones del sistema de sueldos del servicio público.

Por último, hay una tercera causa de las distorsiones del sistema de sueldos de los servidores públicos: las deficiencias de la ley. Estas deficiencias se expresan principalmente a través de dos mecanismos: la posibilidad de que se incorporen ventajas temporales en el sueldo permanente y la posibilidad de que servidores públicos retirados temporalmente sean contratados de nueva cuenta para el servicio público y acumulen sueldo y pensión. Manejada con destreza, la incorporación de estas ventajas temporales, junto con la acumulación de funciones, permitió a una creciente cantidad de servidores públicos recibir sueldos altos; a estos servidores se les dio el nombre de “maharajaes”. La Constitución de 1988 trató de resolver este problema mediante el establecimiento de un “sueldo tope” (sueldo máximo), correspondiente al sueldo más alto en cada uno de los tres poderes del Estado (los sueldos de los ministros, los congresistas y los jueces de la Suprema Corte); no obstante, la interpretación de la Suprema Corte excluyó del tope las ventajas personales, lo cual hizo que el tope fuera ineficaz. En 1996, los gobernadores de los estados esperaban que las enmiendas en la administración pública lograrían definir con claridad el tope, con lo cual se extinguieron para siempre los “maharajaes”.

Como muestra el cuadro 2, los aumentos de sueldo concebidos durante el gobierno de Itamar Franco causaron un enorme incremento en la nómina del gobierno federal, que se duplicó en términos reales: de 22 100 millones de reales en 1992 a 44 700 en 1995. Sólo en 1996 se recortó la nómina, que se redujo a 43 000 millones de reales.

Este incremento de la nómina no fue causado por un aumento en el número de servidores públicos. Como se hizo claro a partir de 1987, el ajuste fiscal después de la Constitución de 1988 era una política inevitable. Por otra parte, debido al alto costo, la contratación de

**Cuadro 4.** Número de servidores públicos

Año	Servidores públicos*	Servidores públicos y empleados
1988	705 548	1 442 657
1989	712 740	1 488 608
1990	628 305	1 338 155
1991	598 375	1 266 495
1992	620 870	1 284 474
1993	592 898	1 258 181
1994	583 020	1 197 460
1995	567 689	1 222 236
1996	563 708	1 098 727
1997**	535 431	

\* Administración directa (poder ejecutivo), autarquías y fundaciones.

\*\* Además del personal de planta, incluye a los empleados de las empresas que son propiedad del Estado.

empleados en el servicio público federal prácticamente se suspendió en 1988 y, por consiguiente, se redujo la cantidad de empleados públicos. En realidad, como muestra el cuadro 4, la cantidad de casi 713 000 empleados activos en 1989 bajó a 567 000 en 1997. Si tomamos en cuenta los empleados de las empresas propiedad del Estado, la reducción fue incluso mayor, como resultado de las privatizaciones.

La explicación del incremento de la partida para sueldos reside en el aumento de sueldos concedido en 1993 y en el creciente costo de las pensiones por jubilación. El elevado valor de esas pensiones, alrededor de 20% más altas que el último sueldo del empleado (cuando en otros países equivalen a aproximadamente 70% del último sueldo del empleado), sumado al hecho de que se permite a los servidores públicos jubilarse muy tempranamente, llevó a una explosión de los costos de la jubilación. Las pensiones por jubilación y para familiares sobrevivientes, que ya representaban 30.2% de la partida para sueldos en 1991-1993, se elevaron a 43.2% en 1995.

Por otra parte, hay que considerar que en Brasil la Constitución de 1988 prescribe generosas pensiones por jubilación y para familiares sobrevivientes. El empleado tiene derecho a una pensión completa por jubilación con 53 o 56 años de edad (cuando en otros países el empleado

debe tener 60 o, con más frecuencia, 65 años), y además hay jubilaciones parciales que comienzan a los 25 años de servicio para las mujeres y a los 30 para los hombres. En muchos casos, hay empleados que se jubilan a los 40 años de edad. En otros países, la pensión por jubilación representa entre 50 y 70% del último sueldo, mientras que en Brasil hasta hace poco equivalía a 120%. Los trabajadores de las zonas rurales, que son más pobres, por lo general se jubilan a los 63 años de edad y reciben el salario mínimo. Los empleados urbanos se jubilan a una edad algo menor y reciben pensiones más altas, pero esas pensiones aún están muy lejos de las del sector público.

El cuadro 5 muestra el privilegio representado por las pensiones por jubilación en el sector público, en comparación con el sector privado. El valor de la pensión por jubilación en el poder legislativo es 21.7 veces más alto que las pensiones recibidas por los obreros y empleados del sector privado a través del INSS (Instituto Nacional del Seguro Social). En el caso del poder judicial, la pensión es 20.4 veces más alta, y en el poder ejecutivo, 8.25 veces más alta. Como la cantidad de empleados en el poder judicial y el poder legislativo es pequeña, el promedio general de las pensiones es aproximadamente 10 veces más alto que en el sector privado. Es verdad que, desde 1993, los empleados han estado haciendo aportes a su sistema de pensiones por jubilación. Aportan un promedio de 11% de sus sueldos, sin un límite para las remuneraciones, mientras que en el caso del sistema del INSS los aportes y las pensiones se limitan a 10 sueldos mínimos. En consecuencia, los servidores públicos aportan, en promedio, más que los empleados del sector privado. Sin embargo, los cálculos revelan que su aporte medio es sólo 3.4 veces más alto que el aporte medio de los inscritos en el INSS, mientras que sus pensiones son en promedio 8 veces más altas.

## Objetivos

En 1995, con Fernando Henrique, surgió una nueva oportunidad de efectuar la reforma del Estado y, en particular, la reforma del aparato y el personal del Estado. Esta reforma tiene un doble propósito: en el corto plazo pretende reducir las dimensiones del Estado y permitir el ajuste fiscal, principalmente en los estados y los municipios donde es evidente el exceso de personal; en el mediano plazo, pretende hacer la administración pública más eficiente y orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

**Cuadro 5.** Jubilación media de los servidores públicos federales y los jubilados del INSS

	(Cantidad de sueldos mínimos)	Índice
INSS	1.7	1.0
Ejecutivo (civiles)	14.0	8.25
Legislativo	36.8	21.7
Judicial	34.7	20.4

Fuente: MARE y Ministerio de Seguridad Social.

El ajuste fiscal se realizará principalmente mediante tres políticas: *a*) el despido de los empleados superfluos; *b*) la clara definición de un tope de sueldos para los servidores públicos; y *c*) la reforma del sistema de jubilaciones. En esta reforma, se incrementará la duración del servicio, se modificará la edad mínima y se exigirá una duración mínima de la dedicación al servicio público, y la pensión por jubilación será proporcional al aporte del empleado. Estas tres medidas exigen una enmienda de la Constitución. Una opción para el despido de los empleados es el establecimiento de programas de renuncias voluntarias. Según estos programas, el administrador selecciona la población de empleados elegibles para ser exonerados y propone que algunos renuncien en forma voluntaria y reciban una indemnización y capacitación para la vida privada. Frente a la posibilidad de un despido inminente y las ventajas ofrecidas por la renuncia voluntaria, una cantidad considerable de empleados optarán por esta última.<sup>22</sup>

Por otra parte, la modernización o el aumento de la eficiencia de la administración pública será el resultado de un complejo proyecto de reforma en el mediano plazo, que buscará fortalecer el gobierno o el "núcleo estratégico del Estado" y descentralizar la administración pública mediante el establecimiento de "organismos ejecutivos" y "or-

<sup>22</sup> La primera experiencia importante en cuanto a renuncias voluntarias en el servicio público que logró su propósito se produjo en 1995 en el Banco de Brasil, cuyo personal era de alrededor de 130 000 empleados. Cincuenta mil de ellos eran elegibles para el despido y se ofreció indemnización a 15 000. Después de una turbulenta intervención del sindicato del banco, durante la cual los tribunales inferiores emitieron amparos preliminares, se puso en marcha el programa. Se presentaron 16 000 empleados. En algunos estados, en particular en Rio Grande do Sul, programas similares lograron reducir entre 2 y 4% los empleados del Estado. El programa federal llevó a una reducción de 3% de los empleados públicos federales.

ganizaciones sociales” controlados por contratos de gestión. En estos términos, la reforma propuesta no puede ser clasificada como centralizadora, como la de 1936, ni como descentralizadora, como pretendía ser la de 1967. Ni siquiera es centralizadora como la contrarreforma insertada en la Constitución de 1988. En otras palabras, la propuesta no es continuar el proceso cíclico que caracterizó a la administración pública brasileña, en la cual se alternaron periodos de centralización y de descentralización. En cambio, la propuesta es fortalecer la capacidad administrativa del centro y también la autonomía de los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales. El vínculo que los unirá es el contrato de gestión. El núcleo estratégico deberá aprender cómo definir y cómo administrar el contrato de gestión que tendrán que llevar a cabo los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales.<sup>23</sup>

### Los sectores del Estado

La propuesta de reforma se origina en la existencia de cuatro sectores dentro del Estado: 1) el núcleo estratégico, 2) las actividades exclusivas del Estado, 3) los servicios científicos y sociales competitivos o no exclusivos, y 4) la producción de bienes y servicios para el mercado.

Dentro del núcleo estratégico, que en términos generales corresponde al “gobierno” o a los organismos fiscalizadores del Estado en la tradición no anglosajona,<sup>24</sup> se definen y se ponen en vigor las leyes y las políticas. Es un sector relativamente pequeño que en Brasil abarca en el nivel federal al presidente, los ministros y los altos funcionarios de los ministerios, que son responsables de la definición de las políticas públicas, además de los tribunales federales encabezados por la Suprema Corte y el Ministerio Público, y los congresistas y su personal. En el ámbito de los estados y los municipios existen los correspondientes núcleos estratégicos.

Las actividades exclusivas del Estado son aquellas en las que se

<sup>23</sup> Según Pimenta (1994: 154) “la institucionalización de la función administrativa en el gobierno federal se produce en forma cíclica durante el periodo republicano de Brasil... en los años treinta y los cincuenta, Brasil vivió un proceso de centralización de la organización en el sector público, en el cual predominaron la administración directa y el personal de planta. Sin embargo, desde los sesenta hasta los ochenta hubo un proceso de descentralización mediante la expansión de la administración indirecta y la contratación de personal *celetista*. La Constitución de 1988 indica la intención de centralizar nuevamente (régimen jurídico único, inamovilidad)”.

<sup>24</sup> En la terminología anglosajona se mezclan “Estado” y “gobierno”, que son considerados sinónimos.

ejerce el “poder del Estado”, es decir, el poder de legislar y establecer impuestos. Abarcan a la policía, los militares, los organismos de supervisión y regulación y las entidades responsables de la transferencia de recursos financieros para las actividades científicas y sociales. Aquí se incluye a las secretarías que formulan las políticas y los organismos ejecutivos o autarquías.

Los servicios no exclusivos o competitivos del Estado son aquellos que, si bien no implican el poder del Estado, tienen que ser realizados por éste y reciben subsidios de él, ya sea porque son considerados de gran importancia para los derechos humanos o porque involucran factores externos positivos y, por lo tanto, no son adecuadamente remunerados en el mercado. En Brasil, en este sector se sitúan los servicios científicos y sociales, como las escuelas, las universidades, los hospitales, los museos, los centros de investigación y las instituciones de asistencia social.

Por último, la producción de bienes y servicios orientados al mercado es realizada por el Estado mediante las corporaciones propiedad del Estado, que generalmente operan empresas de servicio público y/o industrias consideradas estratégicas desde el punto de vista nacional.

En relación con estos cuatro sectores, será necesario tener en cuenta: 1) el tipo de propiedad, 2) el tipo de gestión pública que sea más adecuado, y 3) el tipo de institución que sea apropiada. En la figura 1 se sintetizan las relaciones entre estas variables.

Por definición, en el núcleo estratégico y en las actividades exclusivas del Estado, la propiedad debe ser del Estado. Además de los instrumentos tradicionales como la promulgación de leyes (el Congreso), la definición de las políticas públicas (la presidencia y los ministerios) y el dictado de sentencias (el poder judicial), el núcleo estratégico utilizará un instrumento reciente: el contrato de gestión. Mediante este contrato, el núcleo estratégico, organizado en el poder ejecutivo en departamentos que formulan las políticas, definirá los objetivos de los organismos ejecutivos y los respectivos indicadores del desempeño, y también garantizará a esos organismos los recursos humanos necesarios y los medios materiales y financieros para alcanzar los objetivos acordados.

Se trata de una reforma institucional, más que de una reforma administrativa o de organización (basada en cambios del organigrama). Para esta reforma son fundamentales instituciones nuevas que permitan una mejor gestión. Las instituciones descentralizadas serán, res-

pectivamente, los “organismos ejecutivos” en el sector concerniente a las actividades exclusivas del Estado y las “organizaciones sociales” en el sector que abarca aquellas actividades científicas y sociales que no son exclusivas del Estado.

En principio, las actividades exclusivas del Estado se organizarán mediante el sistema de “organismos ejecutivos”, que también podrían ser llamados “organismos autónomos”.<sup>25</sup> Un organismo ejecutivo debe incluir un gerente/director asignado por el ministerio respectivo, con el cual se negociará un contrato de gestión. Después de establecer los objetivos y los indicadores del desempeño, no sólo cualitativos sino también cuantitativos, el gerente será independiente para administrar el presupuesto global recibido; también será cada vez más libre en el manejo de sus empleados, en cuanto a la contratación, el despido y el pago. Además podrá efectuar compras con sólo obedecer los principios generales establecidos para las adquisiciones, en lugar de seguir un reglamento estricto y detallado.

En el otro extremo, en el sector de bienes y servicios para el mercado, la producción será en principio realizada por el sector privado. Esto explica el proceso en marcha de privatización. Se supone que las corporaciones serán más eficientes si son controladas por el mercado y administradas en forma privada. Aquí se origina el principio subsidiario: una actividad debe ser realizada por el Estado sólo cuando no puede ser controlada por el mercado. Además, la crisis fiscal del Estado impidió a éste ahorrar e invertir en las corporaciones de su propiedad y, por consiguiente, resulta conveniente privatizarlas. Esta política concuerda con la idea de que el Estado moderno, que predominará en el siglo XXI, no será el Estado liberal del siglo XIX ni el burocrático social del siglo XX: debe ser un Estado social liberal regulador y financiador, capaz de transferir recursos a los sectores científicos y sociales y de estimular la competitividad de las industrias locales en el ámbito internacional.

<sup>25</sup> El término “organismo autónomo” puede ser más adecuado para una entidad intermedia entre los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales: los organismos reguladores, que realizan actividades exclusivas del Estado y que supuestamente disponen de una mayor autonomía que los organismos ejecutivos. Mientras estos últimos deben seguir la política definida por el gobierno, los organismos reguladores, cuando establecen los precios, no tienen que seguir una política gubernamental que varía según los tiempos y las circunstancias; su función permanente es fijar precios, que serían los del mercado si existiera un mercado competitivo.

Figura 1. Sectores del Estado, formas de propiedad y administración e instituciones

	Formas de propiedad		Administración		Instituciones
	Estatat	Pública no estatal	Privada	Burocrática	
Núcleo estratégico Congreso, tribunales superiores, presidencia, cabezas de los ministerios					Secretarías para la formulación de políticas
Actividades exclusivas Policía, regulación, inspección, promoción de las áreas científicas y sociales, seguridad social					Organismos ejecutivos y reguladores
Servicios no exclusivos Escuelas, hospitales, centros de investigación, museos					Organizaciones sociales
Producción para el mercado Corporaciones propiedad del Estado					Corporaciones privadas

Fuente: Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (1995). Plan maestro de la reforma de Estado.

(\*) Transferencia al sector público no estatal.

## La propiedad pública no estatal

Finalmente, debemos analizar el caso de las actividades no exclusivas del Estado en los sectores científicos y sociales. Nuestra propuesta es que la forma predominante de propiedad será la propiedad pública no estatal.

En el capitalismo contemporáneo, las formas de propiedad no son sólo dos, como comúnmente se piensa y como indica la clásica división del derecho en público y privado: la propiedad pública y la privada; en realidad son tres: 1) la propiedad privada, orientada a las utilidades (las empresas) o al consumo privado (las familias); 2) la propiedad pública del Estado; y 3) la propiedad pública no estatal, que también puede ser llamada propiedad no gubernamental, sin fines de lucro o tercer sector. El principal origen de esta confusión es la división bipartita del derecho. La propiedad y las organizaciones correspondientes se definieron conforme al derecho que las regula (privado o público), y no por sus objetivos como sistemas de propiedad. En términos de los objetivos, una organización es privada cuando es propiedad privada de individuos, como las empresas y las cooperativas; es pública cuando pertenece a todos, a la comunidad.<sup>26</sup>

Lo que afirmo es que el ámbito público no debe ser identificado con el del Estado. El ámbito público es más amplio que el del Estado, ya que puede ser estatal y no estatal. En realidad, el Estado siempre debería ser público, pero en la práctica no lo es: en definitiva, el Estado precapitalista era privado porque existía para satisfacer las necesidades del príncipe; en el mundo contemporáneo, lo público ha sido separado de lo privado desde el punto de vista conceptual, pero vemos los intentos de apropiarse del patrimonio del Estado con el fin de obtener utilidades.

Es pública la organización que se instaura para todos. Es estatal

<sup>26</sup> Según Bandeira de Mello (1975: 14), para el jurista la propiedad privada o pública no es una cuestión de título sino, más bien, de la sujeción a un régimen jurídico específico; un régimen de equilibrio conmutador entre iguales (régimen privado) o un régimen de supremacía unilateral, caracterizado por el ejercicio de prerrogativas especiales de autoridad y disputas especiales ante las prerrogativas mencionadas (régimen público). "Saber si una actividad es pública o privada es sólo cuestión de preguntar a qué régimen/sistema jurídico está sujeta. Si el régimen que el derecho le atribuye es público, la actividad es pública; si es del derecho privado, la actividad también será considerada privada, sea o no realizada por el Estado. En síntesis, no son el sujeto de la actividad ni su naturaleza los que le dan el carácter de pública o privada, sino el régimen al cual está sujeta por el derecho." Reconozco este hecho y considero que la propiedad pública no gubernamental se rige por el derecho privado; es pública desde el punto de vista de sus objetivos, pero es privada desde el punto de vista jurídico.

la institución que tiene el poder de legislar e imponer gravámenes; es propiedad estatal aquella que forma parte integral del aparato del Estado y que se rige por el derecho administrativo.<sup>27</sup> Es privada la organización que busca utilidades y está orientada hacia el consumo individual o de un grupo. Según esta concepción, una institución, aun regida por el derecho civil o privado, como las universidades estadounidenses, es una institución pública en la medida en que es impulsada por el interés general.<sup>28</sup> En principio, todas las organizaciones sin fines de lucro son o deben ser organizaciones públicas no estatales.<sup>29</sup> En un momento en que la crisis del Estado profundizó la dicotomía Estado-sector privado, muchos llegaron a pensar que la única alternativa de la propiedad estatal es la propiedad privada; el reconocimiento de un ámbito público no estatal se volvió particularmente importante. La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todos sus ingresos a partir de las ventas de sus productos y servicios y hay un mercado apropiado para asumir la coordinación de sus actividades. Cuando no sucede esto, se abre el espacio para la organización pública no estatal. Por otra parte, cuando la crisis del Estado exige un nuevo examen de la relación sociedad-Estado, el espacio público no estatal puede tener una función de intermediario o puede facilitar la aparición de formas de control social directo o de asociación que aporten nuevas perspectivas a la democracia. Como señala Cunil Grau (1995: 31-32):

La introducción de lo "público" como una tercera dimensión que supera la visión dicotómica que opone lo que es "propiedad del Estado/gubernamental" a lo "privado" está, sin duda, vinculada con la necesidad de redefinir la relación entre el Estado y la sociedad... Lo público no es una referencia definida, sino un proceso de construcción que, a su vez, presupone la activación de la esfera pública social en su función de influir en las decisiones del gobierno.

<sup>27</sup> El derecho administrativo es la rama del derecho que organiza y disciplina al Estado. Es el derecho de la burocracia. En Brasil, así como en todos los países que siguen el derecho romano y napoleónico, es una rama muy desarrollada.

<sup>28</sup> Estas instituciones en general son llamadas en los Estados Unidos "organizaciones no gubernamentales" o instituciones sin fines de lucro. Creo que el término "organización pública no estatal" es más preciso para identificar este tipo de institución.

<sup>29</sup> "Son o deben ser", porque una entidad pública sin fines de lucro puede en realidad ser privada. En este caso es una falsa entidad pública. Estos casos son muy frecuentes en Brasil, particularmente en el ámbito de las universidades y los hospitales.

En el sector de los servicios no exclusivos del Estado, la propiedad será, en principio, propiedad pública no estatal. No será parte del Estado porque no implica el empleo del poder de éste. Tampoco será privada porque presupone la transferencia desde el Estado. Debe ser pública para justificar los subsidios recibidos del Estado. Por otra parte, el hecho de que sea propiedad pública no estatal entraña la necesidad de una forma combinada de control de la actividad por el mercado, por el Estado y, en particular, por la sociedad. El control del Estado necesariamente será precedido y complementado por el control social directo originado en el poder de los consejos administrativos constituidos por la sociedad. El control del mercado se materializará en la venta de los servicios. Por consiguiente, la sociedad permanentemente atestiguará la validez de los servicios suministrados y se establecerá un sistema de gestión o asociación entre el Estado y la sociedad.

En el ámbito federal, en Brasil, los servicios no exclusivos del Estado más importantes son las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y los museos. La reforma propuesta consiste en transformar esos servicios en un tipo especial de entidad pública no estatal, las “organizaciones sociales”, es decir, entidades que celebran contratos de gestión con el poder ejecutivo y que pueden contar con la autorización del parlamento para participar en el presupuesto. De hecho, la organización social no es un tipo legal de entidad pública no estatal, sino una cualidad de esas entidades, declarada por el Estado.

La expansión del ámbito público no estatal propuesta aquí no implica la privatización de las actividades del Estado. Por el contrario, el propósito es extender el carácter democrático y participativo del ámbito público subordinado a un derecho público ampliado y renovado. Como señala Tarso Genro (1996):

La reacción social causada por la exclusión, la fragmentación y la aparición de nuevas formas de vida comunitaria (que buscan rescatar la dignidad social del grupo y la ciudadanía en la influencia sobre el Estado) entraña la aparición de una nueva esfera pública no estatal... Surge entonces un nuevo derecho público como respuesta a la impotencia del Estado y sus mecanismos de representación política. Un derecho público cuyas normas no siempre están estructuradas, pero que permite un proceso de co-gestión que combina la democracia directa —de participación voluntaria— con la representación pública prevista por las normas escritas resultantes del legado del Estado.

La transformación de los servicios no exclusivos del Estado en propiedad pública no estatal y su establecimiento como organización social se producirá mediante un “programa de publicación” (transferencia a un sector público no estatal), que no debe confundirse con el programa de privatización en la medida en que las entidades nuevas conservarán su característica de públicas y su financiamiento por el Estado. El proceso de “publicación” garantizará el carácter público de la nueva entidad pero bajo un derecho privado, lo cual le concederá una mayor autonomía administrativa y financiera. Para cumplir este propósito, será necesario que las entidades existentes desaparezcan jurídicamente y sean sustituidas por una institución pública nueva, organizada conforme al derecho privado y creada por individuos. En consecuencia, la organización social no podrá ser considerada una entidad estatal, como sucedía con las fundaciones públicas creadas por el Estado conforme al derecho privado.<sup>30</sup> Los bienes de la entidad desaparecida serán recibidos por la entidad nueva mediante una cesión precaria. Los empleados de la entidad anterior estarán a disposición de la entidad nueva. El presupuesto de la organización social será global; los empleados nuevos serán contratados según el régimen CLT; las adquisiciones estarán sujetas a los principios de licitación pública, si bien la organización social tiene derecho a seguir su propio régimen. El control de los recursos financieros estatales asignados a la organización social se hará mediante un contrato de gestión, y esos recursos estarán también sometidos a la supervisión del control interno del Tribunal de Cuentas.

Las organizaciones sociales serán organizaciones públicas no estatales —más específicamente, fundaciones regidas por el derecho privado— que celebrarán contratos de gestión con el poder ejecutivo, con la aprobación del legislativo; por lo tanto, tendrán derecho a formar parte del presupuesto federal, estatal o municipal. La autonomía de las organizaciones sociales representará una mayor responsabilidad de sus administradores. Por otra parte, la idea implica un mayor control social y una asociación más activa con la sociedad, puesto que el Estado ya no manejará directamente la institución.

En el proceso de “publicación”, que transformará las organizaciones del Estado en organizaciones sociales, es importante evitar la

<sup>30</sup> Como estas instituciones, reguladas por el Decreto-Ley 200, fueron establecidas por el Estado, después de la Constitución de 1988 estuvieron sujetas a todas las restricciones administrativas de la administración estatal.

“privatización” y “feudalización” de las organizaciones sociales. La privatización implica la apropiación de esas organizaciones por parte de grupos de personas que las manejan como si fueran privadas. Se produce la feudalización cuando el grupo, a pesar de estar orientado al interés público, se perpetúa en el control de la organización, independientemente de su capacidad de gestión.

### La reforma de la Constitución

Entre las reformas que están en marcha en Brasil, una muy importante, de la cual depende la mayoría de las demás, es la reforma del capítulo de la Constitución de 1988 referente a la administración. Además de su significado fiscal y administrativo, tiene un evidente contenido político. Con la aprobación de sus principales propuestas —a saber, la flexibilización de la estabilidad en el puesto, el objetivo de un contrato legal único para todos los empleos estatales, así como el de la *isonomia federal* como un precepto constitucional, el establecimiento de un tope salarial, la exigencia de un proyecto de ley para los aumentos salariales que involucren a los tres poderes del Estado— habrá un nuevo espacio para la administración pública gerencial. Además, la sociedad y sus representantes en el Congreso darán luz verde a su compromiso con un modelo renovado de administración pública y un Estado moderno y eficiente.

El sistema actual es rígido; todos los servidores públicos gozan de inamovilidad en el puesto, la cual sólo puede ser quebrantada mediante un proceso administrativo cuando se comprueba un delito muy grave. En teoría, es amplia la lista de delitos que se consideran, incluida la negligencia. Sin embargo, en realidad el empleado es despedido sólo si roba, si públicamente comete una infracción o si abandona su puesto. Si se puede demostrar alguna de esas cosas, el servidor público será despedido. En los otros casos, ya sea porque existe una complicidad general o porque es difícil demostrar la falta, nadie es despedido. Éste es un juego de todo o nada. El servidor público es despedido sin ninguna indemnización o permanece en el puesto. El gobierno, en su propuesta de reforma, está lejos de la idea de que el servidor público pierda o gane todo, y busca un sistema gradual similar al adoptado por el sector privado. Habrá dos causas nuevas de despido además del delito grave: la falta de eficiencia en el desempeño y el exceso de personal o supresión de puestos. Para que quede claro que el despido por falta de eficiencia

en el desempeño no se equipara con el despido por una falta grave, el servidor público tendrá derecho a una indemnización. Esta indemnización será más alta si se produce el despido por causa de un exceso de personal, ya que el servidor no es responsable de esa situación.

El despido por falta de eficiencia en el desempeño será estudiado caso por caso. El objetivo es permitir al director exigir resultados de la labor de sus empleados, con lo cual se hace posible una administración gerencial. Por otra parte, el despido por causa del exceso de personal será impersonal y orientado a grupos de servidores públicos. El propósito es reducir los costos y garantizar que los contribuyentes no paguen empleados innecesarios. En el segundo caso, la indemnización corresponderá a un sueldo por cada año que haya trabajado el servidor y, en el primer caso, a la mitad de esa cantidad.

El servidor público sólo puede ser despedido por falta de eficiencia en el desempeño si es sometido a un proceso oficial de evaluación; tendrá el derecho de defenderse mediante un proceso administrativo. Esto da la posibilidad de que el director evalúe los resultados del desempeño de los empleados. La motivación de los servidores públicos será principalmente positiva, basada en la idea de su misión, en las oportunidades de ascenso y en una remuneración adecuada; no obstante, es esencial que exista la posibilidad de un castigo. Por otra parte, la cesantía por causa del exceso de personal permitirá reducir el déficit público y adecuar la cantidad de servidores públicos a las necesidades reales de la administración. La decisión debe ser rigurosamente impersonal y ajustarse a criterios generales (por ejemplo, los más jóvenes o los contratados más recientemente y sin familiares a cargo) con el fin de evitar despidos arbitrarios. Los criterios impersonales impedirán que hayan litigios, ya que será imposible la cesantía de servidores públicos escogidos por el jefe con criterios donde predomine la subjetividad.

Otra alternativa sería combinar los criterios impersonales con la evaluación del desempeño. Si bien es atractiva, esta opción no es jurídicamente viable. Todos los servidores afectados inmediatamente litigarían afirmando que fueron víctimas de un despido arbitrario, lo cual entraña un pleito prolongado; se frustrarían entonces los objetivos de la cesantía, que son reducir el personal y disminuir los gastos. Conforme a la propuesta del gobierno, una vez que se ha acordado la cesantía de una cierta cantidad de servidores públicos, se suprimirán sus respectivos cargos y éstos no serán creados nuevamente dentro de los cuatro años siguientes. De este modo, se evita la cesantía causada por motivos políticos.

Estos cambios tienen el propósito no sólo de proteger el interés público sino también de beneficiar a los servidores públicos. Aquellos empleados que trabajan duro, son competentes y valoran su trabajo, serán afectados en forma positiva, sabrán que están realizando una tarea necesaria y, al mismo tiempo, recuperarán el respeto de la sociedad. Se perdió ese respeto cuando una minoría de servidores poco interesados estableció la imagen de que todos los servidores públicos eran ineficientes.

Hay que destacar que se mantiene la estabilidad en el puesto de los servidores públicos en la medida en que un empleado sólo puede ser despedido conforme a la ley. En el caso de una cesantía injusta, el empleado siempre puede ser reincorporado, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, donde no existe estabilidad en el puesto y el empleado cesado tiene derecho únicamente a una indemnización. La conservación de la estabilidad en el puesto no sólo reconoce la característica diferencial de la administración pública frente a la privada, sino que también destaca la mayor necesidad de seguridad personal que caracteriza a los servidores públicos en todo el mundo. Estos servidores suelen tener vocación por el servicio público, están preparados para vivir en forma modesta, pero, por otra parte, quieren más seguridad, una seguridad que es mayor a la seguridad de que gozan los políticos y los empresarios. Sin embargo, esa seguridad no puede ser absoluta. El Estado otorga la estabilidad a todos sus empleados porque ella garantiza una mayor autonomía o independencia para la actividad pública; sólo en forma secundaria garantiza la seguridad personal. En consecuencia, no debe impedir el control del desempeño y no justifica que se perpetúe un exceso de personal.

### **La seguridad social**

La reforma del sistema de seguridad social de los servidores públicos es fundamental para lograr un ajuste fiscal duradero. En última instancia, la crisis del sistema de seguridad social en Brasil se origina en el difundido concepto erróneo de lo que es la jubilación. Existen fondos de pensión para garantizar una jubilación confiable a las personas de mayor edad y a las que no pueden seguir trabajando; no son para garantizar un segundo sueldo a quienes todavía pueden trabajar, o para que se jubilen personas, en particular servidores públicos, que tienen unos cincuenta años de edad.

En todo el mundo, los sistemas de jubilaciones garantizados por el Estado no son sistemas de capitalización, sino de repartición, donde el personal activo paga la jubilación del personal retirado. Existe este sistema de repartición porque el Estado, que generalmente está en condiciones de garantizar el sistema, es un mal administrador de los fondos de capitalización. Por otra parte, un sistema de capitalización sólo es legítimo cuando los participantes en el fondo dependen de la rentabilidad de ese fondo. Es difícil, si no imposible, decir a los servidores públicos que su jubilación depende de la capacidad del Estado para administrar el fondo de capitalización. Sin embargo, bajo el sistema de repartición, debe existir un equilibrio entre la cantidad de personas jóvenes que pagan el sistema, y la cantidad de beneficiarios. El sistema de repartición comúnmente es adoptado por el Estado para manejar el sistema de pensiones para los servidores públicos y el sistema básico de seguridad social ofrecido a los trabajadores del sector privado, el cual en Brasil es manejado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS).

En Brasil se estableció un sistema de privilegios, en el sentido de que los servidores públicos tienen derecho a recibir una pensión completa por jubilación sin importar el tiempo durante el cual hayan hecho aportes, y pueden gozar de una jubilación temprana. Mientras los trabajadores más pobres del sector privado en las zonas rurales se jubilan aproximadamente a los 62 años de edad, los servidores públicos tienen derecho a una pensión completa por jubilación cuando tienen algo más de 50 años, y los funcionarios de alto nivel incluso antes de esa edad. Por otra parte, la pensión media del jubilado del Estado es 8.1 veces más alta que la pensión otorgada por el INSS, mientras que la contribución media del servidor público es sólo 3.4 veces más alta que la aportada en el INSS.

El sistema del INSS ha podido mantener durante muchos años un relativo equilibrio financiero gracias a la distribución por edad que aún predomina en la población, en forma de una pirámide achatada. No obstante, con la reducción de la tasa de natalidad se está modificando con rapidez la distribución por edad. Es decir, el sistema está comenzando a sufrir una crisis financiera. En la década de 1950, la relación entre las personas jóvenes que pagaban los costos de la seguridad social y los jubilados era de 8 a 1; hoy es de 2 a 1 y pronto será de 1 a 1 y el sistema se derrumbará.

Si el sistema del INSS sufre un desequilibrio relativo, el sistema de los servidores públicos está por completo desequilibrado. Los aportes

de los servidores públicos, sumados a un aporte virtualmente duplicado que hace el Estado, financian el equivalente a una quinta parte del costo anual de los beneficiarios de jubilaciones y pensiones. Aun así, el sistema sobrevive porque la Tesorería paga la diferencia. De esta forma, todos los contribuyentes colaboran para una jubilación privilegiada de los servidores públicos. En términos fiscales, las pensiones de los servidores públicos y los familiares beneficiarios sobrevivientes representan un déficit anual del presupuesto equivalente a casi 2% del producto interno bruto.

Con el fin de corregir en el mediano plazo este desequilibrio (ya que es imposible hacerlo en el corto plazo), el gobierno de Cardoso propuso, en la enmienda de la Constitución, dos normas generales: 1) la jubilación debe ser una consecuencia de la edad y la duración del servicio, de tal modo que la jubilación de los servidores públicos se produzca alrededor de los 60 años de edad, casi 10 años más de lo que se exige actualmente; y 2) el valor de las pensiones por jubilación, basado en los últimos sueldos, debe ser proporcional al aporte, y no equivaler a 100% del último sueldo, como lo establece la Constitución de 1988.

Ésta es la única forma de garantizar un costo razonable para el sistema de jubilaciones del servicio público. No obstante, este sistema debe ser garantizado por el Estado. No es razonable exigir a los servidores públicos del Estado —una institución que, a diferencia de las corporaciones privadas, puede garantizar un sistema de seguridad social— a hacer uso obligatoriamente de los fondos privados complementarios. El Estado garantizará la jubilación de sus empleados, cualquiera que sea el régimen jurídico que los rija. Se aplicarán las matemáticas actuariales para calcular cuánto tiene derecho a recibir el servidor público cuando se jubila. Teniendo en cuenta los aportes de los servidores públicos (alrededor de 11% de los sueldos) y los del Estado, la edad media de los servidores públicos cuando comienzan a hacer aportes, las cifras sobre la longevidad y unas utilidades razonables de los fondos virtuales (ya que el sistema será de repartición), es posible calcular y establecer en la ley la proporción del promedio de los últimos sueldos de los empleados que constituirá el valor de la jubilación. Los cálculos iniciales indican que el porcentaje será de alrededor de 80 por ciento.

### Tres proyectos básicos

Además de la reforma constitucional aquí esbozada, hay otros tres proyectos que son esenciales para la reforma del aparato estatal brasileño: la descentralización de los servicios sociales por conducto de las “organizaciones sociales”, el establecimiento de las actividades que son exclusivas del Estado a través de los “organismos ejecutivos” y el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado contratando, capacitando y pagando bien a un grupo profesional de servidores públicos con un alto grado de educación.

El primer proyecto, el de la descentralización de los servicios sociales estatales, implica un doble movimiento: la descentralización desde el sistema federal a los estados y municipios y la transferencia de los servicios sociales desde el aparato estatal mismo (sea federal, de los estados o de los municipios) al sector público no estatal. Esta última reforma se logrará mediante la espectacular concesión de autonomía administrativa y financiera a las entidades de servicio del Estado, principalmente las de servicios sociales como las universidades, las escuelas técnicas, los hospitales, los museos, los centros de investigación y el sistema de seguridad social, que se transformarán en “organizaciones sociales”.

El segundo proyecto implica el establecimiento de organismos ejecutivos. La formulación de este proyecto se origina en la necesidad de un mayor grado de autonomía y la consiguiente responsabilidad por los resultados; pretende transformar las autarquías y fundaciones que ahora están realizando actividades exclusivas del Estado en organismos con amplia libertad para manejar sus recursos humanos y financieros provenientes de un presupuesto global. El proyecto de los organismos ejecutivos se está desarrollando en dos dimensiones. Con el fin de hacer posible la transformación, se están elaborando algunos instrumentos jurídicos necesarios: la definición jurídica de un organismo ejecutivo y las dispensas burocráticas que se otorgarán gradualmente para asegurar la autonomía administrativa y la responsabilidad. Al mismo tiempo, se están experimentando los métodos nuevos en algunas autarquías, que se convertirán en laboratorios de experimentación.

Por último, el tercer proyecto con prioridad será el fortalecimiento del núcleo estratégico del Estado cuando se le dé una atención mucho más amplia a la contratación, la capacitación y la remuneración de servidores públicos de alto nivel. Ya existen carreras relativamente bien estructuradas de militares, funcionarios policiales, jueces, procu-

radores, fiscales, contralores y diplomáticos. La existencia de una carrera para los funcionarios públicos de nivel superior ha estado evolucionando en los últimos años. La idea es crear una carrera prestigiada de gerentes, teniendo como base las creadas en la década de 1980 como las de los gestores, los analistas financieros y de control y los analistas de presupuesto. Ya se han dado los primeros pasos en esta dirección puesto que están en vigor los exámenes públicos anuales de ingreso para esas carreras y se están extendiendo a las otras carreras estatales principales. Las fechas de exámenes y la cantidad de puestos vacantes están definidos hasta 1999. En los exámenes de ingreso se exigen conocimientos correspondientes a estudios superiores en administración pública, ciencias políticas o economía.

### Conclusiones: las perspectivas de la reforma

Esta propuesta de una reforma gerencial en la administración pública de Brasil se materializó en el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Informe Oficial sobre la Reforma del Aparato del Estado), que fue preparado por el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, y aprobado en septiembre de 1995 por la Cámara de la Reforma del Estado.<sup>31</sup> Entre tanto, en julio de 1995 el gobierno envió su propuesta de enmienda constitucional que, con ligeras modificaciones, fue aprobada en octubre de ese mismo año en la Comisión de Justicia. Al final del año, se designó al relator de la enmienda, cuyo informe se terminó en tres meses. En su informe, el relator mantiene la mayoría de las propuestas del gobierno, mejora algunos aspectos y deja en suspenso la propuesta más difícil: el cambio vinculado con la estabilidad en el puesto. Hasta abril de 1997, la reforma administrativa no pudo ser sometida a votación a causa de las dificultades que el gobierno afrontaba en relación con la aprobación de la reforma de la seguridad social y la imposibilidad de someter a votación dos enmiendas importantes en forma simultánea. Los reveses sufridos por el gobierno, vinculados con la enmienda de la reforma de la seguridad social, lo volvieron políticamente débil y anticiparon las grandes dificultades que afrontaría cuando se votara la enmienda administrativa,

<sup>31</sup> La Cámara de la Reforma del Estado está constituida por los ministros de Administración Federal, Hacienda, Planificación y Trabajo y del Comité Conjunto de las Fuerzas Armadas, bajo la coordinación del jefe de personal de la Presidencia.

a pesar del gran apoyo de la opinión pública y de los gobernadores de los estados.

Por otra parte, las ideas relacionadas con la reducción de los costos de la administración federal, el fortalecimiento del núcleo estratégico y la creación de los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales, ideas que no chocan directamente con la Constitución, estaban progresando en los ámbitos federal, estatal y municipal, donde el incremento de los costos de personal exigía la reforma. En especial los estados comenzaron a adoptar varias medidas para impedir la existencia de los "maharajaes", principalmente entre los jubilados de la policía militar y el poder judicial. Y, mientras esperaban la reforma constitucional, se iniciaron programas de abandono voluntario.

En el ámbito federal, se hizo evidente que no sería posible establecer las organizaciones sociales en las universidades federales por causa de la resistencia de los profesores y empleados, que han identificado la propuesta del "sector público no estatal" con el proceso de privatización. De hecho, la resistencia a los cambios en estas áreas se relaciona con la concepción burocrática existente del Estado brasileño, según la cual ciertas instituciones que suministran servicios fundamentales para el Estado y son pagadas por él, como es el caso de las universidades federales, supuestamente tienen el monopolio de los recursos del Estado en ese sector, en este caso, el monopolio de los recursos financieros destinados a la enseñanza y la investigación. Mientras no cambie este tipo de cultura burocrática, mientras no haya una comprensión de que la prestación de servicios al Estado debe ser eficiente y competitiva, será difícil transformar el Estado brasileño en una institución realmente democrática, orientada a los ciudadanos, en lugar de ser una organización al servicio de los empleados y los capitalistas que tienen suficiente poder para privatizarla.

Casi dos años después de iniciada la reforma de la administración pública, puedo afirmar que sus perspectivas son favorables. Cuando se presentó por primera vez el programa a comienzos de 1995, la reacción inicial fue de incredulidad, cuando no de irritación. La prensa era escéptica e, incluso, abiertamente ofensiva. Muchas personas sugerían que el ministro de Administración Federal debía "hablar menos y hacer más", como si fuera posible cambiar la Constitución sin un amplio debate. He atribuido esta reacción a la natural resistencia a lo nuevo. Yo proponía un tema nuevo para el país, un tema que no ha sido discutido abiertamente antes, que no fue objeto de un debate público entre los miembros de la asamblea constitucional; un tema no definido

como problema nacional durante la campaña de 1994 y que fue sólo un programa secundario del gobierno; en pocas palabras, un tema que no estaba en la agenda del país.<sup>32</sup>

Sin embargo, a la resistencia a lo nuevo se debe agregar un segundo factor. Según Przeworski (1995), el éxito de la reforma del Estado depende de la capacidad de demanda por parte de los ciudadanos. La cultura política en Brasil siempre ha sido autoritaria, más que democrática. Históricamente, el Estado siempre ha sido visto como una entidad por encima de la sociedad y no a la par de ella, proveniente de un contrato social. En consecuencia, como observa Luciano Martins (1995a: 35), “la responsabilidad política de la administración de los recursos públicos rara vez ha sido exigida como un derecho de los ciudadanos. De hecho, el principio que dice que *no hay impuesto sin representación* es por completo desconocido en la cultura brasileña”. No es sorprendente que las reacciones iniciales a las propuestas fueran tan negativas.

No obstante, después de algunos meses de insistencia por parte del gobierno, comenzó a surgir el apoyo político: de los gobernadores, los alcaldes, la prensa, la opinión pública y los altos funcionarios de la administración pública. A fines de 1996 existía una fuerte creencia de que la reforma constitucional iba a ser aprobada por el Congreso y, más importante aún, se hizo evidente que era fundamental para el ajuste fiscal por los estados y los municipios y también esencial para promover la transición de una administración pública burocrática lenta e ineficiente a un modelo de administración pública gerencial eficiente y descentralizada, orientada a servir a los ciudadanos. La resistencia a la reforma se concentró en dos polos: por un lado, en los niveles medios y bajos de los sectores de servidores públicos, en los representantes de los sindicatos y los partidarios que actúan en forma corporativista y piensan que pertenecen a la izquierda; por otro, en los todavía presentes políticos clientelistas, que temían por el destino de sus beneficiarios, muchos de ellos correligionarios o parientes.

En este proceso es fundamental el apoyo de la alta burocracia. En Inglaterra, por ejemplo, se efectuó la reforma cuando los altos funcionarios públicos británicos decidieron que había llegado el momento de

hacerla; para llegar a esto, era conveniente una alianza con el Partido Conservador, que asumió el poder en 1979. En forma más general, es fundamental el apoyo de la élite modernizadora del país, y ésta necesariamente incluye a los altos funcionarios públicos. Como observa Piquet Carneiro (1993: 150), durante las dos reformas administrativas federales “siempre ha estado presente la acción decisiva de una élite de administradores, economistas y políticos, autoritarios o no; una élite de acuerdo con el tema de la modernización del Estado, entre la cual era común la opinión de que las estructuras existentes eran insuficientes para institucionalizar el proceso de reformas”.

Después de un natural periodo en el que se vieron con suspicacia las nuevas ideas, se está brindando apoyo en formas diferentes. Esto se origina en la convicción general de que el modelo de 1988 no era realista y, por consiguiente, el problema se hizo más grande en lugar de ser resuelto. El gran enemigo es no sólo el patrimonialismo sino también el burocratismo. El objetivo de tener un modelo burocrático de administración pública en el país todavía persiste, ya que esta tarea nunca ha sido realizada por completo; no obstante, en 1995 se hizo evidente que, para alcanzar esa meta, es necesario avanzar hacia el modelo gerencial de administración pública, que abarca los principios burocráticos clásicos y los hace flexibles. Una encuesta reciente entre las élites brasileñas reveló un fuerte apoyo a la reforma, en particular entre los empresarios y los altos funcionarios (IBEP, 1997). Por consiguiente, a pesar de las dificultades que afronta la reforma, ya sea en el Congreso o en su implantación en la administración, hay buenas razones para ser optimistas acerca de sus perspectivas. En realidad, la reforma gerencial es hoy un proceso en marcha en el Estado brasileño.

## Referencias bibliográficas

- Abrucio, Fernando L. (1993), “Profissionalização”, en Andrade e Jacoud (comps.), *Estrutura e organização do poder executivo*, vol. 2, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.
- Andrade, R. y L. Jaocud (comps.) (1993), *Estrutura e organização do poder executivo*, vol. 2, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.
- Andrade, Régis (1993), “Introdução”, en Andrade y Jacoud (comps.) (1993) Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994), “Reforma do Estado e administração pública: diagnósticos e propostas para o novo governo”, octubre, versión 2 (mimeografiado).

<sup>32</sup> Para ser más precisos, cuestiones tales como la revisión de la estabilidad de los servidores públicos fueron incluidas en las propuestas de la enmienda constitucional del gobierno de Collor; fueron el resultado del trabajo de sectores bien informados de la burocracia, que se preocuparon por equipar al gobierno con un plan mejor estructurado en su segunda fase, después de una amplia reestructuración ministerial.

- Bandeira de Mello, Celso Antônio (1975), *Prestação de serviços públicos e administração indireta*, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- Beltrão, Hélio (1984), *Descentralização e liberdade*, Rio de Janeiro, Record.
- Bertero, Carlos Osmar (1985), *Administração pública e administradores*, Brasília, FUNCEP.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1992), "Contra a Corrente: a experiência no Ministério da Fazenda", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, núm. 19, julio.
- (1988), "De volta ao capital mercantil: Caio Prado Jr. e a crise de nova república", *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1(1), marzo. Véase asimismo en Maria Angela D'Incao, *História e ideal: ensaios sobre Caio Prado Jr.*, São Paulo, Brasiliense, 1989.
- Cardoso, Fernando Henrique (1996), "Globalização", conferencia pronunciada en Nueva Delhi, India, enero de 1966, publicada en *O estado de S. Paulo*, 28 de enero.
- Cavalcanti de Albuquerque, Roberto (1995), "Reconstrução e reforma do Estado", en Velloso e Cavalcanti de Albuquerque (comps.).
- Cunil Grau, Nuria (1995), "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", *Revista del Clad - Reforma y Democracia*, núm. 4, julio de 1995.
- Diniz, Eli (1995), "Governabilidade, democracia e reforma de estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90", *Dados* 38(3).
- Fairbrother, Peter (1994), *Politics and the State as Employer*, Londres, Mansell.
- Frischtak, Leila L. (1994), "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries", Technical Paper, núm. 254, Washington, Banco Mundial.
- Genro, Tarso (1996), "A Esquerda e um novo Estado", *Folha de S. Paulo*, 7 de enero.
- Gouvêa, Gilda Portugal (1994), *Burocracia e elites dominantes do país*, São Paulo, Paulicéia.
- Graef, Aldino (1994), "Nova fase do capitalismo de Estado", *Cadernos ENAP*, 2(4), diciembre: *Reforma do Estado*.
- Gurgel, Cláudio (1995), "Reforma do Estado: Weber e a estabilidade", *Archétipon*, 4(10), 1995 (Rio de Janeiro. Faculdades Cândido Mendes).
- Holanda, Nilson (1993), "A crise gerencial do Estado brasileiro", en João Paulo Reis Velloso (comp.) (1993), *Brasil: a superação da crise*, São Paulo, Nobel.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- IBEP (1997), *Os formadores de opinião e a reforma do Estado*, Brasília, Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, informe de investigación, enero.

- Ketl, D. y J. Dilulio (1994), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Washington, The Brookings Institution, Center for Public Management.
- Ketl, Donald F. (1994), *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*, Washington, The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto.
- Marcelino, Gileno Fernandes (1987), *Evolução do Estado e refoma administrativa*, Brasília, Imprensa Nacional.
- Martins, Luciano (1973), *Pouvoir et Développement économique*, Paris, Éditions Anthropos, 1976. Tesis de doctorado de Estado, Universidad de París V, 1973.
- Martins, Luciano (1985), *Estado capitalista e burocracia no Brasil Pós-64*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995), *Plano Diretor da Reforma do Estado*, Brasília, Presidência da República, Imprensa Oficial, noviembre.
- Ministério da Fazenda (1987), *Plano de Controle Macroeconómico*, Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Económicos, julio.
- Nassif, Luis (1996), "O Brasil e o mito da segurança", *Folha de S. Paulo*, 7 de enero.
- Nunes, Edson de Oliveria (1984), *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*, tesis de doctorado, Department of Political Science, University of Berkeley. Traducido al portugués con el nombre de *Gramática Política do Brasil*, Rio de Janeiro y Brasília; Zahar Editores/Escola Nacional de Administração, 1997.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Oslak, Oscar (1995a), "As demandas de Formação de administradores públicos frente ao novo perfil do Estado", *Revista de Serviço Público*, año 46, vol. 119, núm. 1, enero.
- Pimenta, Carlos César (1994), "Aspectos recentes a Organização e das políticas de modernização da função pública federal", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 28(2), abril.
- Piquet Carneiro, João Geraldo (1993), "Requisitos políticos e técnicos da reforma do estado", en João Paulo Reis Velloso (comp.).
- Przeworski, Adam (1995a), "O que os países civilizados têm em comum", *Folha de S. Paulo*, 2 de abril.
- (1995b), "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention", ponencia presentada en la conferencia "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, España, julio.
- (1996), "Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção económica", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(11), octubre.

- Przeworski, Adam, Pranab Bardham, Luiz Carlos Bresser Pereira *et al.* (1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, Luiz Alberto (1995), "Modelo Brasileiro para a organização da Alta Administração", Brasília, *Revista do Serviço Público*, 119(2), mayo.
- Schneider, Ben Ross (1994), *Burocracia pública e política industrial no Brasil*, São Paulo, Editora Sumaré.
- , "A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático", *Revista do Serviço Público*, año 46, vol. 119, núm. 1, enero.
- Weber, Max (1922), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press, 1978. Primera edición alemana, 1922.
- (1923), "Origen del Estado racional", cap. 4, secc. 8 de *Wirtschaftsgeschichte: Abris der Univerwsalen Sozial- und Wirtschaftsgerchichte*, publicado como apéndice IX (pp. 1047-1056), en la traducción al español de *Economy and Society*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964. Primera edición alemana, 1923.

## Reseñas

**James G. March y Johan P. Olsen,  
*Democratic Governance*, Nueva York,  
The Free Press, 1995, 292 pp.**

Jorge E. Culebro Moreno

**E**n un régimen democrático donde las instituciones políticas se presentan en una gran variedad, cabe preguntarse, por un lado, cómo son estructuradas, cómo trabajan, cómo cambian, cómo se gobiernan, y cómo el gobierno puede hacerlas honorables, justas y efectivas, y por otro lado, sobre la forma en que los individuos y las sociedades pueden lograr instituciones políticas que sustenten y desarrollen valores, creencias e identidades democráticas, y cómo éstos pueden crear políticas responsables y transformadoras.

A lo largo de este libro, James G. March y Johan P. Olsen tratan de contestar estas preguntas tomando como punto de partida dos elementos: la democracia y el gobierno; la primera no podría existir sin la libertad y responsabilidad individual, sin las ideas de soberanía e igualdad política, sin el papel de la razón en el individuo y en la colectividad en los asuntos humanos y sin la actuación de la ley y la regulación del uso arbitrario del poder.

El objetivo de este texto no es presentar lo conocido hasta ahora sobre democracia ni sobre su futuro, sino desarrollar una síntesis acerca de cómo deben ser los regímenes democráticos. Para conseguir lo anterior los autores contrastan las diferentes perspectivas acerca del gobierno. Primero escriben la que se relaciona con el intercambio realizado sobre la base de conceptos tales como la construcción de coaliciones y el intercambio entre los actores que persiguen sus propios intereses, y después hablan de la segunda, llamada institucional, que asume que la acción del individuo depende de la respuesta a preguntas tales como “qué clase de persona soy” y “qué haría alguien como yo en una situación determinada”.

La primera concibe a las políticas como agregados de preferencias individuales dentro de acciones colectivas mediante procedimientos de negociación racional, formación de coaliciones e intercambio, en las que la

manera de gobernar es vista en forma neutral, lejos de consideraciones de tipo moral. Para la segunda, el gobierno comprende, por una parte, la creación de actores capaces de entender cómo trabajan las instituciones políticas, y por la otra, la construcción y sostenimiento de una cultura de reglas que hacen posible que los acuerdos llevados a cabo en las coaliciones sean entendidos, así como el desarrollo de identidades, preferencias y recursos que facilitan las políticas y la evolución de un sistema que dé sentido y significado a la historia.

De esta forma, una perspectiva institucional acerca del gobierno se organiza alrededor de cuatro metas:

1) El desarrollo de identidades en los ciudadanos y grupos en el contexto político. Esto es, que las preferencias, esperanzas, creencias, e intereses no son exógenos a la historia política, sino que se crean y cambian dentro de ésta.

2) El desarrollo de competencias apropiadas para la acción política entre ciudadanos, grupos e instituciones. Y es que actuar correctamente y aprender de la experiencia no sólo requiere la disposición para hacerlo, sino también la habilidad para lograrlo.

3) El dar cuentas del desarrollo de los eventos políticos, define el significado de la historia, las opciones a seguir y las posibilidades de la acción; además, porque en la medida en que se contesta qué sucedió, por qué y cómo pasó, se construye un enlace entre ciudadanos y autoridades.

4) El desarrollo de un sistema político adaptable, es decir, que pueda tratar con el cambio en las demandas

ciudadanas y con las transformaciones turbulentas del contexto político.

En el primero de estos objetivos se parte de la idea de que la democracia es una estructura de reglas e incentivos mediante los cuales los individuos son inducidos para actuar en función del bien común al mismo tiempo que persiguen el suyo, además de ser una serie de instituciones dentro de las cuales se crean y elaboran las identidades y preferencias individuales. De esta manera, las personas llegan a definir y a moldear sus identidades mediante sus experiencias políticas e históricas y tratan de entender quiénes son, de dónde vienen y por qué están ahí.

Por ello, la construcción de identidades en una democracia comprende tres aspectos. El primero es instrumental, pues la democracia es un conjunto de procedimientos para llevar a cabo decisiones colectivas. El segundo es moral, ya que la democracia es también un sistema de educación y socialización en el servicio de la virtud humana, de la fe colectiva y de un modo de vida. El tercero es transformador, porque la democracia es un marco para la autorreflexión y la redefinición de individuos, instituciones y comunidades.

No obstante lo anterior, el desarrollo de dichas identidades y el actuar de acuerdo a ellas requiere recursos y competencias, es decir, reglas de orden político que distribuyan las competencias entre quienes hacen las leyes y quienes las obedecen, entre individuos y comunidades. Y es que las instituciones políticas, establecen, protegen y controlan la educa-

ción, los medios de comunicación, la movilidad social, los mercados, la propiedad privada, el sistema legal, la tecnología y la investigación.

Pueden distinguirse cuatro tipos de competencias: derechos y autoridades, recursos políticos, competencias políticas y capacidad de organización. Las primeras otorgan el poder y la discrecionalidad para su uso tanto a ciudadanos como a funcionarios; las segundas permiten a los individuos hacer o no hacer algo y tienen que ver no sólo con el dinero, la propiedad, la salud y la información, sino también con atributos personales como el género y la edad, y sociales como la localización y el tamaño de la comunidad. El tercer tipo de competencia incluye el conocimiento que poseen los individuos, profesiones e instituciones, por ejemplo, cuando un gobierno se realiza por leyes y es reemplazado por un gobierno guiado por objetivos, los abogados y juristas pierden posiciones frente a economistas y administradores. El cuarto tipo permite el uso efectivo de derechos, autoridades, recursos y competencias.

Los autores reconocen que los hechos históricos frecuentemente son ambiguos y la información que se da de estos fenómenos permite interpretar y explicar estas experiencias, como entender por qué un partido político ganó una elección y otro la perdió. De esta manera, la explicación de estos hechos constituye la base para la responsabilidad, la cual puede darse mediante dos vías: la primera establece condiciones y principios para la responsabilidad (accountability) individual, y la segunda para la responsa-

bilidad en una acción colectiva o para una acción en el papel de un oficial.

En relación con la adaptabilidad política que debe incluir todo régimen democrático, ésta nace porque las instituciones políticas cambian y a veces ocasionan modificaciones sustanciales en los límites de la política, en la definición de identidades y en las maneras en las cuales se distribuyen los recursos y las competencias. Por ello los autores se preguntan si es posible construir instituciones políticas que civilicen el cambio político transformacional, y logren aprender de esta experiencia.

En el primer punto señalan que la adaptabilidad está influenciada por dos importantes elementos de la democracia: su contexto, que se presenta en un ambiente normativo con valores y esperanzas acerca de estructuras y procesos políticos; y las instituciones democráticas que introducen ciertas características de adaptabilidad que afectan su familiarización en un contexto democrático. Por lo general, las instituciones aprenden de lecciones equivocadas, localmente más efectivas y sacrifican la adaptabilidad a largo plazo por la eficiencia en un tiempo corto.

En el último capítulo contrastan cuatro tipos de agendas para un gobierno democrático:

1) La agenda minimalista, que enfatiza el papel del gobierno en crear una serie efectiva de reglas para administrar de forma voluntaria los intercambios políticos entre los ciudadanos, en la que los seres humanos desarrollan preferencias y recursos de manera exógena.

2) La agenda redistributiva, que subraya la obligación del gobierno de asegurar una distribución más equitativa de los recursos sociales y económicos, así como las competencias en la sociedad. Su objetivo es regular y limitar no sólo la autoridad y poder del gobierno, sino también las inequidades en los recursos y competencias privadas, es decir, se preocupa menos por los peligros de la autoridad pública y más sobre cómo las concentraciones del poder privado pueden poner en peligro a la democracia.

3) La agenda del desarrollo, al igual que la anterior, supone un papel activo del gobierno en producir una sociedad justa, pero no tanto mediante la limitación de recursos, sino por la creación y mantenimiento de una cultura de valores y hábitos democráticos; el papel del gobierno es el de moldear identidades y responsabilidades para generar ciudadanos y servidores virtuosos.

4) La agenda estructuralista se enfoca al papel del gobierno en la construcción de estructuras políticas,

es decir, instituciones abiertas por medio de las cuales los ciudadanos definen la naturaleza de su vida política, más allá del manejo de coaliciones.

Un enfoque institucional del gobierno combinaría elementos de estas cuatro agendas. Reconocería el papel de las instituciones políticas en el manejo del intercambio de intereses, en la redistribución, en la construcción de una cultura política y en el desarrollo de estructuras que den sustento a virtudes cívicas. En síntesis, desde una perspectiva institucional un gobierno democrático debe mejorar los procesos mediante los cuales una sociedad formula sus fines, trata de alcanzarlos eficientemente; se preocupa por la forma en que ésta elabora y vuelca sus sentimientos, en su afán por conseguir la felicidad.

En resumen, este libro resulta sumamente útil tanto para funcionarios y académicos preocupados por entender los gobiernos democráticos, como para la sociedad en general que busca vivir en una sociedad mejor, más civilizada y más democrática.

## **Javier Uriz, *La subjetividad de la organización*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 1994**

María de Lourdes Amaya Ventura

Los enfoques psicológicos han estado presentes en la teoría de la organización a partir de la obra de Elton Mayo, quien fuera uno de los primeros autores en preocuparse por el papel del factor humano en una organización. Sus ideas, que partían de una perspectiva psicológica muy cercana al conductismo, han sido apoyadas o refutadas por diversos autores, pero han conservado el mérito indiscutible de llamar la atención sobre un aspecto central de toda organización en torno al cual siguen surgiendo trabajos nuevos.

Éste es el caso de *La subjetividad de la organización*, libro que representa un esfuerzo por explicar el fenómeno organizativo a partir de conceptos y elaboraciones teóricas propias de la psicología. Dividido en dos partes, el texto presenta primeramente una serie de concepciones referentes a la subjetividad de los individuos, mismas que servirán como marco teórico para la argumentación respecto a las organizaciones que se

desarrolla en la segunda parte de la obra de Uriz.

El argumento del autor se basa en dos conceptos fundamentales: necesidad e imagen. Como se explica en el primer capítulo, es en función de su necesidad y su imagen primordiales que todo individuo busca convertirse en sujeto de poder. Este último concepto, por otra parte, no es entendido ni como atributo ni como cualidad ni como relación entre individuos, tampoco se acepta que tenga relación alguna con la reducción de espacios de incertidumbre (como plantea Crozier); aquí se le define como "el proceso a través del cual se establece la relación vital entre el sujeto y su entorno" (p. 37).

Se identifican tres etapas en dicho proceso: 1) la estructuración del entorno, 2) el planteamiento de objetivos, y 3) la realización de acciones. El poder, entonces, se ejerce fundamentalmente sobre el entorno. De acuerdo con esta perspectiva, Uriz llega a la sorprendente afirmación de

que no es posible ejercer poder sobre otro; en todo caso, puede influenciarse al otro respecto a su estructuración del entorno, y así lograr que actúe como no lo habría hecho de otra manera.

Debe reconocerse, en favor del autor, su esfuerzo por explicar lo más claramente posible un proceso dinámico (el poder) como el aspecto central de la relación dialéctica entre el sujeto y su entorno. Señala en todo momento que no se trata de un proceso secuencial, y que el sujeto, a la vez que incide sobre su entorno, es también producto de él: "el sujeto procede de su 'entorno', del que toma los elementos necesarios para sobrevivir, y al mismo tiempo se diferencia de él e irrumpe sobre él para transformarlo, primero en su percepción y después en la realidad" (p. 32).

Sin embargo, considerar que tanto el proceso de poder como las relaciones que de él surgen derivan de la subjetividad de los individuos lleva al autor a una forma de reduccionismo. Si bien el modelo resultante de su argumentación parece adecuado para explicar muchas de las actitudes que se presentan dentro de toda organización, queda abierta la cuestión de cómo influyen en las mismas otros factores tales como el contexto cultural y, sobre todo, el político.

Al respecto, Uriz señala que el factor cultural no es materia principal del documento, ya que su modelo considera que la participación de dicho factor en el proceso de poder es más bien indirecta; no obstante, dicho factor se encuentra considerado ya que es la referencia para que el sujeto

estructure su entorno, defina sus objetivos y realice sus acciones. El contexto político y su importancia, sin embargo, quedan soslayados.

Así, aunque el argumento que se desarrolla para explicar el comportamiento en las organizaciones se centra en el nivel relacional, el análisis del mismo resulta limitado al considerar los determinantes sociopolíticos como algo tangencial, sin darle relevancia ni siquiera en lo que respecta a la relación que la organización establece con su entorno. Sólo se refiere a esta relación como una necesidad que la organización pretende satisfacer en su medio, y cómo logra ser percibido en él como la mejor alternativa para satisfacerla; sin embargo, no se considera la posibilidad de que, por ejemplo, las alianzas políticas de su fundador la coloquen en una situación privilegiada, aun cuando no sea necesariamente la mejor opción.

A continuación Uriz identifica dos tipos fundamentales de relaciones que resultan del proceso de poder: la dominación y la cooperación. Considera a estas relaciones como mutuamente excluyentes, prácticamente opuestas, ya que la primera niega a uno de los involucrados como sujeto de poder, mientras que la segunda se basa precisamente en el reconocimiento de los otros como sujetos de poder.

En el capítulo V, dedicado a la relación de cooperación, el autor afirma que ésta "adquiere su plena vigencia a partir del punto en el que, tanto frente al entorno como a los sujetos que la integran, la relación de dominación se agota y deja de ser operati-

va" (p. 108). Sin embargo, en los hechos, esta división no resulta tan tajante, sobre todo en los casos en que el individuo se muestra dispuesto a subordinarse, acepta la dominación y renuncia a ser sujeto de poder (en los términos del autor).

Ahora bien, en lo que se refiere a la organización, aunque en la parte introductoria se le reconoce como un constructo social, la definición que de ella se da en el capítulo VI parece más bien limitada. De acuerdo con dicha definición, la organización es considerada como "un espacio ordenado, con unos puntos de referencia claros, con una normativa que regula y hace previsible el comportamiento de las personas y con una autoridad que impide o corta las injusticias... haciendo reinar una cierta armonía" (p. 213). De esta manera quedarían fuera otras posibles formas organizativas, tales como las llamadas anarquías organizadas, cuya presencia ha sido reconocida como resultado de la vertiginosa dinámica de cambio del mundo actual.

Ampliando su definición de organización, Uriz señala que ésta posee tres entornos principales respecto a los cuales tendrá siempre una dependencia relativa: a) operativo, b) de sus miembros, y c) de sus proveedores. Del tipo de relación que la organización logre establecer con cada uno de estos entornos dependerá la consecución del objetivo para el que fue creada, además de la redefinición del mismo que le permitirá sobrevivir durante un periodo prolongado, más allá del logro del objetivo original. Esto viene siendo el equivalente al proceso

de autoafirmación previamente definido en el ámbito del individuo, y se convierte en el criterio de medición del éxito de la organización por encima del beneficio económico que su actividad produzca.

Para Javier Uriz, al incorporarse a la organización, el sujeto tiene dos alternativas: asumir las tareas que le son asignadas como un reto o asumirlas como una imposición. De la manera como las perciba dependerá el tipo de relación que establezca con la organización y con los otros miembros de la misma. Lógicamente, se señala la primera opción como la más recomendable tanto para la realización del individuo (entendida ésta como su autoafirmación por medio de su repercusión sobre su entorno), como para el logro de los objetivos de la organización.

Siendo un texto centrado en los aspectos subjetivos de la organización, no es de extrañar que se señale el liderazgo como uno de los factores clave para lograr que los miembros de la misma asuman una actitud de cooperación. A este respecto, Uriz tiene el mérito de marcar (en sus capítulos VIII y IX) una distinción entre líder y directivo, enfatizando la importancia que para toda organización tiene el hecho de contar con personas que reúnan tanto cualidades de liderazgo como de dirección.

A continuación establece dos tipos de directivo, dependiendo de si éste se comporta como *líder* o *no líder*; señala que un factor subyacente a su comportamiento es la sociedad, pero nuevamente evita su análisis por ser un tema muy amplio y porque tiene

una influencia indirecta en la actitud asumida por el líder. En este punto concluye que el *directivo-líder* es el más apropiado para dar dinamismo a la organización, así como para motivar la colaboración de los miembros al permitirles “desarrollar sus procesos de poder en entornos amplios y con objetivos ambiciosos” (p. 241)

Esto da pie para que el autor dirija su atención hacia el concepto de estructura, la cual, mediante el diseño de las relaciones de la organización con su entorno, concretiza la *racionalidad* subyacente en la organización. Aquí se identifican tres modelos de estructura, que estarán definidos por el entorno hacia el cual esté enfocada la organización. Lo más adecuado, según el autor, es evitar que se “apropien” de la organización, ya sea algunos de sus miembros o los proveedores, de lo que se desprende que el enfoque más recomendable sería el entorno operativo.

El argumento continúa y señala que en la estructura existe también un factor prerracional, que es definido como el *sentido* de la organización y que se relaciona con el aspecto volitivo de lo que la organización *quiere* ser para sí misma y ante su entorno. La explicación que se proporciona en este aspecto es similar a la utilizada para describir la necesidad de autoafirmación del individuo respecto a su imagen primordial.

Cabe destacar en este punto que Uriz plantea dos interesantes cuestionamientos: 1) cómo reconocer en la práctica el sentido último (identidad) de una organización, 2) de dónde provienen los elementos prerracionales.

Sin embargo, evade las respuestas que para los sociólogos podrían ser evidentes, a saber, que lo prerracional se expresa en los ritos y símbolos adoptados por la organización, y que su origen se encuentra en el contexto sociocultural. Aceptar esto complicaría el modelo de Uriz que, desarrollado en torno al individuo y sus necesidades, da poca cabida a aspectos más amplios y comprensivos de nuestra realidad.

En el capítulo final se pretende concluir poniendo en tela de juicio algunas de las concepciones clásicas en torno a las organizaciones, desde la idea del éxito hasta la noción de control, pasando por las funciones de la organización y las características del empresario. Sin embargo, resulta desafortunado como cierre de la obra, ya que no parece una conclusión sino más bien un conjunto de cuestionamientos a ciertos conceptos tradicionales que parecen desvinculados del argumento desarrollado a lo largo de los diez capítulos precedentes.

Habría sido mejor agregar un apartado en el que se describieran ejemplos prácticos, mediante los cuales se evidenciara tanto la validez del argumento principal como la discontinuidad de los conceptos que se pretende renovar. Además, esto habría permitido aprovechar la rica experiencia del autor en actividades de consultoría, que se menciona tanto en la introducción como en la contraportada, como la fuente de todas las elaboraciones teóricas vertidas en el libro.

Con todo, *La subjetividad de la organización* es una aportación al conocimiento del factor subjetivo subya-

cente en los individuos y a la forma en que éstos lo trasladan a las organizaciones. Si bien se evitó a lo largo del documento alcanzar un análisis más detallado, no es algo totalmente re-

prochable, ya que conciliar ambos niveles de análisis es una labor sumamente compleja que escapa a los objetivos concretos planteados para esta obra.

**Resúmenes**

### **Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas**

Charles Lindblom

En este trabajo, el autor retoma la crítica al ángulo tecnicista del análisis predominante de política pública, recupera los elementos poco racionales y políticos que permean el desarrollo e incluso el estudio de las políticas públicas. Propone una serie de reflexiones y consejos para que los analistas mexicanos no caigan en los mismos errores que sus colegas norteamericanos han cometido usualmente al abordar el estudio y la implementación de políticas públicas específicas con herramientas ingenuos y sobretecnificados.

### **Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas**

Omar Guerrero

En este artículo se argumenta que el análisis de políticas se ha visto tradicionalmente como un campo de avanzada, moderno y contemporáneo, del estudio de los asuntos de Estado. Sin embargo, en el texto se muestran las bases filosófico-políticas que por lo menos desde Platón y Aristóteles, en el siglo VIII en textos perso-árabes, y más hacia el presente en Europa desde los siglos XVIII y XIX, se han encontrado para sustentar el estudio de las políticas públicas. Así, se revisan las ideas de diversos autores que desde tiempos pasados, y en contextos diferentes al estadounidense, generaron principios y argumentos sustantivos para el análisis de políticas públicas contemporáneo.

### **Las política del análisis organizacional**

Richard Marsden

Este trabajo introduce el concepto realista de la ciencia para defender y promover la crítica de la teoría positivista de la organización, frente a la crítica de Donaldson, y para rescatar a Foucault de la oscuridad de las interpretaciones posmodernistas y establecer su importancia como guía para la etnografía organizacional.

**Claroscuros del nuevo federalismo mexicano:  
estrategias en la descentralización federal  
y capacidades en la gestión local**

Enrique Cabrero Mendoza, Laura Flamand Gómez,  
Claudia Santizo Rodall y Alejandro Vega Godínez

Este artículo presenta “algunas primeras observaciones” de lo que en el discurso oficial se ha denominado nuevo federalismo. Con este propósito se eligieron tres sectores de política pública: 1) educación, 2) salud y 3) desarrollo regional y combate a la pobreza, en cuya revisión se presta particular atención al análisis de las capacidades administrativas e institucionales que los gobiernos estatales comienzan a mostrar ante las tareas que les impone el nuevo federalismo. El propósito de esta revisión es detectar algunas tendencias iniciales ante los problemas, dilemas, obstáculos y avances que este proceso parece estar generando en los gobiernos estatales de México. Se busca entender mejor las potencialidades del nuevo federalismo y sus retos inmediatos, así como los primeros reacomodos en las estructuras y en la dinámica de las relaciones intergubernamentales en nuestro país.

**Políticas públicas en España (1976-1996):  
la economía política de la democratización**

Joan Subirats y Ricard Gomà

La política (en el sentido de *politics*) de la España posfranquista y democrática ha sido analizada en profundidad. Sin embargo, son escasos los estudios politológicos sobre los procesos de actuación de los poderes públicos, y más aún los que hacen una reflexión global sobre las políticas públicas. El presente artículo pretende aportar una perspectiva innovadora para analizar la política española reciente, perspectiva que se construye desde el ángulo analítico de los procesos de formación de políticas, de la toma de decisiones sustantivas y de la gestión del abanico resultante de programas y servicios públicos.

**La reforma gerencial  
en la administración pública brasileña**

Luiz Carlos Bresser

En este ensayo se establecen los principios administrativos, políticos y filosóficos fundamentales que están guiando el actual proceso de reforma del Estado en Brasil. De esta manera, se subrayaron los elementos que diferencian a la actual estrategia brasileña de una reforma “neoliberal”. Se argumenta que el papel del Estado está cambiando, no hacia una reducción de su actividad indiscriminadamente, sino a un reajuste de su campo y dimensión, con el fin de satisfacer las necesidades de la población. Se defiende una estrategia gerencialista que se ocupe de desarrollar las capacidades del Estado conjuntando los esfuerzos del sector privado y de las organizaciones “cuasipúblicas”.

## **Abstracts**

### **How to Fit Policy in Public Policy Analysis**

Charles Lindblom

In this article, the author retakes criticism of the too technical angle of prevalent public policy analysis. He also recovers the little rational and political elements that permeate the development and even the study of public policies. He proposes a series of reflections and advises, so that Mexican analysts do not make the same mistakes their U.S. colleagues have usually made when dealing with the study and implementation of specific public policies with naive and over-“technified” tools.

### **Public Policy before Political Science**

Omar Guerrero

This article argues that policy analysis has traditionally been seen as an advanced, modern, and contemporaneous field of study of State affairs. Nonetheless, the text displays the philosophical-political bases that have been found, at least since Plato and Aristotle, later, during the Eighth-century, in Persian-Arabian texts, and, more recently, since the Eighteenth and Nineteenth centuries, in Europe, to sustain public policy studies. Therefore, the article reviews several authors’ ideas that from long ago, and in contexts different to the American one, have originated substantial principles and arguments for the contemporary study of public policy.

### **The Politics of Organizational Analysis**

Richard Marsden

This paper introduces the realist concept of science to defend and advance the critique of positivist organization theory in the face of Donaldson’s countercritique, and to rescue Foucault from the obscurity of postmodernist interpretations, thereby establishing his significance as a guide to organizational ethnography.

**Chiaroscuro in Mexican New Federalism:  
Federal Decentralization Strategies and Local  
Administration's Capacities**

Enrique Cabrero Mendoza, Laura Flamand Gómez, Claudia Santizo Rodall y Alejandro Vega Godínez

This article offers a few "first remarks" on what the official speech has called new federalism. Three public policy areas have been selected to that end: education, health, and regional development and fight against poverty. The review of these three areas focuses particularly on the analysis of those administrative and institutional capacities the governments of the Mexican states are beginning to show when confronted with the tasks the new federalism is imposing on them. The aim of this review is to detect which are the initial tendencies of those governments before the problems, dilemmas, obstacles, and advances this new process seems to be generating. The final objective is to better understand the potentialities of, and immediate challenges to, this new federalism, as well as the first changes in the structure and dynamics of intergovernmental relationships in our country.

**Public Policies in Spain (1976-1996):  
The Political Economy of Democratization**

Joan Subirats and Ricard Gomà

Post-Francoist and democratic Spain politics has already been deeply analyzed. However, political science studies on public power behavior and, even more so, those making a general reflection on public policies are scarce. This article intends to provide an innovative perspective to analyze recent Spanish politics. This perspective is built upon the analytical view of policy-making processes, crucial decision-making, and managing of the resulting spectrum of public programs and services.

**Managerial Reform in Brazil's Public Administration**

Luiz Carlos Bresser

This essay establishes the fundamental administrative, political and philosophical principles guiding the current process of state reform in Brazil. In so doing, it highlights the differentiating elements between the current Brazilian strategy and a "neo-liberal" reform. It argues that the role of the state is a changing one, not towards a indiscriminate reduction of its activity, but towards a re-adjustment of its sphere and dimensions in order to satisfy the needs of the population. It also upholds a managerial strategy aimed to a State capabilities development based on the efforts of both, the business sector and the "quasi public" organizations.