

**Director**

Enrique Cabrero Mendoza  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

**Comité Editorial**

Luis F. Aguilar Villanueva  
*Secretaría de Gobernación*

Enrique Cabrero Mendoza  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

Myriam Cardozo Brum  
*Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco*

Carlos Dávila  
*Universidad de los Andes*

Eduardo Ibarra  
*Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa*

Bernardo Kliksberg  
*Banco Interamericano de Desarrollo*

Jean-Pierre Nioche  
*École HEC – École Nationale d'Administration*

María del Carmen Pardo  
*El Colegio de México*

# gestión y política pública

vol. V, núm. 2, México, segundo semestre de 1996

---

## Índice

### GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Laurence E. Lynn, Jr., *Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública* 303
- David Arellano Gault, *Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente* 319

### GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Linda deLeon, *La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos* 351

### GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Nicolás Pineda Pablos, *El papel de los gobiernos locales en América Latina* 373
- Bernardo Barona Z., *La reestructuración de la Administración del municipio de Santiago de Cali: marco conceptual y rasgos esenciales* 397

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

## EXPERIENCIAS RELEVANTES

Bernard Barraqué, *Las políticas del agua en Europa* 427

## POSICIONES E IDEAS

Jorge Chávez Presa y Fausto Hernández Trillo,  
*Hacia el federalismo fiscal en México* 475

## RESEÑAS

David García-Junco Machado, *Public Management as Art, Science,  
and Profession*, de Laurence E. Lynn, Jr. 489

Jorge Bravo Puga, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*,  
de Elinor Ostrom, Roy Gardner y James Walker 492

Abstracts 501

---

© 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*: Enrique Cabrero Mendoza  
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti  
Unidad de Difusión: Apartado Postal 116-114, 01130 México, D.F.  
Tel.: 727-9800, ext. 2202

*Diseño, tipografía y cuidado editorial*: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,  
Calle 2, número 21, col. San Pedro de los Pinos, 03820 México, D.F.  
Tels. y fax: 515-1657, 271-8935 y 271-9027

*Gestión y Política Pública* se terminó de imprimir en enero de 1997.  
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

# Gestión y política pública

# Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública

Laurence E. Lynn, Jr.

**E**n el campo de la administración pública todo el mundo habla acerca del cambio, de la transformación de los gobiernos. En Estados Unidos, el Reino Unido y los países angloparlantes, en Europa continental y en muchos otros países —México incluido—, quienes estudian al gobierno están documentando, evaluando y promoviendo nuevas formas de gobernar, nuevas relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos, así como nuevos procesos para elaborar políticas públicas.

Vale la pena señalar que este espíritu de transformación encontró un precedente y probablemente también una inspiración en un creciente espíritu transformador del sector del mercado. *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, un éxito de ventas escrito por Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, se volvió popular en todas las partes del mundo donde se toma en serio la administración. Su mensaje consistía en que las mejores corporaciones se estaban transformando en instrumentos de producción y distribución más efectivos, novedosos, flexibles y orientados al consumidor. Seguimos presenciando una gran actividad transformadora en el sector del mercado, pero no estoy convencido de que la actividad reciente —disminución, derechización, descentralización, etc.— esté tomando la forma o teniendo las implicaciones que anticiparon Peters y Water-

---

Laurence E. Lynn, Jr. es profesor de Estudios de Políticas Públicas y Administración del Servicio Social. Este artículo fue preparado para el seminario "Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas", XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, CIDE, México, D. F., junio de 1996. Traducción de Susana Moreno Parada.

man; es decir, que sean organizaciones construidas en torno a una fuerza de trabajo leal, motivada y creativa. Sin embargo, es evidente que la palpable emoción que generó este libro contagió a los estudiosos del gobierno. Pocos años después, un libro similar para funcionarios públicos, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, de David Osborne y Ted Gaebler, trató de demostrar que las mejores agencias públicas de Estados Unidos estaban, discreta pero determinadamente, transformándose en instrumentos más transparentes y flexibles para cumplir los propósitos públicos. De igual manera, este libro se convirtió en un sorprendente éxito de ventas y todavía es citado en muchas partes del mundo.

El tema de este artículo es el cambio transformador y sus implicaciones para países como México. Sostendré que el contenido y el significado real de este espíritu transformador, que favorece los “gobiernos reinventados”, debe encontrarse más allá de las historias anecdóticas y los informes autocomplacientes que dominan tanto la literatura especializada como las historias de la prensa popular sobre la “nueva administración pública”. Estoy seguro de que muchos de los cambios que documenta la literatura de la reinención, así como gran parte del lenguaje que utilizamos para describir dichos cambios, resultarán efímeros. Mucho más importantes son los cambios menos visibles y menos publicitados que se están sucediendo respecto al papel de la ley en las sociedades modernas y al papel de la ley administrativa en la administración pública. Me refiero con esto a la ley estatutaria creada por los cuerpos legislativos, ampliada e interpretada por el ejecutivo y las instituciones judiciales. Antes que una “nueva administración pública”, por usar el término popular en Europa, sugiero que los administradores públicos y los estudiosos de este tema deberían dirigir su atención más bien a definir, documentar y evaluar las implicaciones de una “nueva ley pública”.

Permítanme desarrollar este tema.

### Reinventar gobiernos

En la actualidad es muy común creer que la década de los ochenta representó un parteaguas para la reforma administrativa en todo el mundo. Según Gerald Caiden, “...los sistemas administrativos heredados resultaron lentos, inflexibles e insensibles a las cambiantes necesidades humanas y a las nuevas circunstancias” (1991, p. 1). Entre

estos sistemas heredados se encontraban los del Bloque del Este, donde existían el estatismo, el centralismo burocrático, la planificación central y la administración científica o tecnocrática. Mientras tanto, el Oeste desarrolló el aparato del Estado benefactor, la idea de la burocracia de representación, la regulación del mando y el control y, en muchos países, la empresa estatal. El Tercer Mundo llevaba la carga de lo que Caiden llama “administraciones de la ley y el orden”, que carecían de experiencia, recursos y personal capacitado para desempeñarse de manera eficiente, y mucho menos para cambiar de dirección abruptamente en respuesta a los cambios del medio; gobernar era un acto autocrático y personal, apoyado sólo por la fuerza. Era obvio que ninguna de estas formas llegaba a adaptarse a los cambios en las políticas, los mercados y las actitudes públicas que estaban ganando *momentum* en todas partes. Ahora, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se refiere a la reforma como “un tema candente”, con base en informes oficiales de sus países miembros, y, aun cuando no hay crisis, existen fuertes e insistentes presiones para fomentar el cambio en todo el mundo.

Según la OCDE, entre estas presiones se encuentran las siguientes: el desarrollo de un mercado global; las percepciones nacionales de que los sectores públicos de los países miembros aún no están teniendo un buen desempeño y, sin embargo, se están volviendo cada vez más grandes al tiempo que crean déficit presupuestarios y cargas de deuda pública ascendentes; la insatisfacción ciudadana respecto a los servicios y las administraciones políticas que, al parecer, son incapaces de mejorar las cosas; y los ingobernables empleados públicos que cada vez se vuelven más inseguros, agobiados y desafiantes ante la crítica (OCDE, 1996, p. 19). De acuerdo con recientes notas periodísticas, incluso en Japón —cuyos burócratas son tal vez los más seguros, competentes y poderosos del mundo desarrollado, y donde los estudiantes universitarios más brillantes aspiran a carreras mal pagadas en la burocracia— “se ha colapsado la confianza nacional en la burocracia”. Una serie de pasos en falso y encubrimientos ha provocado que la gente se preocupe cada vez más por el hecho de que la burocracia japonesa no sea capaz de responder a los deseos del pueblo, y en este caso el lenguaje del cambio también se centra en la transformación de la política. México y otras naciones latinoamericanas han enfrentado presiones similares por parte de un público cada vez más crítico para mejorar la calidad y la comprensión de la administración pública.

En *Reinventing Government*, Osborne y Gaebler proclamaron:

“nada menos que un cambio en el modelo básico del ejercicio de gobierno utilizado en Estados Unidos” (p. 321). Ellos sostienen que un creciente espíritu de innovación ya ha provocado que una gran mayoría esté convencida de que el viejo paradigma del ejercicio de gobierno, que ellos llaman “el paradigma burocrático”, es obsoleto. Los esfuerzos que realizan individualmente agencias y funcionarios públicos por adaptarse a las nuevas circunstancias se están sumando al cambio que es, de acuerdo con los autores, “inevitable”. Siguiendo a Peters y Waterman, Osborne y Gaebler dicen que “las reformas representan un cambio de paradigma” (p. 19). Están de acuerdo con lo anterior la OCDE y muchos otros estudiosos del gobierno como Peter Aucoin, Michael Barzelay y Christopher Hood. Si estos investigadores de la administración están en lo correcto, nos estamos dirigiendo inexorablemente al mundo de gobierno posburocrático, posmoderno y posindustrial.

Lo que se está festejando como nuevo se expresa de diversas formas en varios lugares: un marchitamiento de la “burocracia directa” en favor de un “Estado vacío” y “organizaciones virtuales”, es decir, organizaciones que “dirijan” pero no “remen”; un cambio de poder de las burocracias a los ciudadanos; un renacimiento de la comunidad y de la rendición de cuentas democrática, o el descubrimiento de incentivos como el promotor del crecimiento y el progreso. En la *National Performance Review* —editada por el recién nombrado gobierno de Clinton—, Al Gore, vicepresidente de Estados Unidos, instó —curiosamente para mi gusto— a los estadounidenses a que se percibieran como consumidores del gobierno en vez de como ciudadanos. Gore argumenta que el papel del ciudadano es inherentemente débil —el voto de un individuo no puede determinar el resultado de una elección—, mientras que los consumidores pueden exigir que sus deseos sean satisfechos, insistiendo en recibir el valor por el que pagan o bien decidiendo comprar en otro lugar. Las empresas sobreviven en los mercados; los burócratas deberían sobrevivir de igual manera a la disciplina de la competencia.

En sí, el nuevo paradigma ha recibido muchos nombres. Además del conocido “posburocrático” se encuentran, entre otros términos, “gerencialismo”, “la nueva administración pública”, “administración pública basada en el mercado” y “gobierno empresarial”. Según la OCDE, sin importar cómo se les llame, los promotores clave de la reforma consisten en:

poner más atención en los resultados y dar un mayor valor al dinero; devolver la autoridad y aumentar la flexibilidad; fortalecer la rendición de cuentas y el control; orientarse al cliente y a los servicios; robustecer la capacidad de desarrollar estrategias y políticas públicas; introducir la competencia y otros elementos del mercado, así como cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno.

Si las pruebas anteriores se toman en su valor nominal, parece incontrovertible que, por lo menos, en muchos, si no en la mayoría de los países, el papel del gobierno se encuentra bajo un intenso escrutinio y, en un gran número de lugares, se están produciendo demandas parlamentarias y públicas por el cambio.

Si bien se está sucediendo un movimiento internacional de transformación, no podría decirse que es la primera vez en la era moderna. Los conceptos prusianos de administración pública moderna comenzaron a difundirse en el siglo XIX y principios del XX, dando forma y sustento, especialmente después de la última traducción al inglés de la obra de Max Weber, al paradigma burocrático mismo, que ahora muchos consideran agonizante. En las primeras décadas de este siglo la “administración científica”, propagada gracias a los escritos de Frederick Taylor y Henri Fayol, se convirtió en un movimiento internacional cuyos ecos se encuentran en el énfasis que la administración de calidad total de hoy en día pone en el proceso y la medición. Más recientemente, las ideas antiburocráticas y pro mercado asociadas con las escuelas de economía política de Chicago y Austria y con los teóricos de la elección pública moderna han resultado sumamente llamativas para los líderes conservadores en muchos países. Tales ideas se volvieron particularmente atractivas en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher, el cual, junto con el de Estados Unidos, ha sido un líder modelo en popularizar la idea de un cambio de paradigma. Por más de una década el gobierno de Nueva Zelanda ha estado reinventando la administración pública de acuerdo con los principios de lo que se ha llamado “la nueva economía institucional” y las teorías de la elección racional. Entre los estudiosos europeos que han contribuido a este nuevo pensamiento analítico sobre la forma de gobierno están Michel Crozier, Jan Tirole, Patrick Dunleavy y Christopher Hood.

Ahora, quisiera señalar que también se está desarrollando otro movimiento: un amplio interés en el gobierno de la ley en los asuntos administrativos. Es irónico que el campo de la administración pública, que se originó en Estados Unidos como ley administrativa aplicada, le

haya prestado tan poca o nula atención a la reforma de la ley pública. Si bien es menos visible y está menos documentado como resultado de esta falta de atención, el redescubrimiento del poder y la importancia de la ley pública para la rendición de cuentas democrática es, al fin, un movimiento más poderoso, resistente y originario. Además, este movimiento tiene implicaciones de largo plazo para la administración pública distintas de las de cualquier versión de un “paradigma posburocrático”.

### Nacionalismo y reforma administrativa

La burocracia pública ha sido el principal vehículo para dirigir los asuntos del Estado-nación moderno. Históricamente, la burocracia y el nacionalismo están inextricablemente relacionados. Las organizaciones burocráticas modernas que abarcan un gran número de funciones son la culminación de un largo proceso de centralización y acumulación de poder asociado con figuras poderosas como Napoleón y Bismarck (Heady, 1996, p. 165). El nacimiento de la Francia y la Alemania modernas se logró mediante la creación de estados administrativos cuya destacada continuidad y estabilidad contrasta con la inestabilidad de su política. El Estado administrativo moderno en Estados Unidos se fundó en el principio de la separación de la política y la administración, una dicotomía que, si bien hace muchas décadas los intelectuales de la política pública proclamaron falsa, sigue siendo la ideología que da forma a la administración pública estadounidense, ya que parece asegurar ordenadamente la administración incluso en peligrosos tiempos turbulentos. B. Guy Peters dice que el poder burocrático “puede simplemente ser un prerrequisito del gobierno efectivo en la sociedad contemporánea” (1992).

Es cierto que no todas las administraciones nacionales, incluso en sociedades democráticas, tienen la misma forma burocrática. Compárese, por ejemplo, la mezcla de planeación, regulación y subsidios que practican los gobiernos de Europa y Japón, que sostienen relaciones cercanas y muy confidenciales con empresas y sindicatos, por un lado, y los procesos que guardan una distancia prudente, muy públicos, a menudo opuestos y litigiosos de Estados Unidos, por otro. En comparación con el corporativismo europeo y japonés, el estilo estadounidense radica en una discreción burocrática altamente pluralista, transparente y muy apegada a la ley. Ferrel Heady encuentra más distinciones entre

regímenes dependiendo de si domina la burocracia o el partido político. Desde el periodo revolucionario, México ha sido una administración de Estado de partido dominante, en contraste con los países de influencia británica, Francia y Japón.

La burocracia ha resultado ser tanto la solución como el problema, pues es un aparato que proporciona estructura y continuidad a los estados modernos y, al mismo tiempo, amenaza el control democrático y de partido. Henry Jacoby opina que nuestra época se caracteriza por “la forzosa transformación de la administración racional en el ejercicio irracional del poder; la falta de límites a la coherción (o corrupción), claramente definidos, y la creciente competencia de un Estado que se apropia de la independencia” (1973, p. 2). Según Heady, las tendencias autoenaltecedoras de las élites burocráticas han fortalecido el control político de la administración pública en todo el mundo. Esta sospecha del poder burocrático comenzó a intensificarse en la década de los ochenta, produciendo así los cambios documentados por los estudiosos de la administración pública e inspirando el descubrimiento de “nuevos paradigmas”. Sin embargo, esta intensificación está ocurriendo en el contexto de una mayor preocupación por las identidades nacionales, por la legitimidad de la autoridad y por la viabilidad política durante un periodo prolongado de los gobiernos, y estos vínculos son importantes en el largo plazo.

A la luz de las exigencias de democracia, ¿acaso el “paradigma posburocrático”, la “nueva administración pública” o el “gobierno empresarial” son las soluciones a estos serios problemas de control político y rendición de cuentas democrática? Éstos son terrenos para el escepticismo.

### Vino nuevo en botellas viejas

Atinadamente, la OCDE anota que “no existe un modelo único de reforma, no existen soluciones de cajón” a los problemas del Estado burocrático (p. 19). De hecho, las variaciones de los modelos de reforma que se están poniendo a prueba en todo el mundo sugieren enfáticamente que *no existe un nuevo paradigma*, si por paradigma utilizamos la definición original de Thomas Kuhn: logros que por un tiempo proporcionan *problemas modelo* y *soluciones modelo* a una *comunidad de practicantes*.

Esto podemos verlo si comenzamos con el metaproblema que pa-

rece estar despertando el espíritu del cambio: el control político de la administración pública o la sensibilidad de la burocracia ante los ciudadanos y sus representantes. Por supuesto, éste es un problema estructural genérico del gobierno democrático moderno. Si tomamos en consideración tipos más específicos de problemas que enfrentan diferentes gobiernos nacionales, creo que descubriremos que la reforma administrativa está tomando una gran variedad de formas.

Por ejemplo, en Australia y el Reino Unido, el término favorecido para reforma parece ser “gerencialismo”, el cual, dicho sea de paso, tiene implicaciones claramente peyorativas en Estados Unidos. Un libro académico reciente de Australia, repleto de halagos para Osborne y Gaebler, dice que:

la agenda gerencialista es, en esencia, muy simple. A los gobiernos les gustaría saber que los fines públicos se satisfacen de una manera eficiente y efectiva. Las técnicas de planeación corporativa pueden especificar qué es lo que debe hacer cada departamento; la programación presupuestal significa que los fondos escasos pueden distribuirse mejor; los indicadores de desempeño proporcionan señales de qué tan bien se están alcanzando los logros; y los cambios de personal aumentan la flexibilidad de modo tal que los más capaces son recompensados y los inadecuados son removidos (Hughes, 1994).

Un estadounidense recibirá con beneplácito esta caracterización como un resumen de las ampliamente desacreditadas reformas administrativas estadounidenses de las décadas de los sesenta y setenta. Incluso el lenguaje —en el que destacan la efectividad de costo y la programación presupuestal— es el mismo de los anteriores reformistas estadounidenses. Aún más significativo es el hecho de que, en lo referente al efecto del gerencialismo, un experto observa que “en casi todos los sentidos, el nuevo enfoque simplemente no está probado”.

Una década de reforma administrativa en Nueva Zelanda manifiesta un tinte claramente distinto. Un observador experimentado afirma que “la reforma del sistema de gobierno” tiene los siguientes elementos:

el traslado de actividades puramente comerciales de departamentos a corporaciones propiedad del gobierno; la privatización de estas corporaciones en mercados comercialmente competitivos; la reorganización estructural de la administración gubernamental para promover la efi-

ciencia mediante la competencia [...] un marco de administración para la provisión de servicios por parte del gobierno central que se base en el logro de detallados objetivos de desempeño; la reducción de presupuestos.

En pocas palabras, en Nueva Zelanda están “pensando acerca del sector público en términos del sector privado”. Además, esta formulación tiene ecos en la experiencia estadounidense, por ejemplo, en los últimos estudios y en el informe presentado por la Comisión Grace, creada por el presidente Ronald Reagan. El problema de un gobierno grande se resuelve teniendo mucho menos de él. Por desgracia, se dice que las pruebas que demuestran los logros de las reformas de Nueva Zelanda son “un tanto limitadas”.

En un informe reciente sobre uno de los adornos de la reforma administrativa del gobierno de Clinton —los “laboratorios de reinención” de agencias—, la Oficina de la Contraloría General de Estados Unidos (United States General Accounting Office, GAO) dice que el propósito de estos organismos es elaborar mecanismos para probar si las agencias podrían mejorar su desempeño y su servicio a los consumidores si se reelaboraran los procesos de trabajo y se eliminaran las regulaciones innecesarias. No obstante, la GAO observó que había pocas pruebas de que se estuvieran realizando cambios fuera de los laboratorios; el cambio seguía siendo altamente específico y localizado (USGAO, 1996). Entre otras iniciativas del gobierno de Clinton se encuentran la “disminución de la fuerza de trabajo federal”, la posible eliminación de agencias completas, el establecimiento de metas y planes estratégicos para medir sus resultados, y la unión de funciones de diversas agencias. Además, en lo que se refiere a estos cambios, uno se siente apremiado a identificar cualquier cosa que se parezca a un resultado dramático y duradero.

Las características que estas formulaciones tienen en común son, en primer lugar, el grado en que reflejan las preocupaciones políticas de los gobiernos nacionales más que la implementación de soluciones modelo y, en segundo, el grado en que las promesas de reformas siguen quedando casi por completo insatisfechas, como si el punto fuera el adoptar una medida, no sus resultados. Existen pocas pruebas que indiquen que se está convergiendo en algo remotamente parecido a un nuevo paradigma. La OCDE informa que “la tasa de implementación de reformas es dispareja y su ritmo de ejecución es lento” (OCDE, 1995).

Como ejemplo final del cambio en la práctica, Osborne y Gaebler sostienen que la educación es el sistema público en Estados Unidos

“que se ha acercado más hacia un cambio de paradigma” (p. 325). Sin embargo, los periódicos de mayor circulación en Estados Unidos publicaron este verano de 1996 historias en que dicen tener pruebas documentadas de que ha fallado una de las principales esperanzas de los reformistas: el uso de las compañías de administración privadas para conducir los asuntos de las escuelas o los sistemas escolares hacia una mayor eficiencia y rendimiento de cuentas. Las esperanzas iniciales del rápido surgimiento de una cadena nacional de escuelas privadas que proporcionaran resultados por un precio razonable —en marcado contraste con las escuelas públicas estadounidenses— virtualmente han desaparecido sin dejar rastro. No ha habido un cambio de paradigma en la educación pública estadounidense.

Dunleavy y Hood, de la London School of Economics, rechazan explícitamente la afirmación de Osborne y Gaebler en el sentido de la inevitabilidad de un nuevo paradigma. Ellos describen, en cambio, múltiples futuros alternos para la administración pública con base en aspectos constitucionales que caen en dos dimensiones: el grado en que existen reglas de procedimientos generales del sistema y el grado en que el sector público está separado del sector privado (Dunleavy y Hood, 1994, pp. 13-14).

Su análisis de las posibilidades incluye lo que han dado en llamar el “Modelo del Pollo sin Cabeza” del gobierno público, en el que los servicios públicos están superadministrados en el ámbito de las organizaciones individuales, y a la vez subadministrados, porque no existe una guía por parte del sistema. Un régimen alternativo es el que llaman el “Modelo Gridlock”, en el que la proliferación de reglas en un sistema que empaña las distinciones entre organizaciones públicas y privadas provoca que sean incapaces de autorrenovarse o reformarse.

Ante esta gama de posibilidades, creo que proclamar el surgimiento de un paradigma posburocrático no comprende el meollo del asunto, por una razón fundamental: es difícil imaginar que se alcance un gobierno empresarial y gerencial sin transformar primero la naturaleza del Estado moderno en sí y sus políticas. En realidad, el estudio de la transformación administrativa es el estudio de la transformación política. Creo que lo que estamos presenciando en este momento es, de alguna manera paradójicamente, un periodo que cuestiona de modo muy fuerte al paradigma burocrático en sí. No puede negarse que el desarrollo político y el desarrollo burocrático siguen estando inextricablemente relacionados, que el Estado moderno no puede ver por los intereses de su pueblo y que el pueblo no puede efectivamente perseguir

sus propios intereses sin una burocracia gubernamental moderna. La cuestión es cómo hacer que dicha burocracia rinda cuentas.

### Ley y rendición de cuentas democrática

Puesto que el problema de la administración pública moderna es la rendición de cuentas democrática (y no todos los estudiosos del tema concuerdan en esto), entonces debemos centrar la atención nuevamente en el papel de la ley pública, pues a través suyo los ciudadanos de los estados democráticos expresan colectivamente sus deseos específicos para el papel que el gobierno está cumpliendo.

James Fesler y Donald Kettl dicen: “La distinción fundamental entre organizaciones públicas y privadas es el imperio de la ley. Las organizaciones públicas existen para administrar la ley, y cada uno de los elementos que las componen —estructura, personal, presupuesto y propósito— son producto de una autoridad legal” (1991, p. 9).

Martin Shapiro detalla el significado de “imperio de la ley”:

En la mayoría de los países angloparlantes las decisiones administrativas están sujetas a una revisión judicial por abuso de discreción, que por lo general se mide si los funcionarios han: 1) considerado algo que no debían haber considerado, 2) dejado de considerar algo que debían haber considerado, 3) dado un peso inadecuado a algo que debían haber considerado, o 4) decidido sin pruebas suficientes. (1994, p. 503.)

Es inadecuado utilizar el término “abuso de discreción” cuando se resume la generalizada insatisfacción pública con la burocracia y las políticas. Tal vez el aspecto más importante de los regímenes contruidos sobre la base del imperio de la ley, a fin de evaluar las perspectivas de un nuevo paradigma de la administración pública, es que existe una tendencia general —a medida que maduran las instituciones de gobierno— para que los organismos legislativos y las cortes reduzcan, con el tiempo, los límites de la discreción, en parte sustituyendo las reglas de discreción y en parte introduciendo diversos mecanismos que permitan por lo menos auditar después la prudencia con que se tomaron las decisiones. Muchos reformadores administrativos, incluidos los inspiradores de la *National Performance Review* del gobierno de Clinton, dejaron de notar que aquello de lo que se burlaban como un furioso ataque burocrático a ciegas es, en realidad, una manifestación insti-



tucional del esfuerzo continuado por crear un gobierno que sea sensible y rinda cuentas, para prevenir el abuso de la discreción. El gobierno que deja de “servir al consumidor” es en realidad el gobierno que trata de asegurar que no se abuse de la discreción, que los procesos debidos sean la regla y no la excepción, y que no se tomen riesgos innecesarios en nombre del pueblo.

Por último, en los regímenes democráticos las elecciones son la auditoría previa y posterior de la discreción administrativa y, a veces, judicial. Sin embargo, particularmente en países que van de sistemas socialistas de partido único a la competencia de partidos y las economías mixtas, establecer el imperio de la ley y la transparencia es de particular importancia (Shapiro, p. 507). “Por lo general con base en modelos europeos, la ley administrativa está resurgiendo en países diseñados para aumentar la obediencia administrativa a la ley, la transparencia y la revisión de la acción discrecional.”

### Los retos que enfrenta la ley pública

Robert Reich, actual secretario del Trabajo de Estados Unidos, identificó una vez el tema central de la administración pública con lo que llamó “el dilema de la efectividad y la sensibilidad” (1990). Se refería con esto a las tensiones inherentes entre obtener resultados concretos al establecer una agenda y lograr sus metas, por un lado, y abjurar una agenda y, en cambio, escuchar y seguir los deseos del pueblo, o por lo menos los de aquellas personas que se toman la molestia de expresarse. Reich ofreció una estrategia gerencial para escapar de este dilema, la cual llamó “deliberación pública”, en la que se hace énfasis en el toma y daca, en una relación sustantiva, en un proceso de educación mutua, entre los administradores públicos y los ciudadanos. En esencia, el nuevo pensamiento empresarial que mencioné antes consiste en inventar soluciones empresariales para el dilema de la efectividad y la sensibilidad. Sin embargo, el punto de mayor importancia que planteo es de qué manera puede resolverse este dilema, no como un asunto de estrategia de administración sino como un asunto de ley pública. Yo propongo que éste es el problema paradigmático del Estado-nación moderno.

Crear modelos y soluciones para este problema implica reconciliar dos tensiones centrales que dan forma a la práctica de la administración pública:

- entre las tradiciones legal y política nacionales, por un lado, y los principios universales de la administración, por el otro; y entre los modelos de gobierno contruidos sobre la premisa de que el interés propio gobierna el comportamiento público de los ciudadanos y de sus representantes, por un lado, y los modelos contruidos sobre la premisa de que una preferencia por la confianza y la cooperación voluntaria motiva el comportamiento público.

El paradigma posburocrático presupone que los principios universales de administración y la premisa del *Gemeinschaft* son predominantes y que ya están trascendiendo las tradiciones racional/legal nacionales y la premisa de *Gesellschaft* en muchos países del mundo. Yo lo dudo. La importante tarea que enfrenta la administración pública consiste en descubrir mejores enfoques para crear un orden racional/legal, enfoques que aborden las insatisfacciones populares de maneras prácticas y contextualmente previsoras utilizando las herramientas estructurales que son los recursos del legislador.

### Implicaciones para México

¿Cuáles son las implicaciones que esa distinción tiene para México? De acuerdo con la clasificación de Ferrel Heady, el México contemporáneo es un sistema administrativo “semicompetitivo de partido dominante”, al igual que la India (por lo menos antes de la reciente elección) y Malasia. Continúa diciendo que en México “los cuerpos legislativo y judicial no funcionan de una manera que realmente pueda supervisar la supremacía del ejecutivo” (Heady, p. 411). Los regímenes de este tipo — que se encuentran centralizados en la presidencia y funcionan sobre la base del consenso dentro del partido dominante— con el tiempo tienden “hacia una orientación de las políticas públicas que acentúa el consenso pagando el precio del descaro y la firmeza” (Heady, p. 411).

Durante el periodo revolucionario de 1910 a 1917, ocurrió un desplome casi total de la maquinaria administrativa en México.

La reconstrucción se ha realizado poco a poco. La estructura de la rama del ejecutivo actualmente incluye una confusa complejidad de unidades que van desde los ministerios más cotizados hasta una miríada de

comités interministeriales, comisiones administrativas e instituciones comerciales, financieras e industriales descentralizadas. (Heady, p. 412.)

No existe una administración centralizada del sistema de personal y, en consecuencia, aparentemente sí una amplia gama de capacidades. La fuerza dominante en la vida de los burócratas ha sido el principio de la política y el PRI. Por tanto, “los factores técnicos se subordinan a los factores personales y políticos. Es poco probable que la burocracia mexicana llegue a tener un papel importante como formulador de políticas” (Heady, p. 415).

Una administración de partido dominante, de arriba a abajo, tiene algunas ventajas. Recientemente *The Economist* dio a conocer la idea del gobierno de Zedillo de unificar 18 esquemas de subsidio para proporcionar recursos a los pobres mediante la creación de una tarjeta de crédito que vincula la recepción de varios beneficios con salud y educación. Parece una buena idea, pero es políticamente vulnerable: de acuerdo con *The Economist*, “los partidos de oposición gobiernan en varios estados, y pueden estar tentados a romper el esquema para demostrar que era impráctico [pero] el mayor reto puede que no venga de ellos sino de los burócratas y políticos de todo tipo a quienes el actual sistema les proporciona poder político”.

De manera más general, un documento reciente escrito por el profesor Luis Aguilar describe una variedad de esfuerzos que se han realizado en México y que son congruentes con “la nueva administración pública”; asimismo, afirma que “en años recientes, varias innovaciones en los procesos administrativos y métodos organizativos encontraron su impulso en la planeación estratégica, la administración de calidad total, los procesos de reingeniería, etc. Un viento nuevo y prometedor flota en las universidades y las agencias gubernamentales”. El nuevo pensamiento representa un esfuerzo por restablecer el carácter público de la administración pública, y esto tiene importantes implicaciones. Sin embargo, el autor aclara que “el carácter público de la administración no equivale necesariamente a su carácter gubernamental [...] el Estado puede cumplir sus funciones públicas no sólo por medio de las agencias gubernamentales, sino también mediante organizaciones privadas y sociales, lucrativas o no”.

Antes de terminar, no puedo dejar de señalar otra idea en el documento del profesor Aguilar. Las recientes crisis gubernamentales han demostrado que, además de mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones públicas, es “necesario someter las decisiones gu-

bernamentales al control de la ley y a una forma de vida democrática”. Yo, más que nada, quisiera saber con mayor detalle el significado de esta idea y de cómo México comienza a enfrentar la tarea de someter las decisiones gubernamentales al control de la ley y a los mecanismos legal y judicial de la rendición de cuentas democrática. Confío en que México determinará el futuro de su administración pública definiendo el papel de los ciudadanos y el significado de la rendición de cuentas democrática, y no implementando el gerencialismo.

### Referencias bibliográficas

- Caiden, Gerald F. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, Nueva York, Walter de Gruyter.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money and Management*, julio-septiembre, pp. 9-16.
- Fesler, James W. y Donald F. Kettl (1991), *The Politics of the Administrative Process*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House.
- Heady, Ferrel (1996), *Public Administration: A Comparative Perspective*, 5a. ed., Nueva York, Marcel Dekker.
- Hughes, Owen E. (1994), *Public Management and Administration: An Introduction*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Jacoby, Henry (1973), *The Bureaucratization of the World*, Berkeley, University of California Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1995), *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, París, OCDE.
- (1996), *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, París, OCDE.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, Estados Unidos, 1992.
- Peters, B. Guy (1992), “Public Policy and Public Bureaucracy”, en Douglas E. Ashford (ed.), *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, parte III, cap. 13, pp. 283-316.
- Reich, Robert B. (1990), *Public Management in a Democratic Society*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Shapiro, Martin (1994), “Discretion”, en David H. Rosenbloom y Richard D. Schwartz (eds.), *Handbook of Administrative Law*, Nueva York, Marcel Dekker, pp. 501-517.

U.S. General Accounting Office (1996), *Management Reform: Completion Status of Agency Actions under the National Performance Review*, GAO/GGD-96-94, Washington, U.S. General Accounting Office, junio.

## Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente

David Arellano Gault

La necesidad de una orientación distinta en la arena de la decisión pública fue señalada hace algunas décadas a raíz de la severa crisis que sufría (y continúa sufriendo) la disciplina de la administración pública. El enfoque de “política pública” ejemplificó, al menos en Estados Unidos, el eslabonamiento entre el “método científico” (que podemos leer como el acercamiento positivista y pospositivista de observación empírica de “cosas” o “hechos”) y el “proceso de toma de decisiones” en *policy* (Lasswell, 1951).

Desde entonces, el centro de la “disciplina emergente” ha sido fortificado con nuevos elementos y es considerado por algunos como el *avant garde* de la orientación empírica en estudios referentes al ámbito público.

Al parecer, esta propuesta ha proporcionado respuestas relativamente adecuadas respecto a procesos simples que involucran movimiento de recursos materiales y financieros. Sin embargo, en asuntos más complejos, donde lo que se busca cambiar es el comportamiento de personas, grupos y organizaciones, este esquema racionalista ha tenido grandes problemas para responder de manera fiable a los sucesos públicos (Wildavsky, 1993). Varios procesos históricos han mostrado que esta orientación, aunque genera observaciones interesantes y soluciones técnicamente sólidas, ha fallado con frecuencia al no entender la naturaleza del proceso social. Aparentemente, el enfoque de política pública no sólo debe enfrentarse a los problemas de implemen-

---

David Arellano Gault es profesor de la División de Administración Pública del CIDR.

tación: también tiene que aceptar una marcada incapacidad para dirigir los comportamientos sociales exclusivamente por vías racionales y técnicas. En Estados Unidos, tal vez el mejor ejemplo ha sido el de la "Guerra contra la pobreza" en la década de los años sesenta, en la cual la dinámica sociopolítica y de organización comunitaria desarmó, desvió y dominó sobre cualquier intento de racionalizar el proceso (Levitán, 1969).

Varias voces han propuesto un acercamiento diferente (por ejemplo, Oszlak, 1974, en América Latina; Sfez, 1979, en Francia; y Lindblom, 1990, en Estados Unidos). Más que basarse en la intención de crear una alternativa técnica para analizar problemas sociales y políticos, algunos de estos autores sugieren observar críticamente la idea de hallar "hechos" y "cosas" que pueden ser analizadas y diseñadas; a cambio proponen un estudio sistemático de las características del proceso social, considerando elementos organizacionales y culturales. Un profundo escepticismo se está fortaleciendo ante la visión tecnocrática de la política pública, la cual se ha constituido en punta de lanza de una visión elitista, técnicamente autosuficiente, donde la participación social y el conflicto podrían ser eliminados a través de una cuidadosa planeación. Dicha visión ha cerrado continuamente espacios a propuestas diferentes, a alternativas donde la complejidad del fenómeno político (muy vinculado al de política pública) y social no se ve reducida (ni negada) por los supuestos técnicos utilizados.

El presente artículo analiza algunas propuestas cuyos argumentos podrían dar un giro al paradigma dominante de política pública como método científico y como disciplina. En este sentido, se tiende a poner en el centro de la discusión las dificultades para enfrentar los dilemas de la participación y la acción colectiva. Éstos aparecen como fenómenos críticos y generadores de múltiples efectos antiintuitivos que, a la postre, han resultado ser "anomalías" imposibles de resolver por el paradigma pospositivista, hecho que hace a tales propuestas críticas en el futuro de la disciplina.

Escogí estudiar la discusión respecto a la teoría del "intercambio social" y de la "opción social" (*social choice*) porque estas propuestas tratan de demostrar, con base en instrumentos económicos, la naturaleza diferente de los procesos sociales. La necesidad de construir otra idea de racionalidad (incluyendo conceptos como racionalidad imperfecta, racionalidad problemática e irracionalidad de la racionalidad) surge ante la complejidad de los fenómenos que estamos enfrentando hoy día. De este modo, los propios instrumentos técnicos y económicos

constatan paradójicamente su incapacidad para explicar de manera global el fenómeno social y político (lo cual tiene la ventaja de mediatizar el instrumental racional-técnico sin negar su importancia y trascendencia).

El artículo finaliza con algunas notas, más que con una conclusión específica, y se refieren a la posibilidad de hallar un mejor espacio para la discusión, escapando de la racionalidad pospositivista, si abandonamos la idea de política pública como "pandisciplina" o "campo multidisciplinario". Tal vez viéndola como un campo científico "híbrido" y olvidando los requerimientos de generalización y universalidad logremos abrir una postura analítica más fructífera. Con este concepto se buscaría la concatenación entre partes diferentes de disciplinas que crean pequeños pero trascendentes espacios de análisis innovador y generan conexiones diferentes dentro de varios acercamientos posibles con perspectivas metodológicas y científicas peculiares. Las notas finales tienen como objetivo primordial proponer el enfoque de "hibridización", donde conceptos tales como racionalidad imperfecta y problemática, e incluso irracionalidad, tendrían un espacio más adecuado en la discusión del campo de política pública.

### **Política pública y racionalidad positiva: la jaula de hierro de la tecnocracia**

DeHaeven (1990, p. IX) ha establecido que el análisis de la política es más una teoría en construcción que una acumulación de evidencias, causas y efectos. Por su parte, Lindblom (1990, p. 10) dice que el proceso de toma de decisiones sobrepasa la competencia científica y debe ser analizado como parte inherente del proceso político, destacando que incluso con objetivos bien definidos, el análisis científico casi siempre se muestra inhábil para demostrar empíricamente la eficiencia de unos medios respecto a otros.

Pese a estos y otros importantes argumentos, elaborados por diversas personas, el enfoque de política pública de mayor peso es el tradicional "proceso", la definición de "pasos y fases" donde por norma casi cualquier situación puede ser analizada dentro de la racional ruta de toma de decisiones. La fe en que tecnología y pericia son los elementos de base para desarrollar un resultado de política pública eficiente está relacionada con la percepción de que experiencia y administración son los instrumentos principales para lograr metas en una sociedad

compleja (más allá de las estructuras de poder y de los juegos de dominación).

A pesar de la fe en el método positivista de toma de decisiones, en cuanto a la esfera pública, diversas sociedades democráticas parecen estar transformando rápidamente los principios de orden y legitimidad que antaño las caracterizaban. La complejidad del comportamiento social en estas sociedades, por ejemplo, es bastante más difícil de determinar de lo que el modelo de definición unilateral de problemas y soluciones (es decir, el tradicional modelo racional de decisiones) puede manejar. Las problemáticas sociales son preocupaciones menos adecuadamente entendidas y medibles que cualquier problema técnico. La traducción de valores sociales aparece como complicada, toda vez que enfrentamos sociedades y organizaciones plurales donde se discute acerca de objetivos y valores, esto es, sociedades donde no se parte de una aceptación y generalización *a priori* de dichos valores o donde el supuesto de que ya han sido determinados (al estilo de Simon, 1947) prevalece (DeSario y Langton, 1987).

Algunos, observando la evidencia clara de que no existe nada semejante a una solución técnica en problemas de política o una solución técnica única para un problema social, han propuesto delimitar el campo de la política pública.

Wildavsky (1993), analizando la arena social de política pública en Estados Unidos, habla de dos hallazgos trascendentes para nuestra discusión: primero, el tecnoenfoque de política pública funciona bien aparentemente, mientras la sociedad estadounidense podía ser considerada homogénea y cuando los valores sociales eran bastante semejantes entre la población. Sin embargo, en un contexto de dominación elitista y de polarización social (como la que está sufriendo ese país, según Wildavsky), la posibilidad de un acercamiento técnico se hace problemática (*op. cit.*, p. XXXVI). Segundo, los programas públicos se han mostrado muy eficientes en la movilización de recursos materiales, pero muy pobres cambiando la sociedad y sus valores. La solución, según este autor, está entre el acercamiento técnico (con algunas modificaciones) y el enfoque de "reflexión social".

Encontrar una sociedad "homogénea" en términos de valores, según Wildavsky, permitía pensar que la solución a las preguntas de política pública comenzaban con el paso crítico de la idea de definición del problema. A partir de que Estados Unidos ha evolucionado hacia una polarización de valores, la discusión y la complejidad han generado la dificultad de tener una definición de valor neutral y, por otra

parte, la opción de "una mejor o única vía" comenzó a enfrentar serios problemas.

Wildavsky entonces propone, en vez de ese paso crítico, su parcialización hacia el concepto de "creación del problema": usted no está resolviendo el problema, sólo está redefiniéndolo (*op. cit.*, p. 56). Por tanto, la propuesta pospositivista de Wildavsky es que la racionalidad es creada y definida artificialmente (la racionalidad no existe como algo inherente a las cosas). Así, el analista puede seguir usando el mismo proceso racional, el que parte de valores y fines dados para dirigirse a alternativas óptimas, excepto que ella/él debe estar consciente de que la solución racional solamente es parcial. El análisis de las soluciones del pasado y sus problemas se hace esencial. La racionalidad se parcializa, así como la objetividad y la capacidad general de la técnica para definir "neutralmente" las situaciones.

Cabe entonces preguntarse ¿qué queda? Si el enfoque racional ha sido usado como arma de eficientación (léase capacidad instrumental para alcanzar cualquier objetivo con medios limitados) y de alineamiento científico de la política (léase lograr objetivos técnicamente establecidos, neutros, más allá de los juicios valorativos), y ahora lo despojan de eso para reducirlo al espacio de los asesores que generan memorandos sustentados en una o dos bases técnicas parciales, entonces ¿dónde está la diferencia especial con que nació la política pública?, ¿dónde está la capacidad "regeneradora" que este campo prometió al proponer abandonar el enfoque típico de la administración pública, haciéndola más racional, más técnica, menos política, menos sociológica? Wildavsky responde que, pese a todo, el enfoque racional parcializado puede ser la fuente de vinculación entre la visión de planeación (o pensamiento intelectual) y la visión de interacción social (*op. cit.*, p. 116), una guía para la inteligencia política.

Sin embargo, esta solución no resuelve el principal problema que el método pospositivista enfrenta: si la propuesta racional es insuficiente, parcial y un generador social de alternativas, entonces, ¿por qué usarla, por qué seguir manteniendo la fe en su funcionamiento como herramienta universal, útil en cualquier espacio y circunstancia? El método racional es un acercamiento global y general. Siempre busca el mejor camino; no puede ser parcial, o se es racional o se es algo distinto. El esquema de Wildavsky se inclina a pensar que la racionalidad *hoy día* no tiene los instrumentos necesarios para enfrentarse a los problemas del presente. Pero, como dijo Simon alguna vez (1947), esos instrumentos existirán seguramente en el futuro.

El enfoque racional es comprensivo y sólo es capaz de observar la complejidad, el conflicto, la irracionalidad y las soluciones *second best* como expresiones de nuestra actual incompreensión del fenómeno.

La jaula de hierro de la racionalidad y de la "cientificidad" propias del proyecto moderno es de veras una prisión difícil de romper (Clegg, 1990), y más cuando esta racionalidad ha inundado el espacio público como una necesidad de profesionalización aumentada, con el consiguiente arribo de la tecnocracia y de la comprensión tecnocrática a la esfera del poder. La percepción de que la racionalidad instrumental debe ser parcializada, al estilo Wildavsky, no ha generado una apertura hacia nuevos derroteros de la racionalidad; por el contrario, pareciera que ese argumento no ha hecho sino fortalecer la idea de que el acercamiento técnico puede generar la solución para todos los problemas sociales y políticos (parcialmente hoy, pero cada vez mejor según el avance tecnológico). Pericia y alta capacidad técnica son la fuente de las soluciones de política pública; en esto, nada parece haber cambiado. La parte que corresponde a la "reflexión social" queda subordinada a la parte de planeación.

Sin embargo, ciertos autores han propuesto observar la complejidad e irracionalidad desde una perspectiva diferente. Nuevas y variadas formas de racionalidad, más allá de la racionalidad instrumental, han sido rescatadas (Habermas, 1978). Otros han ido al extremo de rehusar la posibilidad siquiera de la existencia de una racionalidad instrumental más allá de los discursos y lenguajes proyectados desde el poder (Foucault, 1972; Sfez, 1979). Algunos han buscado construir otras racionalidades: como la estratégica (Elster, 1979), la que surge del caos (Kiel, 1994), la que recupera el riesgo como categoría elemental (Luhmann, 1993, por ejemplo).

Los problemas de la acción colectiva y de la participación social (problemas sustantivos de la política pública) requieren la incorporación de un juego diferente de herramientas. La combinación de racionalidad e irracionalidad es una adición importante a este juego. La racionalidad instrumental no es el único marco de referencia para entender el comportamiento social y, lo más importante, no es el único marco generador de alternativas viables de acción y decisión.

Propongo, entonces, que esta discusión sea introducida más críticamente para la construcción de una política pública diferente. Las alternativas extremas, tecnocracia o democracia participativa, continuarán polarizándose si no somos capaces de mostrar opciones, una que pueda usar la racionalidad instrumental como un complemento

de otras racionalidades diferentes. Como dijo Luhmann (1968), el problema no es la racionalidad instrumental en sí misma, sino tal vez el intentar hacerla patrón universal.

La labor no es fácil, sobre todo porque el enfoque racional positivista es la versión extrema de los principios elementales de la razón. Cualquier referencia a una racionalidad distinta, entonces, parece estar condenada a una vinculación con tales principios extremos. Pese a esto, es posible encontrar diferencia y separación *en los mismos principios extremos*. Existen diversas vías, como ya establecimos, para hacerlo.

En este artículo presentamos aquellas que, desde el propio marco formal de la racionalidad, están encontrando la distancia y la diferencia, no porque necesariamente sean las mejores alternativas sino porque indudablemente es la vía que los propios agentes defensores de la técnica y la racionalidad formal pueden entender como forma, como estrategia para comenzar el diálogo. Y, como ya se dijo, estos enfoques que usan los propios instrumentos técnicos y económicos para comprobar la naturaleza específica de lo social, generan una paradoja suficientemente sólida para mostrar la necesidad de avanzar sobre nuevos derroteros.

### **Participación y acción colectiva. La necesidad de un método distinto (las paradojas de Arrow)**

Uno de los problemas más difíciles a los que el análisis de política se ha enfrentado es el diseño y evaluación de esquemas sociales participativos. Aquellos donde es significativa la organización de acciones colectivas. La estructura esquemática de racionalidad en el estudio de cuestiones cooperativas y donde la coherencia proviene de fuentes de autoridad diversas, ha fallado frecuentemente al no comprender el "caótico" y complejo espacio de las relaciones sociales.

La propuesta e instrumental económicos que más ha usado la política pública es la teoría neoclásica. Ésta ve al actor como tratando básicamente con el mercado, mas no con otros actores. La racionalidad de esta teoría podría ser vista como la que explica las propiedades de la acción tomada en los mercados, más que una que analiza las características de los sujetos sociales (Baumol, 1982).

Sin embargo, la arena social parece estar compuesta de una lógica diferente. Metas y objetivos apenas están definidos con suficiente es-

pecificación; los instrumentos generadores de acción no siguen necesariamente la racionalidad administrativa de las burocracias modernas, y diferentes estratos económicos participan según distintas condiciones y particularidades (por ejemplo, programas de lucha contra la pobreza que tienen dificultades para lograr participación de los principales afectados: los pobres). Con beneficios claros e inmediatos es posible generar más participación, sin embargo, no necesariamente con compromiso e interés de largo plazo (Rothman *et al.*, 1981, p. 87).

La acción colectiva aparece como un fenómeno multifacético, donde la racionalidad tradicional de la economía (interés propio y egoísta con objetivos claros y estructura institucional de apoyo) o de la administración (agencias bien definidas que trabajan para mejorar las condiciones de alguna comunidad) están lejos de explicar la diversidad y diferenciación explosiva que el suceso cooperativo genera (Cox *et al.*, 1970, pp. 24-25).

¿Qué hacer cuando el fenómeno social que estudiamos no parece cuadrar con la racionalidad normal que nuestros instrumentos miden y pronostican? Una de las alternativas ha sido pensar que el fenómeno en sí mismo está lleno de irracionalidades, repleto de incongruentes relaciones sociales o estructuras institucionales que primero deberían ser modificadas para entonces poder utilizar los esquemas racionales. Sin embargo, esta suposición tampoco otorga límites precisos: ¿estamos enfrentando una cuestión de “racionalidad subdesarrollada” o más bien un fenómeno con una racionalidad diferente?, ¿dónde están las fronteras entre una y otra?

Es difícil en verdad contestar estas preguntas. Sin embargo, deberíamos considerar que la racionalidad de nuestro modelo puede estar fuera de lugar dentro de un fenómeno donde nuestros instrumentos tratan de medir algo que, en realidad, se sustenta en comportamientos con bases diferentes.

En el siguiente apartado asumimos que la complejidad e indeterminación inherentes a los procesos sociales y políticos, más que fallas e irracionalidades son procesos lógicos, racionales más allá de la lógica instrumental de medios-fines. Si esto es cierto, también las cualidades de nuestros instrumentos para analizar tales fenómenos tendrían que cambiar.

Existen diversas propuestas que exhiben la acción colectiva como compuesta por factores ajenos a los supuestos de la racionalidad económica. Como la propuesta de Foucault, donde en vez de forzar a la racionalidad instrumental a encajar en toda realidad, podemos pre-

guntarnos primero por el papel histórico que el concepto de racionalidad ha tenido para internalizar esa lógica de poder (Foucault, 1972). O la propuesta de Habermas (1978), donde podríamos tratar de construir diferentes conceptos de racionalidad (comunicativa, estratégica, dramática). O la de Lyotard (1980), que propone que analicemos la racionalidad como parte de un discurso y un lenguaje que defiende estructuras de poder de los grupos dominantes dentro de la sociedad. O la propuesta de Luhmann (1968), donde la racionalidad debería ser vista como un proceso más alto, sistemático, autopoyético y autorreferente.

Sin embargo, he escogido tratar con la literatura que intenta explicar la acción colectiva desde una posición diferente, usando los propios instrumentos de la economía, particularmente sustentándose en el concepto de intercambio.

La idea de que la acción colectiva es primero una agregación de acciones individuales (con la motivación del interés propio) conduce al análisis de las paradojas de la opción social. La sociedad —según esta teoría— es nada más la agregación de decisiones individuales, decisiones que ante el mercado siguen una lógica; frente a problemas sociales, la lógica se transforma en algo mucho más complicado.

Un factor interesante de este acercamiento es exactamente que ha mostrado, usando instrumentos formales prestados por la economía, que existen diversas racionalidades y contradicciones en procesos sociales colectivos. Varios autores han intentado resolver esta contradicción con el fin de encontrar “la solución”, la teoría y el instrumental formal del comportamiento social y político. Sin embargo, otros autores han visto la oportunidad para romper el cerco metodológico de la “opción pública” (*public choice*) y aproximarse a una posición diferente de cambio social y racionalidad.

En esta parte expondré resumidamente las paradojas de Arrow, un buen comienzo para la discusión de las contradicciones inherentes al comportamiento colectivo. Como ya mencioné, estas paradojas han dado origen tanto a una opción que persigue y busca “la solución”, el encontrar la racionalidad instrumental del comportamiento colectivo (Buchanan, 1962, 1972), como a otra que abandona esta posibilidad para enfrentarse a la construcción de una racionalidad distinta: la racionalidad de la cooperación. En el tercer apartado, entonces, expondré los principios de la segunda opción, observando la puerta que se abre para analizar tipos diferentes de racionalidad (e irracionalidad).

*Las paradojas de Arrow: la dificultad para hallar un óptimo en la toma de decisiones colectivas*

El análisis de Arrow comienza con la percepción, desde la perspectiva del economista, de que las tensiones entre sociedad e individuo son inevitables. El conflicto social no aparece como un fenómeno patológico, sino como parte de la lógica de la conciencia individual (Arrow, 1970, p. 15).

La propuesta básica entonces es discutir la relación entre sociedad e individuo según el espíritu de la racionalidad y del economista. ¿Qué necesidades generan las acciones colectivas? ¿Por qué y para qué tener sociedad o, por lo menos, para qué dejar que la sociedad desempeñe significativos papeles económicos? Desde la óptica del economista, la sociedad existe porque de esa manera la acción colectiva puede extender el dominio de la racionalidad individual. La acción colectiva es un medio de poder, un medio por el cual los individuos pueden alcanzar más plenamente sus valores individuales (Arrow, *op. cit.*, p. 16).

Arrow acepta que el problema de la racionalidad solamente puede ser visto por el economista dentro de los límites de las vinculaciones entre medios y fines. El esquema del economista es insuficiente cuando desea explicar y generar seriamente los fines. Solamente trata de comprender la congruencia o disonancia entre los dos (*op. cit.*, p. 17).

La acción colectiva y las relaciones interpersonales son, sin embargo, elementos problemáticos para una definición de racionalidad que solamente lidia con medios sin discutir los fines. No obstante, tales fenómenos son necesarios por una razón: los recursos básicos de la sociedad, naturales y tecnológicos, tienen suministro limitado, por lo tanto la realización de valores alternativos significa una competencia en el tiempo a causa de su escasez (*op. cit.*, p. 18).

[La] cooperación interpersonal es necesaria para asegurar las ganancias que pueden generarse por la cooperación. Las consideraciones esenciales son dos: 1) los individuos son diferentes y en particular tienen talentos diferentes, 2) la eficiencia de los individuos en la ejecución de tareas sociales usualmente mejora con la especialización. Nosotros necesitamos cooperación para lograr especialización de función. (*Op. cit.*, p. 19.)

La pregunta es, entonces, ¿existe un sistema que pueda tratar estos problemas (individuos diferentes, valores diferentes en contextos

de gran especialización) eficientemente? La respuesta de Arrow es que *no existe tal sistema óptimo social*. Sin embargo, unos son mejores que otros. Aquí el concepto de eficiencia es la noción de óptimo vinculado con el nombre de Vilfredo Pareto: una situación, un sistema, o una asignación de recursos es mejor que otras si cada individuo se siente mejor en referencia a sus propios valores individuales y si nadie se siente peor.

Varios estudios han tratado de probar que el sistema de precios es la organización social que permite el mejor nivel de eficiencia para cada situación. Sin embargo, hay dificultades profundas con el sistema de precios, aun dentro de su propia lógica, y esto fortalece la idea de que, aunque es valioso en ciertos ámbitos, no sirve para convertirse en árbitro de la vida social. Un punto, y difícil en verdad, es que el sistema de precios no asegura, por ejemplo, una justa distribución de la riqueza y del poder político; sencillamente no se puede poner precio a ciertas cosas (*op. cit.*, pp. 21-22).

En *Opción social y valores individuales* (1963), Arrow desarrolla el teorema conocido como de la Imposibilidad de Arrow. El problema sustantivo de la relación social según este documento es: ¿cómo diversas preferencias de individuos pueden combinarse para generar una opción colectiva? Los procedimientos para lograr esta “hazaña” son llamados “mecanismos de agregación”. Así podemos pensar que la teoría de las “opciones sociales” estudia cómo funcionan tales mecanismos (MacKay, 1980).

Arrow muestra que es imposible construir un dispositivo “racional” de agregación que pueda lograr cuatro requerimientos lógicos (tomando el argumento, para simplificar, de que los cinco requerimientos que Arrow propone originalmente pueden ser definidos como cuatro, según Sen, 1970):

- (U) alcance restringido
- (P) principio de Pareto
- (D) no dictadura
- (I) independencia de alternativas irrelevantes.

Arrow demuestra que no existe un dispositivo que en común pueda satisfacer los cuatro requerimientos aparentemente razonables, y en este sentido no hay un dispositivo “racional” de agregación. Aunque aquí no hay espacio para comprobarlo, es importante decir que su prueba es fundamentalmente válida.



(U) El primer requerimiento, al que Arrow llama de la racionalidad colectiva, es el de alcance restringido que establece que un dispositivo aceptable procesaría cualquier orden lógico de preferencias generadas por individuos a partir de cualquier número de alternativas planteadas.

(P) El principio de Pareto requiere que, cuando cada individuo sin excepción prefiera A sobre B, el dispositivo clasifique A encima de B en su orden social.

(D) No dictadura o no despótico, prohíbe a un dispositivo determinado tener preferencia sobre cualquier individuo y automáticamente hacerla el ordenador social, pasando por encima de las demás preferencias de los otros individuos.

(I) Independencia de alternativas irrelevantes, donde se requiere que el orden social de un juego dado de alternativas dependa solamente de la preferencia de los órdenes individuales (jerarquías) de esas alternativas. En otras palabras, que el dispositivo responderá solamente a información respecto al orden de preferencia, no a cuánto uno es preferido sobre otro. En corto, el dispositivo solamente depende de la jerarquía de las preferencias en el juego, no de otras preferencias subjetivas (preferencias irrelevantes).

Arrow prueba que es imposible para un dispositivo de agregación con alcance restringido (U) satisfacer tanto el principio de Pareto (P) como el de independencia de alternativas irrelevantes (I), y ser no dictatorial o no despótico (D) a la vez. En otras palabras, ningún dispositivo puede tener alcance aceptable, ser mínimamente responsable por las preferencias individuales, ser sensible solamente a los órdenes jerárquicos reales y no imponer los criterios de algunos actores sobre las preferencias de los demás.

La parte más sorprendente de las paradojas de Arrow es que pareciera no haber una relación estrecha entre las cuatro características; por lo menos las tres primeras suenan intuitivamente "razonables" en un juego justo, por lo que resulta difícil comprender por qué son contradictorias.

Para mostrar la contradicción me permito tomar prestado el ejemplo de MacKay (1980). Él escoge una competencia imaginaria de un poliatlón. Aquí los cuatro requerimientos para un sistema de conteo de los puntos puede ser:

(U') Se permite cualquier número de eventos y competidores, y éstos pueden terminar en cualquier orden en cualquier evento.

(P') Si un competidor vence a otro en cada evento, él/ella gana el conteo final.

(D') No hay decisión despótica que permita que, habiendo vencido a un competidor, mientras se ha sido vencido por ese competidor en todos los demás eventos, al final se sea el vencedor.

(I') El puntaje general de cualquier grupo de competidores depende solamente del orden en que finalizaron los eventos (MacKay, 1980, pp. 16-20).

(U'), (P') y (D') son imposibles de cumplir simultáneamente.

Digamos que hay tres eventos <E1>, <E2> y <E3>, y cuatro competidores p, q, w y z, quienes terminan en los órdenes siguientes (el mejor de izquierda a derecha):

<E1>: p q w z

<E2>: w z p q

<E3>: z p q w

Ahora, en cuanto (D'), un sistema de conteo no puede permitir a p vencer a z en el conteo general, so pena de que el evento <E1> sea despótico, porque z bate a p en todos los eventos excepto en <E1>. Ni, por razones semejantes, puede permitir a z vencer a w, a menos que <E3> sea un evento despótico. Ni, de nuevo, puede permitir a w vencer a q, a menos que <E2> sea despótico. Ahora, por conectividad, si a no vence a b, entonces b vence a a o empatan. En ese caso, digamos que el otro competidor está al menos empatado con los otros. Por transitividad y conectividad de empates y pérdidas, se sigue que la relación "estar empatado" es en sí misma transitiva. Entonces, podemos decir, (D') nos da que p está por lo menos empatado con z, z por w, y w por q. De aquí en adelante, por transitividad, p está por lo menos empatado con q; lo cual significa ya sea que q vence a p o ellos empatan. Sin embargo, se puede observar que p vence a q en todos los eventos, y (P') requiere que el sistema haga a p vencer a q en el conteo general. Por tanto, un sistema de tanteo que satisface (U'), (P') y (D') debe hacer que p venza a q y también que no lo venza, lo cual es imposible. (*Op. cit.*, p. 19.)

La contestación a este desafío ha sido tomada desde, por lo menos, dos diferentes vías: una, intentando hallar todavía la solución racional-formal a las paradojas y luchando para encontrarles solución. En este caso se encuentran, entre otros, Coleman (1986), Emerson y su

teoría de cambio social (Cook, 1987), y Buchanan (1972). La otra vía, en la que nos concentraremos, acepta que existe alguna grieta o laguna insalvable en la teoría de racionalidad. Básicamente proponen, siguiendo los argumentos formales de la teoría de juegos, construir una teoría más amplia que incorpore conceptos tales como racionalidad imperfecta e irracionalidad en la teoría de la acción social. Particularmente, seguiremos el argumento de Jon Elster (1979, 1983, 1989) por considerarlo uno de los más importantes estudiosos de la acción social por la vía formal.

### **Nuevas fuentes para una política pública diferente: racionalidad imperfecta, racionalidad problemática e irracionalidad**

Es muy probable que la idea más conocida de política pública que requirió una definición técnica del problema y análisis causales de situaciones colectivas, haya desempeñado un papel importante en la creación de la dicotomía burocracia-tecnocracia *vs.* participación social.

Para la mayor parte de los postulados surgidos de este tipo de perspectiva de política, la idea e impulso del concepto de participación social se ha convertido en un obstáculo para lograr eficiencia y responsabilidad (en el sentido de “rendir cuentas” al público sobre las decisiones y los recursos, o lo que el intraducible término inglés *accountability* significa). Esta interpretación del fenómeno participativo propone que a causa del alistamiento de varias personas en el proceso decisorio, con perspectivas diferentes y objetivos contradictorios, hay un incremento significativo en la complejidad de la definición de los objetivos, normas y procedimientos. En este sentido, las estrategias participativas generan una lógica demasiado compleja y riesgosa, por lo que debería, en la medida de lo posible, ser reducida al mínimo. La ambigüedad de objetivos y la dificultad de control son vistas como elementos irracionales generados por el proceso participatorio.

La creencia de que las estrategias técnicas podrían conducir a soluciones sin ambigüedades (gracias a la tecnología), concentrando la autoridad (gracias al conocimiento científico) y definiendo normas precisas (gracias a los fines predefinidos), concluye que la concepción de redes complejas de participantes en los procesos sociales es un riesgo innecesario.

Una respuesta alternativa a esta percepción sería que la racionali-

dad imbuida en la participación social, como una de esfuerzo colectivo, implanta una racionalidad diferente, una concepción distinta respecto a la manera de dar significado a la acción (como sería el concepto original de racionalidad dado por Weber). La racionalidad instrumental (esto es, aquella que da significado vía la interrelación, como causa-efecto, de medios y fines), que es sólo una forma posible de generar significado, requiere la definición *a priori* del fin como un valor. De esta manera, la cuestión central es que el esfuerzo cooperativo puede estar basado en un proceso social de agrupación e integración de individuos, donde los objetivos ambiguos generados forman parte esencial del acuerdo.

...dos conceptos de orden: aquél de los patrones estables, regulares, previsibles de comportamiento y aquél del comportamiento cooperativo. En el primero, el desorden es una falta de carácter previsible [...] En el segundo, el desorden es una ausencia de cooperación... (Elster, 1989, p. 1.)

La “irracionalidad del proceso participativo”, que puede romper las premisas de la racionalidad instrumental de la burocracia y el clásico acercamiento a la política pública, podría ser vista más bien como efectos generados por una racionalidad diferente; participación como un proceso de acción colectiva con racionalidades diferentes involucradas. Primero analizaremos a Elster y su concepto de racionalidad problemática y después haremos algunas observaciones sobre la peculiar problemática respecto de la irracionalidad.

#### *Acción colectiva e irracionalidad. La perspectiva de Jon Elster*

Jon Elster es uno de los estudiosos de la acción social que ha tratado de llevar el análisis de la teoría de juegos más allá de la estructura económica de Arrow. Su propuesta comienza con la pregunta que se hace casi cualquier analista del cambio social: ¿qué es lo que permite que las sociedades se mantengan unidas impidiéndoles desintegrarse en caos y guerras? Se plantea como base que el comportamiento individual es demasiado complejo para ser reducido al estrecho espacio de los supuestos del hombre económico, aunque el individuo sea todavía la categoría más importante del análisis social. En este sentido, no podemos mantener más la postura de que cualquier situación que dis-

torsionó los planes originales o que generó cuestiones imprevisibles puede ser interpretada como una falta o un error por seguir el camino "más racional".

Para comprender el problema de la imprevisibilidad debemos mirar más bien la estructura de acción social e interacción. A veces la gente tiene un conocimiento demasiado pequeño acerca de los demás para anticipar qué harán y sobre ello predecir un resultado. Otras veces, la gente tiene demasiado conocimiento y otras más fallan al usar el conocimiento que tienen. Peor aún, a veces ninguna cantidad de conocimiento les puede ayudar (Elster, 1989, p. 3).

A partir de esto, continúa Elster, es necesario construir una teoría que pueda ser suficientemente fuerte como para permitir hacer inferencias respecto a qué harían jugadores racionales en situaciones particulares, y suficientemente débil para ser congruente con las acciones de otros seres en tales situaciones (*op. cit.*, p. 7). Sencillamente, hay situaciones donde sin importar cuán pequeña o grande sea la cantidad de información que se tenga, o qué tan ingeniosamente ella/él actúe, el resultado es inherentemente imprevisible. En teoría de juegos hay muchos ejemplos de situaciones sin equilibrio, equilibrios múltiples o equilibrio inestable. En otras palabras, hay formas sociales que son irreductibles a la racionalidad o a cualquier otra forma de optimización (*op. cit.*, p. 55).

La racionalidad instrumental es primariamente condicional y de orientación al futuro. Sus imperativos son hipotéticos, condicionados a resultados futuros que se requieren cumplir. Hay también propósitos sociales y acciones que no son condicionales o, que siendo condicionales, no se orientan al futuro, como por ejemplo las normas sociales (*op. cit.*, p. 98).

Sin embargo, la capacidad humana para comportarse revolucionariamente es una de las características más importantes e intrigantes de la relación social. El uso de estrategias indirectas para lograr objetivos ha sido tratado usualmente como un problema de irracionalidad o incapacidad para atarse a objetivos formales. No obstante, la estrategia indirecta, aunque no es racional en el sentido clásico, forma parte del repertorio natural y social de los seres humanos (Elster, 1979, pp. 15-16).

El actor racional paramétrico trata su medio ambiente como una constante, mientras que el actor estratégicamente racional tiene en cuenta que el medio ambiente está compuesto por otros actores. El actor estratégico (es decir, según Elster el real) imagina y analiza según

ciertos supuestos lo que los demás actores pueden hacer. Actuando sobre estas creencias incongruentes, el actor generará intenciones y consecuencias perversas. Cada actor tiene que tener en cuenta las intenciones posibles de los otros actores involucrados, y no hay manera de obtener información perfecta respecto a tales intenciones. Las estructuras, muy poderosas e influyentes, que otorgan los supuestos de la teoría del mercado y de los precios son, a lo mejor, sólo interesantes artefactos de simplificación.

Más allá del cálculo racional de intenciones, es indispensable considerar varias alternativas de comportamiento humano. La primera es la racionalidad imperfecta, definida como la capacidad del actor a obligarse a sí mismo(a); ésta es la manera principal para lograr objetivos por medios indirectos. Una variación de esta forma de racionalidad imperfecta es la capacidad para reordenar el espacio interior valorativo de la persona, sin ningún mecanismo de causa especificado para modificar el mundo externo (por ejemplo, cuando una persona que observa su fracaso continuo, reinterpreta sus valores para seguir actuando en ese sentido y así encontrar justificación o significado a su fracaso. *Op. cit.*, p. 37).

Algunas definiciones son:

i) Para obligarse a sí mismo es preciso tomar cierta decisión en <t1> a fin de aumentar la probabilidad de tomar a su vez otra decisión en <t2>.

ii) Si el acto en el tiempo más temprano tiene el efecto de inducir un cambio en el juego de opciones que estaría disponible más tarde, entonces éste no cuenta como obligarse a sí mismo, si el nuevo juego factible incluye al viejo.

iii) El efecto de tomar la decisión en <t1> debe afectar algún proceso de causa en el mundo externo.

iv) La resistencia a tomar la decisión en <t1> debe ser más pequeña que la resistencia que habría opuesto tomar la decisión en <t2>, dado que la decisión en <t1> no intervino.

v) El acto de obligarse a sí mismo debe ser un acto intencionado, no realizado por omisión (*op. cit.*, pp. 39-46).

Los seres humanos somos capaces de transformar el modo directo en indirecto para lograr algo cuando algunos valores, normas o circunstancias conducen a problemáticas que se intenta evitar. A veces, este proceso de obligarse a sí mismo forma parte de un proceso donde

las preferencias del individuo no son totalmente congruentes. Un actor racional es, sencillamente, alguien que tiene un juego congruente y completo de preferencias en cualquier punto dado del tiempo. Sin embargo, las variaciones temporales son cruciales para los seres humanos, provocando que las preferencias varíen en tiempo o que puedan ser afectadas endógenamente (para cambiar el mecanismo de definición de la alternativa factible de un juego de acciones) o por un cambio de opinión (*op. cit.*, pp. 65-86): “[E]s ampliamente, pero lejos de ser universalmente, convenido que para un individuo el mero hecho de tener preferencias en el tiempo, puesto que somos mortales, sería irracional y tal vez hasta inmoral” (*op. cit.*, p. 66).

Resumiendo, el precompromiso o estrategia indirecta puede consistir en:

- 1) La manipulación de un grupo factible de acciones
  - a) restringiendo el grupo de acciones físicamente posibles,
  - b) cambiando la estructura de premio por apuesta del lado público.
- 2) Manipulación de carácter
  - a) fortaleciendo el poder de voluntad,
  - b) cambiando la estructura de preferencia.
- 3) Manipulación de información
  - a) cambiando el sistema de creencias,
  - b) evitando exposición a ciertas señales.
- 4) Manipulación a través de un nuevo arreglo del espacio interior
  - a) usando un grupo privado de apuestas,
  - b) usando planificación congruente.

Elster propone dos grandes problemas a estudiar en profundidad:

El primero puede ser resumido en una frase de William James, en el sentido de que “la forma más alta éticamente de vida [...] siempre ha consistido en romper las reglas que se han desarrollado demasiado estrechamente para la situación actual”. La forma más baja de vida ética es presumiblemente el ser impulsivo de manera miope y total. En un nivel más alto está la vida de acuerdo con reglas que son autoimpuestas o estrategias de precompromiso; y en el nivel muy alto está la desobediencia deliberada de estas reglas cuando, todas las cosas consideradas, esto parece justificado. A fin de ver más claramente dónde reside el problema en este análisis, podríamos distinguir entre cinco sentidos de “acción no gobernada por reglas”:

- 1) Las acciones ejecutadas por una persona faltante de un concepto de regla.
- 2) Acciones ejecutadas por una persona quien típicamente actúa según las reglas, pero quien o
  - a) falla para seguir la regla en un caso particular o
  - b) decide romper la regla en un caso particular.
- 3) Acciones ejecutadas por una persona quien ha decidido nunca actuar según reglas y quien o
  - a) nunca ha seguido las reglas o
  - b) haya seguido las reglas y ha decidido abandonarlas totalmente.
 (*Op. cit.*, p. 107.)

El análisis de la acción social debe tener presente estas características del comportamiento humano. Tal vez el paradigma racional puede intentar “arreglar” estos procesos humanos para que “encuadren” en la lógica de medios-fines. Sin embargo, mientras el ser humano esté atado al tiempo y a la mortalidad, “atrapado” en los valores y la interpretación, la racionalidad imperfecta continuará siendo un importante instrumento de la humanidad para cambiar, para negarse a realizar “lo evidente”, para levantarse en revoluciones y rebeldía, para empujar las fronteras más allá de lo lógico y lo aceptable (para bien o para mal).

Una caracterización más o menos completa de lo que significa “ser humano” incluiría, desde este punto de vista del intercambio social, por lo menos tres elementos: se puede ser racional, se puede tener o generar debilidad de voluntad y uno mismo puede obligarse contra la irracionalidad. Siguiendo con este razonamiento, existen otros dos problemas: la limitación o problemas de racionalidad en sí misma y, por supuesto, la irracionalidad “pura”.

En la teoría formal existen por lo menos ocho problemas difíciles de resolver en lo que se refiere a las limitaciones de la teoría racional:

1) Juegos sin solución. La racionalidad paramétrica descansa en la capacidad para definir recetas o prescripciones de comportamiento. El problema es que los supuestos pueden ser irracionales si el tipo de análisis es ingenuo respecto del medio ambiente. Sin embargo, este problema exógeno, metodológicamente hablando, es menos penetrante que los juegos de racionalidad donde no existe equilibrio o donde existen varios equilibrios posibles. Si la función objetivo es discontinua o el grupo de alternativas factible no es compacto, la solución es imposible.

O, si el horizonte de planificación es infinito, no hay soluciones óptimas (*op. cit.*, pp. 117-124).

2) Preferencias lexicográficas. Un vector ( $a_1... a_n$ ) es lexicográficamente preferido a otro ( $b_1... b_n$ ) si, y solamente si, para algún  $i$ ,  $a_i > b_i$  y para todo  $j > i$ ,  $a_j = b_j$ . Una implicación de esta definición es que para toda  $j > i$ , la relación entre  $a_j$  y  $b_j$  es inaplicable en la evaluación de los vectores. En particular  $b_j$  puede ser más grande que  $a_j$  para todo  $j > i$ , sin embargo, el vector  $a$  será lexicográficamente preferible a  $b$  si  $a_i$  es un poco más grande que  $b_i$  y  $a_j = b_j$  para  $i < j$ . Esta estructura de preferencias no puede ser representada por una función normal de utilidad (*op. cit.*, pp. 124-127).

3) Probabilidad subjetiva. La probabilidad subjetiva, sin importar lo que la teoría bayesiana diga, es todavía imposible de medir para todos los casos importantes, donde aceptar la ignorancia podría ser mejor que suponer una cuasi precisión en la medición de la creencia (*op. cit.*, pp. 128-133).

4) Satisfacción y racionalidad limitada. El argumento de la racionalidad limitada (Simon, 1947) es que el buscar optimización en la práctica es raro. Sin embargo, lo normal es la búsqueda de satisfacción en ciertas circunstancias (*op. cit.*, pp. 133-137).

5) El comportamiento azaroso. Hablamos de modelos que asumen que los actores son portadores de estados en vez de intenciones. Estos modelos de análisis de la acción se preocupan más por el problema de relaciones causales que por intenciones humanas. Usualmente, esta propuesta da realce a la descripción *a posteriori* (*op. cit.*, pp. 139-141).

6) El altruismo. El modelo tradicional racional está basado en la suposición de que el comportamiento está motivado por intereses egoístas, hedonistas. Los modelos económicos tienen problemas con comportamientos cooperativos basados en algo más que el interés propio, porque conducen a situaciones irracionales o de conducta subóptima. Usualmente, los modelos de la economía han tratado de descubrir el mínimo interés propio en el altruismo, en vez de acercarse a la idea del interés colectivo (*op. cit.*, pp. 141-146).

7) La inconstancia. Comportamiento racional significa actuar de acuerdo con un completo y transitivo juego de preferencias. El problema de individuos que exhiben completos y transitivos marcos de preferencias frente a quienes nunca actúan según patrones estables no tiene suficiente tratamiento, ya que es difícil clasificar las buenas razones para no cambiar o cambiar de opinión por malas razones (*op. cit.*, pp. 147-150).

8) Las paradojas. En algunos casos un individuo asume un juego de preferencias o de creencias desde el cual una contradicción puede ser formal e inmediatamente inferida, coexistiendo la contradicción pasivamente con el razonamiento del actor (*op. cit.*, pp. 150-153).

### Acerca de la irracionalidad

El problema de la irracionalidad es todavía muy complejo y no ha sido tratado ampliamente en la literatura. Primero porque es difícil distinguir la irracionalidad de los problemas de la teoría de la racionalidad que describimos en los últimos párrafos. Odio, amor, decepción, son sentimientos difíciles de clasificar como objetos orientados al futuro, sin embargo forman parte del cotidiano acontecer de la vida de los seres humanos. Es algo curioso que estos sentimientos formen parte del normal y complejo juego de vida de cada persona en el mundo, dentro y fuera de la vida privada y, sin embargo, reciban tan poca atención por parte del análisis formal. Tal vez este campo continuará siendo exclusivo de poetas, filósofos y, a veces, de psicólogos.

Sin embargo, algo se puede decir. El primer problema es distinguir entre fracasos de razón e irracionalidad. El concepto de racionalidad es una de las más poderosas categorías porque es un concepto autorreferente: para pensar en razón o en irracionalidad debemos hacer uso de la razón. Si racionalidad, en sus raíces, es el descubrimiento de los elementos comunes o de similaridad entre los elementos de la realidad, entonces este concepto está atado fuertemente a la suposición aristotélica de que todo tiene una estructura (Garelick, 1971). Es imposible pensar y comprender la realidad si la mente humana es incapaz de pensar y hacer uso de estructuras, similaridades, cuestiones comunes. El siguiente párrafo explica esta idea:

BARBERINI [cardenal]: [...] Ustedes piensan en círculos y elipses y en velocidades proporcionadas, es decir, en movimientos simples adecuados a sus cerebros. ¿Qué pasaría si a Dios se le hubiese ocurrido dar este movimiento a sus astros? (*Dibuja en el aire, con el dedo, una trayectoria muy complicada con velocidades irregulares.*) ¿Qué sería entonces de sus cálculos?

GALILEI: Amigo mío, si Dios hubiese construido un mundo así (*repite la trayectoria de Barberini*) entonces habría construido nuestros cerebros así (*repite la misma trayectoria*), de modo que reconocerían

inmediatamente esos movimientos como si fueran los más simples. Yo creo en la razón. (Brecht, pp. 149-150.)

Mente y realidad están conectadas, forman parte del mismo asunto. Las dos leyes básicas del pensamiento que Aristóteles propuso son suficientemente fuertes como para tratar con este complejo elemento de autorreferencia: ninguna cosa puede ser ella misma y otra al mismo tiempo y ninguna cosa carece de una estructura. Así, la mayoría de las cosas que podemos pensar como irracionales implican solamente falta de racionalidad o acciones humanas imperfectas: la imprecisión de los sentidos, el uso de modos indirectos para alcanzar objetivos (como vimos con Elster), la diversidad o pluralidad de valores y estructuras, todos son problemas de complejidad, fallas, cantidad o calidad, aunque no un desafío para los principios aristotélicos.

Curiosamente, sin embargo, los propios extremos de la visión racionalista, el intento por universalizar las reglas de simplificación, estructuración y similitud, han permitido abrir el análisis de los problemas de la propia racionalidad en su interior y no sólo como "fallas" humanas. En la búsqueda de la omnipresencia de la estructura homogénea, los racionalistas ha mostrado que, sin importar lo cuidadoso que sea el análisis, los motivos que generan las diversas categorías, aunque universalmente presentes, son siempre dados individualmente por hombres y mujeres, en diversos grados y en diferentes cantidades. Y esta diferencia es imposible de extirpar; los más pequeños ángulos diferenciados que cada hombre o mujer generan, hacen en su combinación diferencias enormes (Garelick, *op. cit.*, p. 83). El orden impuesto es imposible de evaluar y medir. Weber definió esto como la diferencia entre la racionalidad formal y la racionalidad real. La racionalidad no es inherente a las cosas, pero es atribuida a ellas. La calculabilidad de medios y procedimientos (racionalidad formal) es diferente de la racionalidad sustancial (el valor de los fines y los resultados) (Brubaker, 1984). Para Weber, la segunda racionalidad es imposible de evaluar y controlar; depende del infinito problema del valor que los individuos dan a las cosas, del orden dado por la persona.

Así, tal vez la irracionalidad no existe (o es imposible de entender por nuestras mentes), pero la irracionalidad de la razón sí es posible. Racionalidad es una construcción mental, limitada porque ha buscado poner fronteras a la complejidad existente a través de la búsqueda de cuestiones comunes y similitudes. Una importante discusión es qué tan lejos podemos llevar la pretensión de similitudes (hasta la uni-

versalidad, como los racionalistas, o particular a las circunstancias, como los relativistas).

La otra gran discusión es ontológica: para emplear la razón es necesario reclamar la verdad *a priori* por la forma de trabajo de la misma razón. Para negar la razón hacemos uso de la razón (para negarla). Así, filosóficamente, no hay razón para el uso de la razón, solamente nuestra intención de utilizarla. Como Nietzsche preguntaba: "Por qué debe una irrefutable suposición ser necesariamente verdadera... La inhabilidad para contradecir cualquier cosa es una prueba de impotencia pero no de verdad" (citado por Garelick, *op. cit.*, p. 94).

La irracionalidad de la razón no niega la validez de la racionalidad sino solamente la imposibilidad de una sola visión abarcadora, clara y precisa del mundo.

### **Algunas notas a la discusión de política pública como pandisciplina o como un híbrido analítico**

El campo de la política pública nació, por lo menos en parte, como respuesta a la crisis de la administración pública y a la incapacidad de enfrentar los problemas públicos y gubernamentales, en la segunda parte del siglo, con los viejos esquemas. En este sentido, la política pública significó un importante esfuerzo para dar nuevo aliento a un campo en crisis.

La interacción de diversos campos, como economía, administración pública, teoría de sistemas, ciencia política, permitió el surgimiento de un nuevo campo que algunos pensaron que llegaría a ser un nuevo campo interdisciplinario (DeLeon, 1988).

Sin embargo, al menos dos importantes factores hacen pensar en una conclusión diferente.

Primero, es interesante notar, por lo menos en Estados Unidos, que la política pública se ha hecho sinónimo del tercer mercado de Hanushek (1990): consejo y asesoría profesional con orientación al cliente. Este fenómeno puede ser consecuencia de una relación dominante por la particular combinación de diversos campos disciplinarios, aunque sólo combinaciones específicas son las dominantes. Es difícil pensar que el análisis de política, al menos con las características que dominan hoy día en Estados Unidos, pueda ser más abstracto y orientado de alguna manera a la teoría. La política pública pretendió dar un aliento a la disciplina de la administración pública y terminó como

una visión de consejo orientado al cliente, sin aspiraciones teóricas, con pretensiones pero incapaz de liderazgo científico.

Segundo, e íntimamente relacionado con lo anterior: aunque es posible encontrar estudios que defienden también el uso de una visión teórica que oriente la actividad de asesoría (DeHaeven, 1990; Lindblom, 1990), es difícil que esos acercamientos salgan de la discusión académica y entren a la arena de la decisión gubernamental [como el estudio de Carol Weiss y Michael Bucuvalas (1980) lo demuestra].

Si esto es verdadero, entonces tal vez estamos observando no un nuevo y salvador campo disciplinario en la arena pública, sino un "híbrido". Dogan y Pahre (1990) proponen que en las ciencias sociales hemos visto en las últimas décadas el desarrollo de varios híbridos, intersección de subcampos particulares, guiados por intentos y perspectivas muy particulares, y desarrollado por varios investigadores o analistas de diferente enfoque metodológico. Esto ha llevado a la creación de una perspectiva de recombinación de tópicos que generan una visión específica. El principal argumento es que nadie puede tener hoy la capacidad de ser un verdadero especialista (porque la incapacidad de interactuar recíprocamente con y en otras arenas produce grandes desventajas para el investigador): los investigadores innovan dentro de límites e intersecciones entre disciplinas y subcampos. Estas recombinaciones de fragmentos académicos a veces permiten crear una nueva interpretación (*op. cit.*, p. 64), pero la búsqueda de grandes paradigmas, continentes teóricos globales, parece haber terminado.

En este sentido, el intento multidisciplinario es una utopía: primero porque nadie puede dominar verdaderamente un área, y segundo porque los grupos y equipos multidisciplinarios no necesariamente combinarán y recombinarán los avances realizados desde diferentes disciplinas (al final lo que se tiene con la mayor parte de los esfuerzos multidisciplinarios es un objeto analizado desde diferentes perspectivas. *Op. cit.*, p. 115).

Tal vez pensar la política pública como un híbrido ayude a cambiar la perspectiva pospositivista (universalista, cuantitativista y paradójicamente, amarrada a la asesoría, con lo que la pretensión neutral y generalista resulta gravemente cuestionada). Después de la segunda Guerra Mundial, la fe y la confianza puestas en el enfoque técnico (a causa del éxito de la investigación de operaciones en algunos bombardeos, por ejemplo) produjeron la idea de que la visión positivista debería ser aplicada a problemas sociales (DeLeon, *op. cit.*, p. 17). Lasswell (1951) podría ser citado como el forjador del nuevo híbrido, aunque

un híbrido con ambiciones universalistas, orientado a los problemas, contextual por naturaleza, explícitamente normativo en perspectiva. La última característica que Lasswell propuso, sin embargo, a la larga quedó muy atrás: multidisciplinario en la visión.

Aunque es verdad que gente con diferentes antecedentes ha contribuido a la construcción inicial de escenarios en la constitución del nuevo híbrido, desde el principio, al menos en Estados Unidos, el prejuicio básico quedó establecido: solamente son aceptables disciplinas que tengan una visión normativa-positivista. La economía, por excelencia y, tal vez, la teoría de sistemas y la parte más formal y ortodoxa de la teoría de las organizaciones. Claro, un pequeño espacio para la teoría comprensiva en política, sociología y administración, siempre y cuando se desarrollen a la luz de los paradigmas técnicos y se amarren a explicaciones que los tomadores de decisiones puedan entender rápidamente. Como Wildavsky planteó en la creación del área de política pública en Berkeley: "Escoge economistas interesados en política, científicos políticos interesados en economía; y sociólogos, abogados, historiadores, filósofos, interesados en ambas" (Wildavsky, 1993, p. 411).

Este campo, más que una multidiscipliplina que pueda guiar el estudio de la arena pública, ha sido un híbrido que ha encontrado su nicho de innovación en la combinación del espacio técnico de la economía, aplicándose a la política, en la búsqueda de asesorar a los funcionarios públicos (o de observarlos y evaluarlos, sin que esto evite que la visión orientada al cliente siga siendo la piedra angular). Este híbrido, aunque trata de reclamar alguna científicidad (en el ortodoxo modo de comprenderla), está lejos de tal posibilidad por la necesidad de orientarse al cliente (que es, a fin de cuentas, lo que le ha otorgado la capacidad de aplicar técnicas al difícil y complejo espacio de lo público y lo gubernamental). En efecto, esta orientación al cliente también ha empujado al híbrido a un espacio innovador, una práctica de acercamiento que pone a la arena de la política "atada al suelo", aunque sea al costo de suponer una dinámica de toma de decisiones racionales y técnicas.

Los analistas de política pública han intentado formalizar la arena política y sintetizar (en ocasiones reduciendo al mínimo) lo político en una ecuación racional o en el desarrollo de un proceso de pasos y fases. La tendencia dominante en Estados Unidos ha sido un esquema muy fuerte, basado en condiciones históricas propias de ese país, y las tendencias marginales que han tratado de diferirlo (probable-

mente con las excepciones mayores de Lindblom, 1990, y Allison, 1974) han encontrado un espacio (y presupuesto) comparativamente limitado para sus ideas.

Sin embargo, como todos los híbridos, éste también sufre de generalizaciones y, consecuentemente, de más hibridización. Todavía orientado al cliente, pero con una discusión más formal acerca de la validez interna y externa que poco ha preocupado a muchos investigadores del área (DeHaeven, 1990); o más profesionalizado y, por tanto, enérgico para definir el verdadero límite (más allá del pretendido universalismo de las propuestas pospositivistas) del espacio de la política pública en la arena analítica (Cortés, 1994). Tal vez el bien conocido trabajo de Lindblom (1977, 1979, 1990) sea un buen ejemplo de las posibilidades que existen de romper el monopolio de la visión pospositivista de orientación técnica al cliente: el “método de control social” (autoridad, cambio y persuasión), por ejemplo. Lindblom arguye que la opción histórica ha sido autoridad y cambio: los que buscan autoridad y los que tratan de controlarlos. La política, continúa Lindblom, viene a ser en gran parte no un ejercicio piramidal de autoridad, sino un juego vasto de complejas interacciones mutuas.

En este documento he tratado de dar forma a una de las alternativas posibles para abrir el monopolio pospositivista de la política pública. Todavía pienso que las propuestas de Habermas, Foucault, Sfez y otros, podrían ser importantes vías para explorar este híbrido. Sin embargo, sería bueno, para acercarse a las mentes orientadas al cliente de la mayor parte de los defensores del enfoque dominante de política pública, usar el mismo idioma formal para mostrar el espacio existente de racionalidades diferentes. Las paradojas de Arrow, la teoría del intercambio social y los modelos de Elster exhiben un campo importante de estudio, con la ventaja (por lo menos en términos de comunicación con la corriente líder) de ser formal e instrumental, con un uso crítico de los instrumentos propios de la teoría de juegos.

El enfoque de “policy” se ha convertido en un espacio peligrosamente cerrado a otras alternativas. La interferencia de teorías nuevas y acercamientos que afectan a prácticamente todas las demás disciplinas no parece estar actuando en este híbrido. Incluso la “arcaica” administración pública, que el enfoque de política alguna vez buscó renovar (o enterrar en algunos casos), ahora está discutiendo de cerca y seriamente la “teoría del caos”, la “teoría cuántica o nueva física”, la “administración pública posmoderna”, etc. No así el análisis de política pública: aquí todavía se discute acerca de los límites y fronteras entre

“las fases” del proceso y cómo hacer entendibles los memorandos dirigidos a los ocupados tomadores de decisiones.

Me parece que la visión económica y racionalista que hasta ahora ha dominado el campo ha tenido avances mayores en el pasado; sin embargo, esta misma tendencia cerrada y limitada podría ser una pesada carga para avanzar en el futuro. Como hemos visto, la racionalidad es una herramienta muy fuerte, pero tiene sus límites y se debe avanzar desde la búsqueda de una regularidad-sencilla hasta una muy compleja de interconexión-regularidad, sin intentar sustituir la realidad con el modelo (como ha pasado con la mayor parte de las propuestas de fases de política).

Si es que el análisis de política pública continuará siendo una propuesta de *avant garde*, debe evolucionar hacia la definición de racionalidades nuevas más complejas o esperar hasta que la diversidad y complejidad de la realidad dispongan del uso de la lógica racional extrema, con una gran capacidad de medición y tratamiento de los fenómenos concretos, pero inútil para la solución de problemas interconectados.

Por la complejidad de las situaciones que se observan en la arena pública, es necesario buscar alternativas, advirtiendo sin embargo que los lenguajes de éstas seguramente tomarán tiempo para ser socialmente procesados, además de padecer graves problemas de evaluación y formalización. Sin embargo, pienso que vale la pena hacerlo con los ojos abiertos al futuro.

### Referencias bibliográficas

- Arrow, Kenneth (1963), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.
- (1970), *The Limits of Organization*, Nueva York, Norton.
- Allison, Graham (1974), *The Essence of the Decision*, Boston, Harvard University Press.
- Barry, Brian y Hardin Russell (eds.) (1982), *Rational Man and Irrational Society?*, Beverly Hills, Sage.
- Baumol, William (1982), “Welfare Economics and the Theory of the State”, en Barry, Brian y Hardin Russell (eds.) (1982), *Rational Man and Irrational Society?*, Beverly Hills, Sage.
- Brecht, Bertolt (1981), *Teatro completo 1*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Brubaker, Rogers (1984), *The Limits of Rationality. An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*, Londres, Allen and Unwin.



- Buchanan, J. y G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor/University of Michigan Press.
- Buchanan, J. y R. Tollison (eds.) (1972), *Theory of Public Choice. Political Applications of Economics*, Michigan, University of Michigan Press.
- Clegg, Stewart (1990), *Modern Organizations: Organizational Studies in the Postmodern World*, Londres, Sage.
- Coleman, James (1986), *Individual Interest and Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cook, Karen (ed.) (1987), *Social Exchange Theory*, Newbury, Sage.
- Cortés, Michael (1994), "Policy Analysis and Community Organizing: The Case of Latino Advocates", ponencia presentada en la Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action, Berkeley.
- Cox, Fred, John Erlich y Jack Rothman (1970), *Strategies of Community Organization*, Itaca, Peacock.
- DeHaeven, Lance (1988), *Philosophical Critiques of Policy Analysis: Lindblom, Habermas and the Great Society*, Gainesville, University of Florida Press.
- DeLeon, Peter (1988), *Advice and Consent. The Development of the Policy Sciences*, Nueva York, The Russell Sage Foundation.
- DeSario, Jack y Stuart Langton (eds.) (1987), *Citizen Participation in Public Decision Making*, Nueva York, Greenwood Press.
- Dogan, Mattei y Robert Pahre (1990), *Creative Marginality, Innovation at the Intersection of Social Sciences*, Boulder, Westview.
- Elster, Jon (1979), *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1983), *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1989), *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge, Cambridge Press.
- Foucault, Michel (1972), *Archaeology of Knowledge*, Nueva York, Pantheon Books.
- Garelick, Herbert (1971), *Modes of Irrationality. Preface to a Theory of Knowledge*, Países Bajos, Martinus Nijhoff.
- Habermas, Jurgen (1978), *Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- Hanushek, Eric (1990), "The Policy Research Markets", *Journal of Policy Analysis and Management*, núm. 9, primavera, pp. 146-154.
- Heath, Anthony (1976), *Rational Choice and Social Exchange*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel y John Nelson (1976), *No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kiel, Douglas (1994), *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Jossey Bass.

- Lasswell, Harold y Daniel Lerner (1951), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press.
- Lee, Raymond (1994), "Modernization, Postmodernism and the Third World", *Current Sociology*, vol. 42, núm. 2, Sage.
- Levitan, Sar (1969), *The Great Society's Poor Law. A New Approach to Poverty*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Lindblom, Charles (1977), *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books.
- (1979), "Still Muddling, not yet Through", *Public Administration Review*, núm. 39, noviembre-diciembre.
- (1990), *Inquiry and Change*, New Haven, Yale University Press.
- Luhmann, Niklas (1968), *Fin y racionalidad de los sistemas*, Buenos Aires, Paidós.
- (1990), *Essays on Self-Reference*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- (1993), *Risk: A Sociological Theory*, Nueva York, Andine de Gruyter.
- Liotard, Francis (1980), *La condición posmoderna*, México, Gedisa.
- MacKay, Alfred (1980), *Arrow's Theorem. The Paradox of Social Choice*, New Haven, Yale University Press.
- Oszlak, Óscar (1974), *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Argentina, CEDES.
- Rothman, Jack, John Erlich y Joseph Teresa (1981), *Changing Organization and Community Programs*, Newbury, Sage.
- Sen, A.K. (1970), *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco, Holden-Day.
- Sica, Alan (1988), *Weber, Irrationality, and Social Order*, Berkeley, University of California Press.
- Sfez, Lucien (1979), *Crítica a la decisión*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Simon, Herbert (1947), *Administrative Behavior*, Chicago, University of Chicago Press.
- Weiss, Carol y Michael Bucuvalas (1980), *Social Science Research and Decision-Making*, Nueva York, Columbia University Press.
- Wildavsky, Aaron (1993), *Speaking Truth to Power*, New Brunswick, Transaction.

**Gestión y organización**

## La comunidad y la anarquía en los sistemas administrativos modernos

Linda deLeon

**E**n años recientes ha tenido lugar una oleada de cambios en las organizaciones de los gobiernos de Estados Unidos, Europa y los países del Commonwealth británico. Con una fuerte crítica al modelo burocrático, la ortodoxia sostiene que las organizaciones públicas necesitan mayor flexibilidad y maniobrabilidad para responder creativamente a las nuevas condiciones y a las que están en proceso de cambio. A las organizaciones que poseen estas características se les califica de “posburocráticas”, “autodiseñadoras” o de tipo japonés (Korac-Boisvert y Kouzmin, 1994).

No obstante, la burocracia aún tiene sus defensores (Jaques, 1990) y casi todas las dependencias gubernamentales—hasta en las naciones en que más asiduamente se ha buscado la reforma administrativa—siguen siendo burocráticas.

En Estados Unidos, la creciente demanda de servicios del sector público y un sentimiento antifiscal entre los electores presionan a las dependencias para que sean más innovadoras. Sin embargo, en países

---

Linda deLeon es profesora adjunta en la escuela de estudios de posgrado de Relaciones Públicas de la Universidad de Colorado en Denver. Anteriormente era directora de Recursos Humanos en una empresa del sector privado en California. Realiza investigaciones sobre teoría de la organización, reforma administrativa, los profesionales del sector público y la ética, y los valores en las organizaciones. La autora se encuentra en gran deuda con las personas que aportaron sus comentarios sobre este texto: Luis Montaña Hirose de la Universidad Autónoma Metropolitana y David Arellano Gault del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quienes discutieron la ponencia durante su presentación en el XX aniversario de la fundación del CIDE, celebrado en la ciudad de México, en junio de 1996. No podría abarcar aquí sus profundos comentarios que fueron de gran ayuda en la revisión de la ponencia, pero he sacado gran provecho de su crítica. Traducción del inglés de Sofía Figeman.

que buscan el crecimiento económico y la modernización, y que al mismo tiempo tratan de satisfacer las necesidades de una población variada y en aumento (como en México) también se palpa la necesidad de una administración creativa y flexible. Este artículo sostiene que aunque la burocracia funciona bien para ciertos propósitos, existen otros tipos de estructuras mucho más efectivas para manejar problemas muy complejos.<sup>1</sup> Dos formas de organización en particular merecen atención: la "comunidad" y la "anarquía organizada". Para empezar, en un marco de referencia sencillo se ordenarán algunas ideas sobre cómo están estructuradas las organizaciones y el porqué de esa estructura; luego se planteará la manera tan compleja en la que diversos modelos puros se estratifican, producen híbridos y se mezclan en el mundo real y, por último, nos centraremos en las comunidades y las anarquías, sus puntos fuertes y sus debilidades, así como en las lecciones relacionadas con su papel en los sistemas administrativos modernos.

### El problema del espacio de las organizaciones públicas

En un análisis que se convertiría en lectura básica, *Organization in Action* (1967), James Thompson y su colega Arthur Tuden elaboraron un cuadro dividido en cuatro que ofrece un método para clasificar estructuras de organización (1959). A partir de la premisa de que la toma de decisiones constituye el acto organizacional central, postulan dos planos importantes de las situaciones en las que hay que tomar decisiones. Primero, ¿las metas por lograr son claras o ambiguas? Segundo, ¿los medios para lograrlas son conocidos y ciertos o desconocidos e inciertos? Al contraponer estos dos planos se obtienen las cuatro celdas que se muestran en el cuadro de la página 353.

Cuando las metas son claras y los medios conocidos (celda 1), la toma de decisiones es relativamente sencilla: es una cuestión de "cálculo". Dichas decisiones se codifican fácilmente como reglas de procedimiento y la estructura organizacional que las maneja, de la manera más expedita y con un mínimo de desviación, es burocrática. Las características de esta estructura, conocidas gracias al enfoque de Max Weber en su obra fundamental (1947), incluyen jerarquía, impersonalidad, formalismo, división del trabajo y especialización. El poder se

**Cuadro.** Procesos de decisión: estrategias y estructuras

		<i>Metas (preferencias concernientes a posibles resultados)</i>	
		<i>Claro</i>	<i>Ambiguo o en conflicto</i>
<i>Medios (conocimiento de la causa-efecto en las relaciones)</i>	<i>Ciertos</i>	CELDA 1 <i>Jerarquía</i> Estrategia computacional, estructura burocrática.	CELDA 2 <i>Pluralismo competitivo</i> Estrategia de negociación, estructura representativa.
	<i>Inciertos</i>	CELDA 3 <i>Comunidad</i> Estrategia de opinión, estructura universitaria.	CELDA 4 <i>Anarquía</i> Estrategia de decisión por inspiración, estructura en red.

centraliza en la cabeza de la organización y fluye en cascada mediante la delegación de facultades a los niveles inferiores. La responsabilidad se logra a través del cumplimiento de reglas formales que los empleados deben acatar y también mediante una supervisión estricta de cada nivel por parte del nivel superior. Las jerarquías son muy útiles para organizar a un gran número de personas que buscan una meta común, pues al regularizar y codificar los procedimientos, se obtiene gran economía y eficiencia. Sin embargo, también plantean problemas, como lo han señalado muchos críticos (incluyendo al propio Weber). En su forma más radical son totalitarias y se caracterizan por rigidez patológica, conformismo forzado, libertad individual limitada, pensamiento convencional y enajenación del trabajador.

En la celda 2, las decisiones incluyen metas opuestas o ambiguas, pero si se pueden determinar, se entienden claramente los medios para lograr cualquiera de las opciones. Estas decisiones pertenecen al ámbito de la política y se toman empleando los procesos de discusión, negociación, términos medios y formación de coaliciones. En el ámbito político los grupos (incluyendo los partidos políticos) pelean por el poder. Tras la victoria de un grupo o coalición, sus programas y políticas se turnan a una organización burocrática para ser puestos en marcha. Dentro de una organización, el modelo pluralista competitivo es ade-

<sup>1</sup> La profundización del análisis que ofrezco aquí aparece en varias publicaciones sobre administración pública en Estados Unidos. Véase la bibliografía al final del artículo.

cuado cuando la misión no es clara o cuando existe una lucha por el control. En tales circunstancias, los miembros participarán en manobras políticas. Una vez resuelto el conflicto, la organización puede funcionar como una jerarquía, pero mientras aquél continúe, semejará una oligarquía en la que la eficiencia se compromete mientras las facciones luchan por el poder.

La gran ventaja del pluralismo competitivo radica en que, si los poderes en disputa se encuentran más o menos en equilibrio, cada uno actúa para controlar y balancear a los otros, lo que evita la tiranía de cualquiera de las facciones. Además, las facciones de tal sistema serán sumamente sensibles a las opiniones de sus partidarios tanto internos como externos a la organización. Por otra parte, una organización pluralista competitiva sirve sólo a grupos e individuos lo suficientemente poderosos y escuchados como para ser los "jugadores" en la partida, mientras que a los débiles y carentes de voz los hace menos. Un peligro adicional está en que si los grupos contendientes se encuentran en perfecto equilibrio, cada uno puede bloquear la acción del otro, lo cual deriva en un empate.

Las características de la celda 3 son: acuerdo en las metas pero incertidumbre en cuanto a los medios para lograrlas. En ese caso, la pericia (conocimiento de los medios) es un recurso escaso y, por lo mismo, muy apreciado. La participación es general, puesto que cualquiera que sea experto en la materia pertinente puede intervenir en la toma de decisiones. De hecho, las clasificaciones estrictas de las categorías son contraproducentes porque inhiben la voluntad de los participantes del nivel bajo para compartir su conocimiento y, con ello, reducen la calidad de las decisiones del grupo. Entre más conocimientos tengan, mayor será su influencia. Otras fuentes de influencia y prestigio son la habilidad para resolver conflictos y para crear consensos.

Las estructuras de organización adecuadas para este tipo de toma de decisiones reciben a veces el nombre de *comunidades*, porque son planas, cohesivas y se basan en valores compartidos, cuidadosamente inculcados.<sup>2</sup> Las profesiones y las facultades universitarias tradiciona-

les son ejemplos de ello: la complejidad del saber en leyes o medicina requiere el dominio de un campo amplísimo de conocimientos que se obtiene mediante un largo proceso de estudios y cuya incertidumbre a menudo lleva a los profesionales a calificar su trabajo como un "arte" más que como una "ciencia". Puesto que el conocimiento de una profesión es esotérico, normalmente la rendición de cuentas sólo es posible entre iguales, ya que los no iniciados carecen de la comprensión necesaria para hacer juicios. Sin embargo, la revisión por parte de iguales es polémica, puesto que los profesionales suelen protegerse entre sí y, por tanto, aplican castigos muy leves en caso de errores.

Las decisiones en la celda 4 incluyen las metas que no son claras o que son conflictivas y el conocimiento de la causa-efecto (o los medios) es incierto. Los teóricos contemporáneos de la organización han llamado a estas organizaciones "redes" o "anarquías organizadas". Cuando describen estas últimas, por ejemplo, Cohen *et al.* (1972), citan tres características definitorias: preferencias problemáticas, tecnología imprecisa y constante flujo de tomadores de decisiones. En lo que jocosamente llaman el modelo "cesto de basura", las metas se definen sólo en el proceso de debate y selección de medios políticos particulares. Las organizaciones anárquicas son planas, como las comunidades, pero no son cohesivas: sus miembros tienen intereses tanto comunes como conflictivos. Sin embargo, a diferencia de los sistemas pluralistas competitivos, el conflicto no termina en victoria para una de las partes, la cual alcanza después el poder autoritario en la toma de decisiones.

Así pues, una teoría muy elaborada de las organizaciones propondría que una determinante de importancia de la estructura es el tipo de situación de decisión que enfrenta la organización. Pero, sin duda, el lector ya ha comenzado a preguntarse de qué manera ubicar las organizaciones reales en el espacio de decisión ilustrado en el cuadro. En realidad, las cuatro celdas no están delineadas de manera clara ni son mutuamente excluyentes. Muy pocas organizaciones reales se ubicarían en los cuatro extremos del cuadro, representando los cuatro "tipos puros" de la estructura. En vez de eso, las situaciones de decisión pueden caer en cualquier lugar del cuadro y la mayor parte de las organizaciones serán una mezcla o un tipo imperfecto.

Además, una organización no sólo toma un tipo de decisión sino que sus problemas, por lo general, son de diversas índoles. ¿Cómo es posible, entonces, que la identificación de la naturaleza de los problemas nos dé alguna guía relacionada con la estructura? Thompson (1967) resolvió el asunto al sugerir que la estructura depende del tipo

<sup>2</sup> Estoy en deuda con mi colega David Arellano Gault por la observación de que en México el comunitarismo tiene un contexto histórico cultural muy diferente al de Estados Unidos. En Estados Unidos, comunidad quiere decir igualitarismo, participación y valores compartidos (Peck, 1987). Sin embargo, en México la idea comunitaria se relaciona con la tiranía de los "caciques", la creación de los nichos de poder "que ocupan los caciques poderosos, paternalistas y a menudo violentos". En algunos casos en que el gobierno mexicano ha creado programas basados en la organización comunitaria se han escuchado voces que sugieren la posibilidad de que tal iniciativa crearía nuevos "cacicazgos".

de problema *más común* para la organización o, en otras palabras, que la estructura está determinada por el tipo de decisiones más características que la organización adopte. También afirmó que ciertas clases de decisiones son más importantes, más críticas, para alguna administración en particular y que se debe elaborar su estructura para manejarlas. Otros teóricos proponen que los procesos de decisión pueden verse *simultáneamente* como burocráticos, políticos, comunitarios o anárquicos (Allison, 1971; Bolman y Deal, 1990), y que los modelos son lentes por medio de los cuales una situación se aprecia de maneras diferentes. Además, las preferencias por los tipos particulares de organización toman la forma que les dan la cultura y la experiencia: Chisholm (1989) sostiene que cuando las dependencias de una área de la política parecen “descoordinadas” estamos condicionados a sacar la conclusión precipitada de que se les debe reunir dentro de cierto tipo de control jerárquico, incluso allí donde la jerarquía exija costos más altos (más niveles de comunicación, mayor formalización) que las formas alternas de coordinación.

Finalmente, otra razón por la que problemas y estructuras no están vinculados de manera tan ordenada como aparentemente dicta la teoría, es que el problema del espacio de la organización pública, por lo menos en parte, se construye socialmente. Las metas y los medios se arreglan en jerarquías —una meta particular también podría verse como el medio para llegar a un fin superior—, de tal modo que la definición de una situación de decisión particular pueda interpretarse en más de una forma. Entonces, los participantes en la organización, y en el caso de las organizaciones públicas los ciudadanos y funcionarios de la política, tienen algún grado de *decisión* relacionado con su punto de vista sobre el problema del espacio en el que operan las administraciones.

En Estados Unidos, la construcción social de los problemas administrativos ha cambiado significativamente en las últimas décadas. Los problemas del gobierno, que antes veíamos como burocráticos, políticos o como un área para técnicos y profesionales, ahora los consideramos cada vez más como de desorganización (anárquicos), aunque los puntos de vista del electorado en estos asuntos difieren en gran medida del enfoque de los expertos y de los funcionarios. Este cambio hacia una interpretación de los problemas como desorganización se ilustra con las ya tan descritas tendencias de opinión del público estadounidense.

Consideremos primero el plano de las metas en el cuadro. Hoy en

día, los estadounidenses parecemos tener una fijación con la “diversidad” de nuestra población y, por lo tanto, esperamos poco consenso en las metas públicas. Anteriormente, asumíamos sin preocupación que todos los tipos heterogéneos de personas que ingresaran en el país podrían amalgamarse en la gran “fundidora”. Sin embargo, ahora estamos convencidos de que hay enormes diferencias de opinión resultado de nuestra diversidad y de que estas diferencias son extremadamente resistentes a las anticuadas técnicas de elaboración de consenso o, a falta de eso, de un término medio. De hecho, percibimos las polaridades de opinión aun cuando existe un amplio consenso. Por ejemplo, un observador (Rosenblatt, 1992) resalta que nuestra atención nacional se ha concentrado en los puntos de vista irreconciliables sobre el aborto de los activistas de “proelección” y de “provida”, mientras la gran mayoría de los estadounidenses *concuerta* en este tema y cree que el aborto debería ser legal pero fuertemente desalentado. O como a pesar del creciente debate sobre las políticas de acción afirmativa, muchos estadounidenses que están de acuerdo en que el trato preferencial es erróneo, creen que se deberían promover las iniciativas proactivas para contratar, capacitar, apoyar, promover e incluir a las minorías en todas las áreas de la vida pública. Estos ejemplos ponen en evidencia que nuestro problema del espacio no es completamente un fenómeno objetivo, una reacción a las condiciones externas, sino un fenómeno subjetivo, construido socialmente.

Así como cada vez más creemos que hay poco consenso en las metas públicas, también tenemos cada vez menor fe en la capacidad humana para comprender la causa y el efecto. A pesar de que los físicos y otros científicos “duros” todavía tienen la ingenua admiración del público, la ciencia social es vista con gran escepticismo, y sus progenitores, las grandes universidades dedicadas a la investigación, pierden la confianza del público (y los fondos públicos) año tras año. Este fenómeno se alimenta, en parte, de los reportajes jubilosos de los periódicos sobre las nuevas investigaciones, las cuales contradicen el pensamiento anterior. Por ejemplo, en el pasado los estudios sugerían que el café era dañino para la salud y, más tarde, otras investigaciones informaban que no la afectaba. Lo que es más importante, el escepticismo relacionado con la ciencia es el resultado inevitable del gran y evidente fracaso de los investigadores, durante décadas, para resolver problemas sociales malignos, como la delincuencia, el abuso de las drogas, la violencia intrafamiliar, el abuso infantil y muchos más.

El resultado neto de ambas tendencias —creer que el consenso de

las metas es imposible y que la ciencia es incapaz de ofrecer los medios para lograr los objetivos— es el caos que se ve por doquier. Y las insuficiencias de la burocracia se perciben muy agudamente, a pesar de ser la estructura de elección para resolver problemas más sencillos.<sup>3</sup> Hoy en día es muy raro escuchar una defensa de las formas de organización burocráticas. De hecho, un comentarista dijo recientemente que Federal Express, la gran compañía de correo de entrega inmediata, era “muy exitosa”, a pesar de su estructura jerárquica. Por supuesto que aquí el análisis indicaría que la jerarquía se adecua perfectamente a la meta clara y a la tecnología bien desarrollada de Federal Express, motivo por el cual su éxito no debería ser motivo de sorpresa.

Tampoco es común oír un llamado a incrementar la politización de las organizaciones públicas. Y aunque la “dicotomía política-administración” ha sido ampliamente desprestigiada para favorecer el punto de vista de que buena parte de la actividad administrativa tiene características políticas, la “política organizacional” es vista a menudo como un aspecto poco afortunado (aunque tal vez inevitable) de la vida laboral. Ciertamente el modelo político sigue siendo muy útil en la descripción y explicación de fenómenos como la elaboración del presupuesto o la relación entre la dirección y los sindicatos de trabajadores del gobierno, sin embargo, las confrontaciones entre adversarios y las astutas maniobras y luchas ideológicas de la política partidista son vistas con tanto enfado y disgusto como la burocracia.

Puesto que los problemas públicos parecen encontrarse —tanto para los formuladores de políticas como para el electorado— en la mitad inferior (celdas 3 y 4) del cuadro, las formas organizacionales que corresponden a estos problemas reciben naturalmente muchísima atención en publicaciones académicas y profesionales. En los siguientes apartados, dirigiremos nuestra atención primero a las organizaciones estructuradas como comunidades y después a aquellas que toman una forma anárquica.

<sup>3</sup> Para quienes leen la literatura académica sobre negocios y administración pública de Estados Unidos no será una sorpresa esta asociación de reforma administrativa y sentimientos antiburocráticos. En Estados Unidos (y hasta cierto grado en Australia, Canadá y Nueva Zelanda), movimientos recientes como Dirección de Calidad Total, “reinención del gobierno” y otros esfuerzos de reforma, han dado mucho mayor énfasis del que realmente tienen en Europa o México a la facultación de los empleados (así como mayor discreción gerencial), las estructuras planas, los equipos de autodirección, la participación de los sindicatos en el establecimiento de las políticas, etc. En Gran Bretaña, Europa y México el énfasis ha sido tecnocrático casi por completo, pero con un ingrediente de competencia de libre mercado.

## Comunidades

El “comunitarismo” ha estado en boga en años recientes: nos sugiere que los sistemas y organizaciones políticos congeniarían más y serían más equitativos si tuvieran su base en valores comunes, metas compartidas y confianza mutua (Bellah, Madsen, Sullivan, Swidler y Tipton, 1985; Etzioni, 1988; Peck, 1987; Wamsley *et al.*, 1990). Las comunidades por lo general son pequeñas y, aunque se dan conflictos en ellas como en todos los grupos humanos, normalmente hay un margen bastante amplio de asuntos, sustantivos y de procedimiento, sobre los que existe un consenso de grupo. En este tipo de organizaciones el poder se encuentra muy descentralizado y las relaciones son igualitarias. La rendición de cuentas se logra mediante procesos que aseguran una amplia participación en la toma de decisiones. Existen dos tipos importantes de organizaciones comunitarias cada vez más comunes en los sistemas administrativos de Estados Unidos: las organizaciones formadas por empleados profesionales y las que se basan en equipos.

Las organizaciones de profesionales, como los grupos médicos o psiquiátricos, las facultades universitarias o los consultores administrativos, son ejemplos contemporáneos de organizaciones comunitarias. Los profesionales toman decisiones en donde las metas son claras pero los medios para lograrlas son inciertos. En el ejemplo de la medicina, todos —doctor, paciente, parientes— coinciden en que la meta es devolver la salud al paciente. No obstante, a pesar de los asombrosos logros de la medicina moderna, el diagnóstico y la prescripción no son ciencias exactas, de tal suerte que los médicos deben tomar decisiones riesgosas en las que el éxito o el fracaso son obvios. Si cuando muere un paciente el doctor pudiera tener cargos por homicidio, nadie estaría dispuesto a practicar la medicina. Entonces, la sociedad hace un contrato con las profesiones intercambiando una “licencia” por un “mandato” (Hughes, 1959). Los profesionales obtienen una licencia que no pueden reclamar los que no lo son: la exención de juicio cuando no se trate de negligencia. A cambio, ellos se comprometen a cumplir el mandato: la función social de sanar al enfermo y al herido.

Con el tiempo, muchos oficios se han vuelto profesiones y las organizaciones gubernamentales en particular tienen una muy alta concentración de empleados profesionales (Mosher, 1968). Muchos estudios han destacado que los directores de las organizaciones de estructura burocrática tienen dificultad para ejercer control jerárquico sobre aquellos subordinados cuya experiencia profesional excede la

propia (Benveniste, 1987; Engel, 1970; Hall, 1968; Montagna, 1968; Scott, 1966). Con empleados profesionales, la autoridad de la pericia es mucho más persuasiva que la autoridad que da el puesto y es más probable que la rendición de cuentas se haga por medio de la revisión por parte de iguales que por la disciplina de los superiores en la organización.

Otra variante contemporánea de estructura comunitaria es la que ejemplifican las organizaciones que conforman los equipos. Estos pueden tomar diversas formas, desde los equipos de trabajo que se dirigen a sí mismos hasta los grupos dominados por un líder fuerte (los equipos de fútbol americano son un claro ejemplo de lo anterior). Lo que todos los equipos efectivos tienen en común es una meta compartida, que por lo general son grupos muy pequeños, relativamente planos y que muestran una cohesión considerable. Los grupos de autodirección (Orsburn, Moran, Musselwhite y Zenger, 1990), que pueden existir dentro de cualquier tipo de organización, son diferentes de otros equipos de trabajo, pues tienen un bajo grado de especialización entre los miembros del equipo (en vez de eso, todos tienen capacitación para realizar el trabajo de los demás), y tienen un sistema de recompensa vinculado al desempeño del equipo, no al individual, ni a las habilidades personales ni a la antigüedad. El término "autodirección" se refiere al hecho de que la unidad laboral ha absorbido muchas de las funciones de la dirección, como planeación, elaboración de horarios y monitoreo del trabajo y, en algunos casos, elaboración de presupuesto, manejo de recursos humanos y garantía de la calidad.

### *El lado oscuro de la comunidad*

Las virtudes de las comunidades son un tema que han tratado varios escritores contemporáneos (Bellah *et al.*, 1985; Hummel, 1990; Peck, 1987; White y McSwain, 1990), quienes sostienen que un sistema comunitario de relaciones sociales y organizacionales es más humano y satisfactorio que los modelos burocráticos o políticos. Al igual que el movimiento por las relaciones humanas y el subsecuente enfoque conductista sobre el comportamiento de la organización, el enfoque comunitario considera las necesidades de pertenencia, afiliación o amor como acicates importantes para la actividad en la organización. Los comunitarios ven el liderazgo como una función compartida, un manto que pasa de individuo en individuo según la pericia que se tenga para

resolver el problema que enfrenta la comunidad. De manera similar, en las organizaciones profesionales un individuo emerge como *primus inter pares* cuando se necesita su experiencia especializada.

Sin embargo, aunque las comunidades tienen grandes virtudes —el sentido de pertenencia que nace entre los participantes, su capacidad de ser flexibles y de sacar el potencial humano de cada miembro del grupo—, el inconveniente potencial más importante es la creación de una presión tiránica para conformarse, como sostiene el uso convencional en Estados Unidos respecto a las desventajas de vivir en un pueblo pequeño. Janis (1983) analizó el proceso mediante el cual grupos con gran cohesión pueden forzar una conformidad dañina en su retrato del "pensamiento de grupo". (Taylor, quien ha escrito sobre este tema, concluye que las comunidades pueden ser de hecho coercitivas, aunque no lo sean inherentemente. Y que incluso las comunidades coercitivas no son tan represivas como los estados moderadamente controladores, ya que existe participación en la toma de decisiones colectiva y aun en los procesos mismos de control social.)

Otro problema observado con las organizaciones de profesionales se da porque tienen pericia especial en lo que concierne a problemas que son importantes pero no ampliamente comprendidos. A fin de proteger la concesión de la "licencia" para la profesión, los profesionales tienden a defenderse vigorosamente entre sí de los ataques de los extraños, y puesto que éstos no entienden el trabajo de los primeros lo suficiente como para hacer una crítica efectiva, sólo las conductas reprobables más extremas permiten llevarlos a juicio. Los policías (cuyo trabajo recae sobre todo en la celda 3, pero que por lo general están organizados en forma jerárquica y burocrática) muestran esta actitud protectora y hasta defensiva; no soportan la vigilancia de los civiles, defienden a sus compañeros de los ataques de extraños y tienden a socializar, principalmente, con otros policías. Todos los comportamientos, menos el último, son muy similares en otras profesiones tradicionales, como la medicina y la abogacía.

### **Anarquías**

A primera vista, las organizaciones anárquicas pueden parecer escasas o hasta inexistentes en los sistemas administrativos modernos. El término mismo genera inquietudes. Como filosofía política, el anarquismo ha sido considerado generalmente peligroso o utópico y en el habla



cotidiana de hoy en día, anarquía significa lo mismo que “caos”: un estado de inestabilidad sin reglas muy peligroso. Sin embargo, como resultado del desarrollo de la ciencia natural (Gleick, 1987; Kiel, 1994; Wheatley, 1992), hemos comenzado a pensar en el caos como un estado *saludable*, precursor necesario de un cambio benéfico. Tal vez sea entonces el momento de reexaminar la anarquía como una estructura organizacional, sin prejuicios sobre su valor o su viabilidad.

La palabra griega *anarchos* significa “sin reglas”. En un tratado moderno sobre las ideas anarquistas, el filósofo Michael Taylor (1982) define la anarquía como “la condición del no Estado” (p. 4), en el que no hay especialización de los puestos políticos (todo el mundo participa por igual en la toma de las decisiones políticas) ni existen medios para forzar las decisiones colectivas. La “no especialización de los puestos políticos” no significa que no existan líderes ni actividades organizadas; simplemente quiere decir que no hay una persona que se pueda *especializar* en ser líder: cualquiera puede asumir el papel en cualquier momento si siente tal inclinación y si encuentra el apoyo. De igual manera, aunque la fuerza coercitiva no puede, por definición, usarse para hacer que los participantes respeten las decisiones colectivas, no existe razón alguna para que no se intente usar las técnicas *persuasivas* (control social).

Tal vez el mayor obstáculo para que se tome en serio al anarquismo como teoría política u organizacional ha sido el temor de que un sistema anárquico no pueda generar el orden social. Michael Taylor, cuya definición de anarquía usamos aquí, sostiene que un sistema político anárquico no tiene que ser ni inestable ni coercitivo, *si es* en cambio una comunidad. Sin embargo, algunos sistemas mucho más pequeños tienen menor dificultad para mantener el alto grado de libertad individual característico de las anarquías sin desintegrarse. En este análisis el énfasis no se encuentra en los sistemas políticos sino en las organizaciones individuales, o hasta en subgrupos (departamentos, programas o equipos) dentro de una organización. Las características que identifica Taylor —la no especialización de los puestos políticos y la no imposición de las decisiones colectivas— aparecen en dos tipos principales de estructura de la administración contemporánea, las llamadas “organizaciones en red” y las “empresas públicas”.

## Redes

He empleado en otras partes el término “red” (DeLeón, 1994) para describir las organizaciones o los sistemas anárquicos. Las redes son estructuras coordinadoras de diferentes tipos, como las redes de políticas, las redes interorganizacionales o intergubernamentales, o las redes temáticas (Hecló, 1978). Son planas y flojamente acopladas, no tienen autoridad central (la imagen adecuada es una red de pescar y no una telaraña) ni límites fijos. A diferencia de las comunidades, en que los miembros tienen muchos valores e intereses compartidos, las redes se caracterizan porque los intereses de sus miembros se *traslapan* (aunque no todos compartan los intereses o los valores individuales). Por supuesto, las organizaciones y sistemas reales caen en cualquier punto del espectro entre la anarquía y la comunidad; las redes particulares pueden estar más cerca a uno u a otro polo.

El parteaguas en el estudio sobre las redes en las organizaciones llegó con la descripción de Roethlisberger y Dickson de los conocidos Experimentos Hawthorne de la década de 1930. Ellos descubrieron que la “organización informal” comprende redes o sistemas de relaciones sociales que complementaron (o a veces subvirtieron) las pretensiones organizacionales formales. Ese concepto se empleó mucho durante la década de 1950 en campos diversos, como la antropología, la psicología, la sociología, la salud mental y la biología molecular, y en años recientes ha logrado atención adicional en la teoría de la organización, como se ejemplifica en el volumen elaborado a partir de una conferencia sobre redes y organizaciones que se llevó a cabo en Harvard en agosto de 1990 (Nohria y Eccles, 1992).

Actualmente, los estudios sobre redes toman diferentes formas. Algunos observadores parten de la idea de que las organizaciones son sistemas complejos de redes superpuestas en las que cada una tiene diferentes funciones para la organización (Powell, 1991). En estos estudios, una red es una *característica* de una organización, suplementaria a la estructura organizacional formal.

Otros analistas emplean el término “red” para referirse a estructuras coordinadas particulares de varios tipos, como redes de políticas (Marin y Mayntz, 1991; Meltsner y Bellavita, 1983; Rhodes, 1991), redes temáticas (Hecló, 1978), redes interorganizacionales (Lorenz, 1991; Perrow, 1992), o las redes intergubernamentales (Boje y Whetten, 1981; Chisholm, 1989; Gage y Mandell, 1990). Finalmente, el término “red” puede describir la estructura de una organización aislada (Ba-

ker, 1992; Powell, 1991). Una variante significativa de este enfoque es la de Cohen, March y Olsen (1972), quienes consideran que la "anarquía organizada" es característica de cualquier organización, pero sólo una parte del tiempo: "Una teoría de la anarquía organizada describirá una porción de las actividades de casi cualquier organización, pero no las describirá todas" (p. 1).

Todos estos usos de la idea de red tienen tres características en común: primero, las redes son *planas* en cuanto a su forma. A diferencia de las jerarquías, que pueden tener una forma piramidal bastante pronunciada, las redes tienen pocas o ninguna graduación de categoría. Segundo, las redes son relativamente *débiles de estructura*. No hay un nodo formalmente identificado como central, aunque deben existir algunos que estén más densamente conectados con otros. A diferencia de las jerarquías, que tienen un solo centro de poder, o de los sistemas pluralistas en los que existen múltiples centros de poder, una red no tiene centro. Tanto Meltsner (1983) y Emmert, Crow y Shangraw (1991) escogen la amiba como imagen de las organizaciones en red. Las redes también están débilmente estructuradas, puesto que sus límites no son fijos e impermeables sino penetrables y cambiantes.

Por último, casi todos los teóricos que emplean el concepto de red subrayan los *intereses comunes* que hacen que los miembros de la red se atraigan. Sin embargo, este interés compartido no se parece al consenso de una comunidad. En una red, cada miembro tiene, por lo menos, algún o algunos intereses en común con otro miembro, pero no tiene intereses en común con todos los demás. O, como sostiene Morgan, "las redes no están construidas necesariamente alrededor de una identidad de intereses; lo que se necesita es (meramente) que exista una base para alguna forma de intercambio benéfico mutuo" (citado en Korac-Boisvert y Kouzmin, p. 60).

### *Empresariado público*

Aun cuando la capa exterior de una organización (o parte de ella) es piramidal, sus segmentos pueden ser anárquicos (Thompson, 1967), como los "talleres del zorrillo" (unidades cuidadosamente delimitadas donde se intenta o se prueba la innovación radical) de la compañía 3M, el enorme fabricante de artículos para oficina, como los Post-It y la cinta Scotch.

La estructura empresarial obviamente cae en la situación de la celda 4. Ante la falta de consenso en las metas, los puntos de vista

personales encuentran cabida para su expresión. Por la falta de conocimiento acerca de los medios, el empresario debe experimentar y ante la falta de asignación presupuestaria suficiente, debe mendigar los recursos. Más aún, en una situación de problema anárquico, la visión personal del empresario es una *precondición necesaria* para la acción. Los problemas y las tecnologías se revuelven en el "cesto de basura" y el empresario es el catalizador que las conecta. Él realiza el "salto empresarial" (Lewis, 1980) que ve la posibilidad de conexión y después pone la energía y la habilidad para que suceda.

Son abundantes los paralelos entre la imagen convencional del empresario y el retrato de ese papel que hacen los teóricos de los negocios. La "inspiración" sugiere la brillante idea, la invención del empresario de la alta tecnología de Drucker. El contexto anárquico resuena con el punto de vista de Schumpeter sobre el empresario como fuente de creación destructiva (1911). Desde el enfoque de este último, el empresario no sólo explota el cambio, lo crea, con lo que genera un desequilibrio dinámico en su búsqueda de la innovación. Stever (1988) caracteriza a los empresarios del sector público como valerosos, astutos e individualistas y hace énfasis en que esas cualidades son una respuesta de adaptación al "caos y fragmentación" (anarquía de la administración pública posprogresiva).

### *El lado oscuro de la anarquía*

"Vive y deja vivir" es el lema de las organizaciones en la celda 4. Este enfoque es funcional para ellas pues combina la noción de esfuerzo por la autoactualización y obtención del máximo desarrollo del talento especial de un individuo, con la noción de que la libertad para desarrollarse como individuo no puede existir sin límites a riesgo de consecuencias fatales para el orden social. Para mantener abierto un amplio espacio para el desarrollo personal, el individuo debe combatir enérgicamente a aquellos que amenazan con restringir su autonomía para decidir. El problema con la máxima libertad es, por supuesto, el potencial para el abuso. En Estados Unidos los empresarios exitosos a menudo parecen más grandes que la vida misma. El brillante ermitaño, el extraño que "burla" los poderes arraigados, el rebelde taimado que vive de su ingenio al margen de la sociedad civil, tienen un encanto permanente. Sin embargo, los muchos críticos del empresariado público muestran su preocupación ante el hecho de que si los funcionarios

públicos se vuelven empresarios, entonces “el individualismo, la ganancia, el egoísmo y el cálculo audaz se convertirán en las normas tanto para las dependencias públicas como para las empresas privadas” (Stever, 1988, p. 99).

### Conclusiones

No hay duda de que muchas lecciones evidentes se pueden aprender del análisis que llevamos a cabo. Sin embargo hay tres, tal vez menos obvias, a las que me gustaría referirme para finalizar.

Primero, la estructura de una organización debería reflejar el tipo de problemas a los que se va a enfrentar y para los que está diseñada. Por ejemplo, el correo de entrega inmediata conlleva una meta absolutamente clara y ciertas tecnologías, por lo que este servicio puede tener la mejor entrega con una organización (Federal Express) estructurada como una burocracia weberiana clásica. Más aún, no deberíamos sucumbir descuidadamente a la construcción social de la realidad sin reconocer el consenso cuando se encuentra presente, o perdiendo la fe en la teoría cuando la fe está justificada. Por otra parte, deberíamos reconocer que las situaciones a menudo son inestables: a medida que los problemas cambian, la estructura también necesita cambiar. Tal vez no deberíamos pensar que una organización pública en particular es una “burocracia” o una “anarquía organizada” sino una entidad versátil que cambia de un momento a otro, o una creación multiforme cuyas subunidades tienen estructuras diferentes, dependiendo de sus labores específicas.

Segundo, puesto que una organización moderna debe ser capaz de alterar su estructura para adecuarse a múltiples problemas, los diseñadores bien informados deberían tratar de establecer las bases para los cuatro tipos de organización, permitiendo la fluidez entre un tipo de estructura y otra, en la medida en que las condiciones lo permitan. Así, mientras que la mayor parte de las dependencias del gobierno de Estados Unidos están estructuradas como direcciones generales, la formalidad de sus organigramas puede encubrir la diversidad de su funcionamiento real. Cuando se manejan problemas complejos, la estructura jerárquica puede por lo general estar latente —tan sólo un conjunto de líneas y apartados en un organigrama—, pero cuando se identifica un problema como tal, el poder fluye a través de esos canales activando la estructura latente.

Tercero, aun cuando una forma organizacional está señalada fuertemente por las condiciones de la tarea y el ambiente, tal vez deba adaptarse a la cultura y las preferencias de los seres humanos que la conforman. Los empleados de hoy en día tienen mayor educación, son menos conformistas y tienen mayor confianza en sí mismos que las generaciones anteriores; esperan tener mayor autonomía y mayores oportunidades para participar en las decisiones que los afectan. La imposición de una estructura jerárquica donde la comunidad o la anarquía son dictadas por la naturaleza de la tarea es, indudablemente, una receta para el fracaso. Sin embargo, con una fuerza laboral madura, instruida y con facultades, una organización tal vez quiera ser muy equitativa aun y cuando formalmente sea jerárquica.

Cuarto, los intentos por crear una comunidad (o hasta una anarquía) donde la tarea recae en la celda 1 o 2 pueden no ser tan dañinos como uno creería. Lo que dijo Tolstoi sobre las familias (en las primeras líneas de *Ana Karenina*), también es cierto para las organizaciones: las que son felices se parecen todas entre sí, pero cada organización infeliz es infeliz a su manera. Si los directores y los empleados por igual respetan cada uno el talento del otro y se interesan por el mutuo bienestar, entonces no importa gran cosa si la estructura formal es burocrática, pluralista, comunitaria o anárquica. Un funcionario de alto rango que realmente respeta el valor de cada miembro de la organización tratará a cada individuo con la misma cortesía y atención que daría a un igual. Los adversarios que confían en la sinceridad de los propósitos del otro y en su justicia y honestidad podrán discutir acaloradamente sobre un tema sin olvidar sus intereses y valores comunes. Debemos recordar que cada forma organizacional tiene sus puntos fuertes y débiles característicos, pero la prudencia y la generosidad pueden ayudarnos a acentuar los primeros y a moderar los segundos.

Durante décadas, los teóricos han descrito los cambios en el medio tecnológico y competitivo que están remodelando las organizaciones. La necesidad de tener adaptaciones flexibles y creativas a las condiciones cambiantes requerirá de estructuras que se acomoden holgada y no represivamente, aun cuando la coacción se aplique en nombre de la rendición de cuentas. Más aún, los empleados de hoy en día se muestran cada vez más inquietos bajo una autoridad jerárquica, pero también son un grupo diverso, resistente a las presiones ante la conformidad que implica el ideal comunitario. Para poder responder a los retos de la administración pública contemporánea necesitamos adaptar la estructura de la organización al medio laboral, luchando, a la vez, por

alcanzar con mayor eficiencia los fines públicos mientras se alientan las oportunidades de desarrollo y realización personal para los empleados públicos. Las anarquías y las comunidades, a pesar de ser tan diferentes de las formas burocráticas tradicionales de organización pública, están prometiendo alternativas que tienen una gran aplicabilidad.

### Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1971), *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown & Co.
- Baker, W. E. (1992), "The Network Organization in Theory and Practice", en N. Nohria y R. G. Eccles (eds.), *Networks and Organizations*, Boston, Harvard Business School Press, pp. 397-429.
- Bellah, R. N., R. Madsen, W. M. Sullivan, A. Swidler y S. M. Tipton (1985), *Habits of the Heart*, Nueva York, Harper & Row.
- Benveniste, G. (1987), *Professionalizing the Organization: Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Boje, D. M. y D. A. Whetten (1981), "Effects of Organizational Strategies and Contextual Constraints on Centrality and Attributions of Influence in Interorganizational Networks", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, pp. 378-395.
- Bolman, L. G. y T. E. Deal (1990), *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Chisholm, D. (1989), *Coordination without Hierarchy*, Berkeley, University of California Press.
- Cohen, M. D., J. G. March y J. P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- DeLeon, L. (1993), "As plain as 1, 2, 3 ... and 4: Ethics and Organization Structure", *Administration & Society*, vol. 25, núm. 3, pp. 293-316.
- (1994), "Embracing Anarchy: Network Organizations and Interorganizational Networks", *Administrative Theory and Praxis*, vol. 16, núm. 2, pp. 234-253.
- (1996), "Accountability in a 'Reinvented' Government", *International Journal of Public Administration* (proxima aparición).
- (1996), "Ethics and Entrepreneurship", *Policy Studies Journal* (próxima aparición).
- Emmert, M. A., M. M. Crow y R. F. Shangraw, Jr. (1991), *Public Management in the Future: Post-Orthodoxy and Organization Design*, documento presentado en la Conferencia Nacional de Investigación sobre Administración Pública, Syracuse, Nueva York.
- Engel, G. V. (1970), "Professional Autonomy and Bureaucratic Organization", *Administrative Science Quarterly*, vol. 15, pp. 12-21.
- Etzioni, A. (1988), *The Moral Dimension: Toward a New Economics*, Nueva York, The Free Press.
- Gage, R. W. y M. Mandell (eds.) (1990), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Nueva York, Praeger.
- Gleick, J. (1987), *Chaos: Making a New Science*, Nueva York, Viking Penguin.
- Hall, R. H. (1968), "Professionalization and Bureaucratization", *American Sociological Review*, vol. 33, pp. 92-104.
- Heckscher, C. (1991), "Can Business Beat Bureaucracy?", *The American Prospect*, vol. 2, pp. 114-128.
- Heclo, H. (1978), "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.), *The New Political System*, Washington, The American Enterprise Institute for Public Policy, pp. 87-124.
- Hughes, E. C. (1959), "The Study of Occupations", en R. K. Merton, L. Broom y L. S. Cotrell, Jr. (eds.), *Sociology Today*, vol. II, pp. 442-458, Nueva York, Harper & Row.
- Hummel, R. P. (1990), "Circle Managers and Pyramid Managers: Icons for the Post-Modern Public Administrator", en H. D. Kass y B. L. Catron (eds.), *Image and Identity in Public Administration*, Newbury Park, California, Sage, pp. 202-218.
- Janis, I. L. (1983), *Groupthink*, 2a. ed., Boston, Houghton Mifflin.
- Jaques, E. (1990), "In Praise of Hierarchy", *Harvard Business Review*, vol. 90, pp. 127-133.
- Kiel, L. D. (1994), *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Korac-Boisvert, N. y A. Kouzmin (1994), "The Dark Side of Info-Age Social Networks in Public Organizations and Creeping Crisis", *Administrative Theory and Praxis*, vol. 16, núm. 1, pp. 57-82.
- Lewis, E. (1980), *Public Entrepreneurship*, Bloomington, Indiana University Press.
- Lorenz, E. H. (1991), "Neither Friends nor Strangers: Informal Networks of Subcontracting in French Industry", en G. Thompson, J. Frances, R. Levacic y J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres, Sage.
- Marin, B. y R. Mayntz (eds.) (1991), *Policy Networks*, Boulder, Colorado, Westview.
- Meltsner, A. J. y C. Bellavita (1983), *The Policy Organization*, Beverly Hills, Sage.
- Montagna, P. D. (1968), "Professionalization and Bureaucratization in Large Professional Organizations", *American Journal of Sociology*, vol. 74, pp. 138-145.
- Morgan, G. (1986), *Images of Organization*, Newbury Park, Sage.
- Mosher, F. C. (1968), *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press.

- Nohria, N. y R. G. Eccles (eds.) (1992), *Networks and Organizations*, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press.
- Orsburn, J. D., L. Moran, E. Musselwhite y J. H. Zenger (1990), *Self-Directed Work Teams*, Homewood, Business One Irwin.
- Peck, S. M. (1987), *The Different Drum: Community-Making and Peace*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Perrow, C. (1992), "Small-Firm Networks", en N. Nohria, y R. G. Eccles (eds.) (1992), *Networks and Organizations*, Cambridge, Harvard Business School Press, pp. 446-470.
- Powell, W. W. (1991), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization", en G. Thompson, J. Frances, R. Levacic y J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres, Sage, pp. 265-276.
- Rhodes, R. A. W. (1991), "Policy Networks and Sub-Central Government", en G. Thompson, J. Frances, R. Levacic y J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres, Sage, pp. 203-214.
- Roethlisberger, F. y W. Dickson (1940), *Management and the Worker*, Cambridge, Harvard University Press.
- Rosenblatt, R. (1992), *Life Itself: Abortion in the American Mind*, Nueva York, Random House.
- Schumpeter, J. (1911), *The Theory of Economic Dynamics*.
- Scott, R. W. (1966), "Professionals in Bureaucracies-Areas of Conflict", en H. M. Vollmer y D. L. Mills (eds.), *Professionalization*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, pp. 265-275.
- Steuer, J. A. (1988), *The End of Public Administration*, Dobbs Ferry, Nueva York, Transnational.
- Taylor, M. (1982), *Community, Anarchy and Liberty*, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press.
- Thompson, J. D. (1967), *Organization in Action*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Thompson, J. D. y A. Tuden (1959), "Strategies, Structures and Processes of Organizational Decision", en J. D. Thompson (ed.), *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Wamsley, G. L., C. T. Goodsell, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White y J. F. Wolf (1990), "Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue", en G. L. Wamsley (ed.), *Refounding Public Administration*, Newbury Park, Sage, pp. 31-52.
- Weber, M. (1947), *The Theory of Social and Economics Organization*, trad. de A. M. Henderson y T. Parsons, Glencoe, The Free Press.
- Wheatley, M. J. (1992), *Leadership and the New Science*, San Francisco, Berrett-Hoehker.
- White, O. F. y C. J. McSwain (1990), "The Phoenix Project: Raising a New Image of Public Administration from the Ashes of the Past", en H. D. Kass L. y B. Cantron (eds.), *Image and Identity in Public Administration*, Newbury Park, Sage.

## Gestión regional y local

# El papel de los gobiernos locales en América Latina

Nicolás Pineda Pablos

*Con todo, las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las asambleas de los pueblos son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia: la ponen al alcance de la gente, enseñan a los hombres cómo usarla y cómo disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero, sin instituciones municipales, no puede tener el espíritu de libertad.*

Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*,  
1, p. 63.

*Es evidente que un gobierno centralizado adquiere un poder inmenso cuando va aunado a una administración centralizada. Así combinado, acostumbra a los hombres a dejar de lado habitual y completamente su propia voluntad, para someterse, no sólo una vez o en algún respecto, sino en todos respectos y en todo momento. Consecuentemente, esa unión de poder no sólo los sojuzga obligatoriamente sino que afecta sus hábitos ordinarios; los aísla y luego los influye separadamente.*

Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*,  
1, p. 90.

---

Nicolás Pineda Pablos es profesor investigador de El Colegio de Sonora. Traducción del inglés de Mario Zamudio.

## La descentralización y la agenda de los gobiernos municipales para el siglo XXI

El propósito de este trabajo es hacer una revisión de la literatura académica sobre la descentralización y sobre el papel de los gobiernos locales en América Latina frente a los intentos actuales por superar la pobreza y alcanzar la democratización.

Las cuestiones principales son: ¿cuál será el papel de los municipios latinoamericanos en el decenio de 1990 y el año 2000?, ¿cuentan los municipios con una agenda relacionada con los intentos actuales de democratización y desarrollo económico? Se trata de una revisión exploratoria muy general en la que se tratarán de reconocer las principales propuestas teóricas y vínculos conceptuales que han sido elaborados acerca de ese nivel de gobierno.

Según Zacek y Kim (1993, p. 2) en muy pocos estudios publicados se ha tomado en consideración el papel de los gobiernos subnacionales y locales en el proceso de democratización y, en los que se ha hecho, aparentemente no ha sido dentro de un marco comparativo. Rodríguez y Velásquez (1994, p. 21) también afirman que no existen estudios previos, empíricos o teóricos, sobre los gobiernos locales latinoamericanos que pudieran ayudar a entender la relación entre el municipio y los problemas de la ciudad y la intervención de los diferentes actores locales.

La literatura revisada en este trabajo fue seleccionada después de una cuidadosa búsqueda en tres importantes bases de datos: la UTCAT (catálogo computarizado del sistema bibliotecario de la Universidad de Texas en Austin), los Índices de Citas de Ciencias Sociales de 1990 a 1995 y la Base de Datos Latinoamericana a cargo de la Colección Latinoamericana Benson. Las palabras de búsqueda empleadas fueron: "gobierno local" (*local government*), "ejercicio del poder local" (*local governance*), "municipalidad" (*municipality*) y la palabra española y portuguesa "municipio". Otras fuentes fueron obtenidas a través de los profesores o, bien, hojeando en los estantes de la biblioteca. Las pautas aplicadas para la selección de las fuentes fueron principalmente las siguientes:

- los estudios debían ser *comparativos* o, al menos, debían incluir varios países, lo cual permitió eliminar muchos que abordaban sólo un país;
- los estudios tenían que ser académicos, esto es, debían emplear

un método académico para enfocar y analizar su tema de estudio y hacer propuestas; y, finalmente,

- las fuentes debían mostrar un *interés en la política* y ser algo más que una descripción o crónica.

La lista resultante de fuentes sobre el gobierno local es la que se analiza en este trabajo, y aparece al final como referencias bibliográficas. Esas publicaciones podrían ser útiles como lectura introductoria sobre el municipio o proporcionar un marco teórico para entender las características particulares del municipio en América Latina entre los diferentes tipos y modelos de gobiernos locales del mundo.

La literatura revisada fue organizada conforme a tres enfoques principales en los gobiernos locales: el primero, denominado "enfoque desde arriba", se ocupa sobre todo del tema de la descentralización del gobierno central; el segundo aborda el gobierno local desde abajo y se interesa en la democratización y la movilización de la comunidad; y el tercero se refiere a los estudios interesados directamente en la capacidad y las características que requieren los municipios en la etapa actual del proceso de desarrollo. Los enfoques mencionados no son necesariamente excluyentes entre sí; antes bien, en realidad, se traslapan en muchos sentidos.

### El enfoque desde arriba o el interés por la descentralización

El tema de la descentralización en el mundo en desarrollo fue muy debatido durante la década de los ochenta. El debate tuvo como eje al gobierno central en cuanto actor principal y las recomendaciones de política se refieren a lo que el gobierno central podría transferir a la periferia con el propósito de aliviar el congestionamiento en el centro y así alcanzar un mayor grado de efectividad de la acción gubernamental. Los estudios resultantes consisten sobre todo en enfoques de arriba hacia abajo que abordan el tema de los gobiernos locales únicamente en cuanto receptores de nuevas responsabilidades y recursos.

El punto de partida de esos estudios fue el alto grado de centralización existente en los países latinoamericanos. La lógica del argumento podría expresarse mediante el silogismo que a continuación transcribo:

El desarrollo exige la descentralización; los países latinoamericanos están centralizados; el desarrollo de los países latinoamericanos exige la descentralización.

El corolario de esta proposición es la recomendación de política en el sentido de que los niveles de gobierno subnacionales, en especial los municipales, deben ser fortalecidos para lograr establecer una red de gobierno menos centralizada y, por ende, una distribución más equilibrada de las responsabilidades gubernamentales.

En este caso, son varios los supuestos que se hacen: en primer lugar, que la prestación de servicios conforme a un esquema de descentralización es menos costosa y más eficaz; en segundo, que el patrón de descentralización alienta la participación y la apertura del sistema político. Así, se atribuye un valor positivo a la descentralización y uno negativo a la centralización; y se asocia la descentralización con la efectividad, la democratización y el desarrollo. ¿En qué medida se trata de hechos probados empíricamente?

En un estudio empírico sobre Brasil, México y Venezuela, Harris (1983, p. 183) descubrió que las tendencias predominantes son a la centralización; sin embargo, también encuentra que el uso genérico del término "descentralización" es confuso y que es necesario establecer definiciones más precisas de los movimientos de descentralización. Este autor señala que, en esos países, el término "descentralización" se emplea frecuentemente para referirse a los esfuerzos por "desconcentrar" o "delegar" la toma de decisiones de las oficinas principales de los ministerios del gobierno central en sus escalones inferiores o en sus oficinas delegacionales, lo cual, en realidad, da como resultado una mayor centralización y fortalecimiento del control central. A este respecto, hace una relación de los intentos que los gobiernos latinoamericanos han hecho por emprender ya sea la "administración indirecta" o la "regionalización", a fin de superar el congestionamiento de la toma de decisiones en los gobiernos centrales. Aparentemente, no ha existido por el momento ningún intento serio de "devolución" de poder a los gobiernos locales como parte de las reformas administrativas emprendidas en esos países.

Si el silogismo propuesto es tan directo, ¿por qué los gobiernos latinoamericanos no siguen el consejo de descentralizar a fin de devolver poder a los niveles subnacionales de gobierno? Harris señala los siguientes indicios como una explicación de ese comportamiento:

1) el contexto político de "burocratización prematura", en el que las estructuras burocráticas formales se desarrollaron con mayor rapidez y fuerza que los planes para la representación política (*ibid.*, p. 190); y

2) la limitada capacidad administrativa de los gobiernos locales, la cual desalienta el que se les atribuyan nuevas funciones por temor a que no puedan cumplirlas con efectividad o emplear con efectividad los fondos que reciben (*ibid.*, p. 196).

Para él, las determinantes de los efectos positivos de la descentralización son el desarrollo de la sociedad civil y la capacidad administrativa de los gobiernos locales.

Rondinelli y Nellis (1986, p. 15), por su parte, también hacen notar que la *aplicación* de programas de descentralización es esencial para el logro de resultados positivos. Estos autores sugieren la siguiente lista de condiciones para que la descentralización sea efectiva:

- el grado de apoyo de los líderes políticos y burocracias centrales a las organizaciones a las que son transferidas las responsabilidades;
- el grado en que el comportamiento, la actitud y la cultura predominantes son propicios para la toma de decisiones y la administración descentralizadas;
- el grado en que las políticas y los programas son diseñados y organizados adecuadamente para promover la toma de decisiones y la administración descentralizadas; y
- el grado en que recursos financieros, humanos y físicos adecuados se ponen a disposición de la organización a la que son transferidas las responsabilidades.

Rondinelli y Nellis (*ibid.*, p. 20) arguyen también que la descentralización debe ser vista de una manera más realista: no como una solución general a todos los problemas del subdesarrollo sino como una gama de mecanismos administrativos u orgánicos que puede mejorar la eficacia, la efectividad y la capacidad de respuesta de los diversos niveles de gobierno en condiciones adecuadas.

Asimismo, afirman (*ibid.*, p. 11) que el desafío para la mayoría de los gobiernos es encontrar el equilibrio adecuado entre los planes centralizados y los descentralizados y vincularlos de tal suerte que fomenten el desarrollo de la manera más efectiva. Según Rondinelli y Nellis,



no es fácil determinar la combinación óptima, pues, a causa de las transformaciones en las condiciones sociales, económicas y políticas, cambia con el tiempo.

Las afirmaciones de los autores mencionados resumen el aprendizaje en este campo y, sin duda alguna, nos ofrecen un cuadro diferente y más flexible de la agenda de la descentralización. Como hemos visto, no todo a lo que suele llamarse descentralización fortalece realmente a los gobiernos locales.

Mattos (1989, pp. 350 y 355) hace una crítica de la descentralización y advierte en contra de que se le considere una "panacea para el desarrollo regional" y de que se establezca una igualdad entre "local" y "popular". Este autor hace notar que la descentralización no puede generar la transformación de las "bases del poder político e ideológico capitalista", sino únicamente "el reacomodo de la distribución espacial de la administración del poder", y que incluso esto último requiere la existencia de un "proyecto político en el plano local".

Consecuentemente, vemos que hay varias clases de descentralización, algunas de las cuales en realidad fortalecen al centro, y que únicamente la *privatización* y la *devolución* parecen ir realmente en el sentido de la redistribución del poder. Asimismo, empezamos a obtener un cuadro en el que vemos que los beneficios de la descentralización no son directos, sino que los determinan factores como la representación política y la capacidad de los gobiernos subnacionales, y que los resultados positivos de la descentralización dependen de la voluntad y el apoyo de los actores centrales, como los líderes y la burocracia. Y, más que un juego de suma positiva para alcanzar el desarrollo, todo ello parece ser un trueque. ¿Qué pasa si el gobierno central se beneficia de la concentración del poder? ¿Es posible descentralizar efectivamente (y fortalecer a los gobiernos locales) sin quitar poder al centro? ¿No es ése un punto muerto en el caso de los regímenes autoritarios?

En esta área se ha estado desarrollando un subcampo de especialización particular en el que se toma en consideración la importancia capital de los recursos financieros para la descentralización y al cual se denomina descentralización fiscal. Rondinelli y Nellis (*op. cit.*, p. 17) reconocieron ya que "la responsabilidad financiera autónoma es el meollo del concepto de la descentralización", mientras que Wasylenko (1987), por su parte, demuestra en su estudio que existe una fuerte correlación entre el desarrollo económico (o PIB per cápita) y el grado de descentralización fiscal. La cuestión es: ¿podemos inferir de ello que

los países en desarrollo deben buscar la descentralización para apoyar el desarrollo económico?

A Bahl y Linn (1992, pp. 383-427) les parece que son tres las determinantes principales que influyen en el alcance de la descentralización fiscal en los países en desarrollo: el grado de desarrollo, medido como el PIB per cápita, el tamaño del país y lo que ellos llaman el "efecto de la crisis". Estas tres determinantes merecen algunos comentarios. En primer lugar, señalar que el grado de desarrollo como una determinante de la descentralización no es muy útil para dar respuesta a nuestras preguntas. ¿Significa que los países deben alcanzar primero el crecimiento económico y después poner en práctica la descentralización? ¿No se trata, precisamente, de lograr una mayor eficacia y efectividad mediante la descentralización? Lo anterior parece llevarnos a un argumento circular. En segundo lugar, la determinante que se refiere al tamaño del país es útil para determinar que, en realidad, países como Argentina, Brasil y México se han mantenido por debajo del grado de descentralización esperado durante el decenio de 1980. Finalmente, el efecto de la crisis, que estos autores definen como "una propensión a otorgar menos poderes discrecionales a los gobiernos locales en los países donde hay una amenaza continua de revuelta social" (*ibid.*, p. 392), también podría ser útil para explicar la centralización en muchos países latinoamericanos; sin embargo, parece ser demasiado amplio. En realidad, el "efecto de la crisis" podría relacionarse con una gama muy amplia de factores políticos, como la estabilidad, la seguridad nacional, los conflictos internacionales o aun el régimen político.

Más recientemente, López Murphy, Libonatti y Salinardi (1995) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1994, p. 213) estudiaron la descentralización fiscal en Argentina, Colombia, Perú y Chile. Los primeros encontraron que "existen desequilibrios manifiestos entre las responsabilidades de gasto asignadas a los diferentes niveles de gobierno y los recursos que éstos pueden emplear como propios". En pocas palabras, en su estudio hacen énfasis en la descentralización fiscal como un paso viable para promover un mayor desarrollo económico.

En cuanto a las áreas en las que es necesario trabajar para promover la descentralización fiscal y lograr una distribución más adecuada de los costos y beneficios del sistema económico de cada país, el BID (*ibid.*, pp. 219-227) recomienda lo siguiente:

- la adopción de los principios de descentralización de la actividad gubernamental (llevar las decisiones lo más cerca posible de

- los ciudadanos), subsidiariedad fiscal, responsabilidad fiscal y coordinación fiscal;
- el desarrollo institucional con un marco legal, un servicio civil y garantía de información;
  - la creación de un sistema de administración financiera con incentivos y mecanismos de evaluación, así como preparación de proyectos de inversión y evaluación del tamaño y número de los municipios existentes;
  - el diseño de un sistema de impuestos con gravámenes locales (bienes raíces y vehículos de motor) que mida los esfuerzos de valuación y tributación;
  - la eliminación de los beneficios y exenciones fiscales y el estímulo de los honorarios de los usuarios como fuentes no impositivas (ni obligatorias) de financiamiento público; y
  - el fomento de la correspondencia fiscal, incluido el poder regulatorio, la descentralización del gasto, las transferencias, la política distributiva y medidas de política macroeconómica.

La crítica al estudio del BID es que se concentra en los actores y programas gubernamentales e ignora el papel que desempeña la sociedad civil en la descentralización, en particular el papel clave que desempeñan las organizaciones no gubernamentales y los grupos de interés al presionar al gobierno para establecer una estructura más equilibrada y un convenio de mayor responsabilidad. Además, el estudio del BID se guía por un enfoque de selección racional que hace énfasis en los modelos de optimización y no toma en consideración las variables políticas y sociales, que frecuentemente no responden a las selecciones racionales. En realidad, podría argüirse que, con mucha frecuencia, esos aspectos políticos (no racionales) son los que explican las restricciones y los resultados de las iniciativas de descentralización.

Para resumir la discusión, la propuesta, inicialmente simple, de descentralización para el desarrollo hecha por Harris en 1983 se ha desarrollado a lo largo del camino y el modelo de análisis ha crecido con el agregado de muchas otras variables y elementos. Ha evolucionado hasta convertirse en un área de especialidad técnica muy amplia y compleja, en particular en las áreas más específicas de la descentralización del gasto y fiscal. Hasta ahora, lo que se entiende por descentralización comprende un gran número de cuestiones que, en conjunto, implican una profunda reforma del Estado e incluyen el apoyo y el compromiso no sólo de los actores del gobierno central sino, también,

lo cual es muy importante, de los actores del sistema político y de la sociedad civil.

A pesar de esa complejidad, el consejo de Rondinelli y Nellis (*op. cit.*, p. 21) de proceder a través de programas de alcance reducido, aumentando la capacidad administrativa existente, dando mucho tiempo y centrándose en funciones financieras específicas, parece ser válido para hacer funcionales los programas de descentralización.

En conclusión, puede decirse que es un hecho bien establecido que los países latinoamericanos deben emprender la descentralización para promover el desarrollo; sin embargo, su éxito depende de condiciones tanto técnicas como políticas que tomen en consideración a los actores y organizaciones interesados. Asimismo, es probable que el proceso de aplicación resultante sea creciente y que sus resultados sólo se obtengan en un periodo más bien largo.

### El enfoque desde abajo o el interés por la democratización

Otra manera de enfocar el gobierno local proviene de la sociedad civil y de la preocupación por la democracia en América Latina. Se trata de un enfoque desde abajo porque se aborda la base política de los municipios. En este caso, la propuesta inicial podría ser expresada como sigue:

- la representación y la participación estimulan la democracia;
- los gobiernos locales son esferas públicas más adecuadas para la representación y la participación;
- los gobiernos locales estimulan la democracia.

El corolario (y recomendación) de esta propuesta es que los gobiernos locales deberían estar abiertos a la representación y participación ciudadanas. Este enfoque podría denominarse como de la democratización del municipio y el facultamiento de la comunidad. En este caso, uno de los supuestos es que el gobierno local está cerca y es más interesante para la gente; otro, que las actuales estructuras del municipio imponen obstáculos a la representación y la participación. La cuestión es cómo deben pasar los municipios latinoamericanos de las condiciones actuales a la situación deseada.

Este nuevo enfoque representa un cambio respecto al anterior, cuyo interés principal es el gobierno central, pues implica un movi-

miento de abajo hacia arriba y aborda de manera directa la localidad y la sociedad civil como elementos clave tanto del desarrollo como de la democratización.

Un ejemplo de este tipo de enfoque en el gobierno local es la investigación llevada a cabo en la mayoría de los países latinoamericanos bajo los auspicios del Centro de Investigación del Desarrollo Internacional (International Development Research Center, IDRC) de Ottawa, Canadá (Rodríguez y Velásquez, *op. cit.*, pp. 12-13). En uno de los estudios producidos por el proyecto, Nunes (1991, p. 15; 1994, p. 185) afirma que la baja calidad de vida en América Latina no es sólo resultado de la crisis económica.

Además de los problemas económicos, hay variables políticas y orgánicas que ejercen un efecto muy fuerte en las políticas compensatorias y redistributivas y las restringen. Nunes señala que en los municipios latinoamericanos existe una "situación de desposeimiento estructural", a causa de la cual muchos individuos y grupos sociales son privados del acceso a la esfera pública. Esa situación se traduce en una insuficiencia o carencia completa de mecanismos para la representación pública. Consecuentemente, advierte Nunes, la mera transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales no es suficiente para democratizar la vida política local.

Basándose en los estudios de caso sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú, Nunes analiza la manera en que se lleva a cabo el ejercicio del poder local en los municipios latinoamericanos y descubre la persistencia de las formas de gobierno "patrimonialistas y clientelares" (1994, p. 189). La prestación de servicios no se lleva a cabo conforme a los derechos de los ciudadanos sino basada en los vínculos partidarios. Ese mecanismo excluye de la esfera pública a quienes no responden a la maquinaria política y ocultan sus demandas. Por otra parte, Nunes descubrió también que existe una enorme concentración de poder en manos del alcalde y falta de frenos y contrapesos en el plano local.

Además, en el caso de la participación, Nunes propone la institucionalización de canales de participación para fomentar la democratización. Algunos ejemplos de medios de participación son los "comités de gestión" de Perú y las "juntas administradoras locales" de Colombia. La demanda de institucionalización de la participación implica, no obstante, el establecimiento de sistemas efectivos de comunicación, información, consulta e incluso decisión entre el gobierno local y la sociedad civil; procesos en los que, por lo demás, se asume la total libertad de

asociación y expresión de los individuos. ¿Qué tan reales son esos derechos y libertades en los municipios latinoamericanos?

El enfoque centrado en el gobierno local parece abrir dos frentes: uno es el llamado a la organización y facultamiento de la comunidad (esto es, de los grupos populares), y el otro es la revisión de los patrones de la toma de decisiones (¿la estructura de poder?) y la apertura de canales para la representación y la participación en el seno de los municipios. En este caso, nos encontramos nuevamente con el régimen autoritario, aunque abordado más directamente.

Otro estudio que presenta un enfoque de los municipios desde abajo es el que hicieron Zacek y Kim (1993, p. 2), quienes plantean que, en los países en desarrollo, "el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales en los ámbitos subnacionales hace más difícil imponer un régimen autoritario, ya que se gana parte del control del gobierno central". En su estudio de los regímenes posteriores al autoritarismo en diferentes continentes, encuentran que, a pesar de las dificultades que enfrentan esos sistemas, muchos han pasado rápidamente a descentralizar la autoridad y a estimular el interés y la participación populares en los procesos gubernamentales subnacionales. En algunos casos, la apertura de la autoridad local ha dado como resultado el derrumbe del control central autoritario; en otros, las presiones locales han convencido a los líderes del gobierno central de compartir la autoridad y los recursos con otros niveles de gobierno. No obstante, advierten que el derrumbe de los regímenes no democráticos no necesariamente lleva a la construcción de regímenes democráticos y que la consolidación de la democracia todavía es incierta en algunos casos.

Siguiendo la misma línea de pensamiento, aunque sin abordar directamente los gobiernos locales, J. Friedmann (1992, p. viii) señala que las cuestiones políticas o del poder son determinantes si se quiere atacar la pobreza. Para que la gente se haga cargo de su propio destino se requiere algo más que la participación y, a fin de abarcar ese "algo más", Friedmann propone el término *facultamiento*, palabra que literalmente significa otorgar poder a un individuo o grupo. En este caso, el poder se entiende como la capacidad para adquirir un mayor control sobre las decisiones que afectan la vida de la comunidad, poder que se alcanza a través de un proceso de aprendizaje y organización, facilitado usualmente por gente u organizaciones externas a la comunidad que ayudan en el proceso.

Según Friedmann (*ibid.*, p. 66), la estrategia no consiste en facul-

tar a individuos sino a familias y comunidades. El autor hace notar que "las familias pobres carecen del poder social para mejorar las condiciones de 'vida' de sus miembros"; específicamente, carecen de acceso a ocho bases de poder social, que él identifica como las principales fuentes de facultamiento: 1) espacio vital defendible; 2) tiempo libre; 3) conocimiento y habilidades; 4) información adecuada; 5) organización social; 6) redes sociales; 7) instrumentos de trabajo y medios de vida; y 8) recursos financieros. El facultamiento se da a medida que las familias desarrollan una variedad de estrategias para aumentar su acceso a una o más de esas bases y, así, mejorar su existencia. Friedmann hace hincapié en la necesidad de transformar en una acción política premeditada las estrategias espontáneas de facultamiento basadas en las familias; en ese proceso es útil la ayuda de agentes externos como factores de facilitación, aunque también hace notar el papel ambiguo de las organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, otro enfoque desde abajo es el de Charles A. Reilly (1995), quien presenta el resultado de una encuesta relacionada con el apoyo que podrían proporcionar las organizaciones no gubernamentales a la democratización de los municipios. La tesis de su estudio es que es más probable que la sociedad civil y los municipios tengan éxito en su intento de apertura política cuando son apoyados y ayudados por organizaciones no gubernamentales. Ese tipo de organizaciones podría proporcionar las redes, la experiencia y la habilidad de organización, además del hecho de que a menudo representan un observador extranjero en el escenario local.

Reilly (*ibid.*, pp. 21-22) extrae tres lecciones de los esfuerzos de desarrollo del decenio de 1980. La primera es que la igualdad social y la eficacia económica se ven desafiadas cuando disminuye la base de recursos. Con el creciente reconocimiento de que los recursos naturales son finitos, tanto las empresas públicas como las privadas se ven impulsadas a buscar mejores maneras de economizar los recursos escasos, por lo que arreglárselas con la austeridad se convierte en un hábito esencial, si bien molesto. La segunda es que tanto la vitalidad como la eficacia existen también, e incluso florecen, por abajo del nivel nacional. La tercera lección es que en las prácticas de administración efectivas se recurre cada vez más a los enfoques en los que se considera que la producción de bienes y la prestación de servicios deben ser descentralizadas y con participación. A partir de estas tres lecciones, podemos inferir que la propuesta de Reilly (*ibid.*, p. 23) para fortalecer la participación de los gobiernos locales y establecer una política social más

inclusiva y diversificada consiste en iniciar empresas en las que colaboren los sectores público y privado, particularmente en el ámbito local, los municipios y las organizaciones no gubernamentales.

Este enfoque supone que la comunidad está facultada para controlar y/o, tomar el gobierno municipal. Lo anterior podría ser verdad cuando el aparato municipal efectivamente constituye un poder; pero, ¿qué ocurre en los casos en que los municipios no cuentan ni con los recursos ni con las habilidades para hacer frente a los problemas? Una conclusión respecto a esta línea de pensamiento podría ser que el facultamiento de las comunidades locales y el fortalecimiento de los gobiernos locales desde abajo constituye una condición necesaria pero no suficiente para la democratización y el desarrollo en el ámbito local. Para que los cambios sean efectivos, es muy probable que sea necesario efectuarlos no sólo en el plano de las relaciones intergubernamentales (descentralización) sino también en el plano interno y estructural de los municipios.

La metodología empleada en la mayoría de los estudios mencionados abarca estudios de caso de la administración municipal que señalan en cierta dirección, pero que dejan muchas lagunas. Por ejemplo: no se habla mucho sobre el tipo de estructuras y procedimientos municipales que favorecen la representación y la participación; y tampoco se abordan los procesos de aprendizaje social y aumento de la capacidad en los municipios. En resumen, el "enfoque desde abajo" representa un paso adelante en el conocimiento del papel del gobierno local que supone el enfoque desde arriba, más estrecho y vertical, analizado en la sección anterior.

### **El enfoque desde adentro o el interés por el ejercicio del poder**

Un tercer enfoque, quizá más avanzado, del papel de los municipios es el que se centra en la capacidad y autonomía de estos últimos para recibir nuevas responsabilidades, encauzar las demandas de los grupos sociales y satisfacer las necesidades de la comunidad. A diferencia de los dos enfoques anteriores, en esta línea de pensamiento se considera a los gobiernos locales como la variable independiente y se intenta evaluar su desempeño y su efecto en el entorno. Conforme a este enfoque, se considera a los municipios como prestadores de servicios y como agentes clave para llegar a las poblaciones pobres.

Algunas de las preguntas que se plantean son: ¿están listos los gobiernos locales para recibir los nuevos recursos y responsabilidades que les sean asignados por los programas de descentralización?, ¿cómo pueden los municipios institucionalizar nuevos patrones de participación y hacerse responsables?, ¿qué recursos son necesarios para responder a las demandas y necesidades de la población?, ¿cómo pueden los municipios aumentar sus habilidades técnicas y su experiencia para ser más efectivos y eficientes, así como para ser creativos en medio de la crisis económica?

Un estudio de este tipo es el emprendido por Clacso (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) (Borja y Calderón, 1989, pp. 9-10), proyecto de investigación que aborda las diversas formas de organización municipal, la estructura interna de las finanzas municipales y las características principales de la capacitación de recursos humanos para la administración municipal.

Como parte de ese estudio, Peñalva y Grossi (1989, pp. 487-489) señalan los siguientes obstáculos que deben superar los municipios para asumir las nuevas funciones que les están siendo exigidas:

- debilidad económico-financiera;
- incapacidad para hacer frente a la administración de los diversos servicios urbanos;
- potencial fiscal reducido;
- desequilibrios en la estructura de gastos;
- mecanismos inadecuados para obtener recursos;
- carencia de fuentes de financiamiento; y
- autonomía limitada.

Además de señalar estas debilidades, los autores advierten sobre lo que ellos llaman los “efectos potencialmente perversos” de la descentralización cuando ésta no va acompañada por la democratización. Si prevalece la regla del clientelismo y el autoritarismo, es muy probable que los efectos de la descentralización sean perversos y que únicamente dé más poder al hombre fuerte o a la élite gobernante. De hecho, es lo que en Brasil se llama *coronelismo* y en México *caciquismo*.

El estudio de Clacso también advierte en contra de los efectos perversos potenciales de ciertos tipos de “modernización” del Estado. Comúnmente, la modernización se entiende como la transformación de los estilos de gestión político-administrativa con el propósito de lograr una efectividad y una racionalidad mayores. Sin embargo, la

búsqueda de la modernización por parte del Estado puede no tener como impulso la voluntad de enfrentar los problemas de la comunidad, sino únicamente la de resolver los problemas de la administración pública. En tal caso, las transferencias del gobierno central, hechas en nombre de la “modernización”, tienen más bien la intención de reubicar problemas “ingobernables” o “irresolubles” del gobierno central; y es muy probable que el resultado sea el aumento del problema mismo y el descrédito de las unidades receptoras de gobierno, que con toda seguridad retrocederán a los anteriores grados de desempeño.

Un intento más reciente por llegar a un acuerdo respecto al ejercicio del poder en América Latina está siendo realizado por el Taller Internacional sobre la Buena Administración Local (International Workshop on Good Local Management), organizado en un esfuerzo conjunto por la Fundación Ford y la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs de la Universidad de Texas en Austin. El objetivo del proyecto es “descubrir ejemplos de creatividad en el gobierno local y difundir la información al respecto como un medio para desarrollar una cultura de buenas prácticas de gobierno entre los funcionarios públicos y los ciudadanos” (Wilson y Cramer, 1995, p. ix).

Las *Primeras actas anuales* (*First Annual Proceedings*, Wilson y Cramer, 1995) del taller buscan establecer una base teórica común de lo que constituye un buen gobierno local. Así, la participación cívica y un marco democrático fueron considerados como elementos significativos de prácticas ejemplares de buen gobierno local. Además, también fueron identificados cuatro grupos de características:

- eficiencia y efectividad;
- imperio de la ley y cultura cívica;
- transparencia, rendición de cuentas y sensibilidad; e
- imparcialidad y participación.

Una cuestión clave planteada por la investigación es la del “ejercicio del poder” en el plano local. El concepto de ejercicio del poder local<sup>1</sup> tiene la virtud de abarcar no única y estrictamente las cuestiones gubernamentales y de administración pública sino también las cuestiones de la participación democrática, la prestación de servicios y la relación con la sociedad civil. Aunque este concepto señala nuevas pers-

<sup>1</sup> En el documento *Governance and Development*, el Banco Mundial introdujo por primera vez este concepto en la discusión acerca del desarrollo.

pectivas teóricas y abre horizontes de investigación más amplios para avanzar en la investigación sobre el gobierno local en América Latina, un obstáculo para su pronta aceptación y difusión entre los municipios latinoamericanos ha sido la dificultad de traducirlo al español y al portugués. De hecho, uno de los principales avances de la primera etapa del taller ha sido analizar el concepto y lograr que sea más fácil comprenderlo y que se emplee en el contexto latinoamericano; por ejemplo: Coelho y Diniz (1995, p. 2) definen el “ejercicio del poder local” para el contexto brasileño (yo lo extendería a todo el contexto latinoamericano) como:

la capacidad del gobierno para: *a)* ampliar la participación en la esfera pública mediante el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía; *b)* fortalecer una relación moderna y democrática con la sociedad civil, y *c)* aumentar la eficacia burocrático-administrativa, pero conforme a una concepción que la relaciona con una mayor participación en los procesos de toma de decisiones.

Las diferencias respecto al concepto de “ejercicio del poder” fueron resueltas aparentemente en las *Segundas actas anuales*, en las que Stern (1996, p. 203) lo define como “el ejercicio del poder, distinguido del gobierno, se refiere a la *relación* entre la sociedad civil y el Estado, entre dirigentes y dirigidos [...] entre gobernantes y gobernados”; además, en una clara síntesis de los enfoques anteriores, entre los principales aspectos de la discusión sobre el ejercicio del poder local, Stern incluye las cuestiones de la descentralización y la función del gobierno local, los movimientos sociales y el resurgimiento de la sociedad civil, las nuevas estructuras institucional y política y sus relaciones, así como el papel de la investigación en la promoción de patrones más benéficos de ejercicio del poder local.

Finalmente, en lo que respecta a este enfoque, vale la pena mencionar la perspectiva del Banco Mundial sobre el ejercicio del poder urbano. La experiencia de 24 años del Banco Mundial en el apoyo a los esfuerzos de desarrollo se ha desplazado recientemente del enfoque en las agendas económicas nacionales hacia cuestiones más locales y sociales; y una de las más notorias es precisamente la cuestión de la política urbana. Aunque la mayoría de sus recomendaciones abordan las cuestiones “urbanas” o “metropolitanas”, se refieren más bien a la función de los gobiernos locales en lo tocante al desarrollo. Consecuentemente, en el trabajo sobre política, *Urban Policy and Economic De-*

*velopment: An Agenda for the 1990s* (Política urbana y desarrollo económico: una agenda para el decenio de 1990; 1991, p. 7), se identifican como obstáculos clave para “mejorar la productividad en el plano urbano” las deficiencias en infraestructura, el marco regulatorio que gobierna los mercados urbanos de terrenos y vivienda, la debilidad de las instituciones municipales y los inadecuados servicios financieros para el desarrollo urbano. Para poder superar esos obstáculos, el Banco Mundial propone: *a)* fortalecer la administración de la infraestructura urbana en el plano urbano; *b)* mejorar el marco regulatorio urbano para aumentar la eficacia comercial y mejorar el suministro de vivienda e infraestructura por parte del sector privado; *c)* mejorar la capacidad financiera y técnica de las instituciones municipales a través de una división más eficaz de los recursos y las responsabilidades entre los gobiernos central y locales; y *d)* fortalecer los servicios financieros para el desarrollo urbano. Como podemos observar, todas estas recomendaciones incursionan directamente en el territorio de la función de los gobiernos locales y, sin duda alguna, se relacionan con el ejercicio del poder local.

Más recientemente, en la conferencia mundial Hábitat II, realizada en Estambul en julio de 1996, fueron señalados tres problemas urbanos que deberían ser abordados primero:

- el suministro de servicios básicos a los pobres;
- la acción en contra de las tres amenazas a la salud humana en las ciudades: plomo, polvo y enfermedades microbianas; y
- la transformación de las finanzas públicas para hacerlas más comerciales e inclusivas.

Todas estas demandas significan una pesada carga para los gobiernos locales, no sólo durante el decenio siguiente sino más adelante también, y exigen que se mejore el marco del gobierno local y se acelere el ritmo de la investigación sobre los problemas urbanos.

Por lo dicho hasta ahora, podemos ver que se están abriendo más caminos teóricos y nuevos modos de observación metodológicos para entender y mejorar las prácticas de gobierno local a fin de responder a las demandas de desarrollo y democratización de la región latinoamericana.

## Una agenda de investigación sobre el municipio

Es evidente que muchas investigaciones y discusiones académicas han abordado el tema del gobierno local, aunque a partir de temas diferentes, como la descentralización del gobierno central y el facultamiento de la sociedad civil; y quizá ya sea hora de enfocar y estudiar más directamente las habilidades y el potencial del gobierno local. El conocimiento que ello aportaría llevaría, por una parte, a evitar la visión idealizada y romántica del papel y las posibilidades del municipio y, por la otra, a no abrumarlo con exigencias, responsabilidades y expectativas sobre su capacidad.

El conocimiento acumulado sobre el gobierno y el ejercicio del poder locales que ha sido revisado hasta ahora muestra un territorio desigual. Mientras que algunas áreas parecen haber sido bien estudiadas y definidas, otras siguen sin serlo. La mayoría de las exploraciones y estudios han sido realizados a través de enfoques de estudios de caso, mientras que los estudios cuantitativos empíricos siguen siendo raros. Aparentemente, no existe un modelo establecido o un marco teórico para muchas cuestiones que parecen estar surgiendo en este campo. Asimismo, se requiere una mayor precisión y más conceptualizaciones.

Un área que parece haber sido relativamente bien estudiada es el campo de la descentralización y, en particular, el subcampo de la descentralización fiscal. Sin embargo, incluso ese campo requiere más estudios con un enfoque de abajo hacia arriba, cuyo punto de partida sea el municipio y no las necesidades y perspectivas del gobierno central. Dichos estudios podrían denominarse investigaciones sobre la municipalización y sobre la municipalización fiscal y podrían enfocarse hacia las necesidades y limitaciones a fin de crecer en responsabilidades y recursos.

Otra área que muestra cierto desarrollo es la relativa a la participación y el facultamiento de la comunidad. En los campos de la planificación y el desarrollo de la comunidad ha habido, evidentemente, muchos estudios en las áreas de las microempresas, los clubes de crédito y el facultamiento de las mujeres, áreas que fueron abordadas durante el decenio de 1980 (véase, por ejemplo, P. A. Wilson, 1995a y 1995b). No obstante, esos temas no han sido relacionados con el gobierno ni con el facultamiento locales, por lo que son necesarios más estudios desde la perspectiva de la política pública.

Es evidente que el hecho de abordar y estudiar más el ejercicio

del poder local está contribuyendo a que se tenga una mejor comprensión de la política pública en el ámbito local. Rehren (1992) también sugiere que se desarrolle más la investigación de los sistemas políticos en este ámbito, sugeriendo que es apoyada por la revisión hecha en este trabajo, en el sentido de que se requieren más análisis sobre la representación, la participación y el facultamiento en el plano local.

En resumen, los estudios con un enfoque en el ejercicio del poder local hacen énfasis en áreas que antes habían sido desdeñadas o evitadas y que, teniendo en mente el conocimiento y la experiencia acumulados sobre los movimientos de descentralización y democratización, requieren más atención y estudio. Algunas de esas áreas son las siguientes:

1) *Toma de decisiones local*. Se requieren más estudios sobre los concejos municipales y la función del alcalde en la toma de decisiones. ¿Cuáles son los poderes efectivos de los concejos municipales, su composición y sus posibilidades de reforma? ¿Cómo puede aumentarse y mejorarse la función de los concejales? ¿A quién representan los concejales y cómo lo hacen? ¿Cómo se distribuyen usualmente las partidas presupuestales? ¿Qué poder de decisión tiene el concejo municipal (y el municipio) frente a otros poderes?

2) *Recursos humanos locales*. Parece necesario contar con más conocimiento sobre las habilidades y el potencial de los recursos humanos en el ámbito local. ¿Cuáles son las habilidades de administración en este ámbito? ¿Cómo pueden aumentarse los recursos humanos municipales? ¿Es necesario un servicio social en el plano local? ¿Qué sistemas de capacitación, de incentivos, de salarios y de administración funcionarían mejor?

3) *Sistema político local*. Se necesita más información empírica relacionada con el lugar del gobierno local en la estructura y el arreglo del poder locales. ¿Qué significan exactamente "clientelismo" y "patrimonialismo" en el ámbito municipal? ¿Cómo puede ponerse en práctica o mejorarse la representación en el municipio? ¿Qué frenos y contrapesos existen o podrían ser introducidos en la localidad? ¿Cuáles son los mecanismos para hacer que el gobierno local rinda cuentas? ¿Debería institucionalizarse la participación con concejos ciudadanos permanentes?

4) *Redes municipales y poderes de negociación*. Es evidente que los municipios han sido actores pasivos en los intentos de descentralización y desarrollo. ¿Cómo pueden asociarse entre sí los municipios y organizarse para ayudarse unos a otros? ¿Cómo podrían obtener más

poder de negociación frente a los gobiernos estatales y centrales? ¿Cómo podría facilitarse más el acceso a la información útil y a la difusión de la tecnología? ¿Cuál es el papel de las organizaciones no gubernamentales internacionales y las agencias de ayuda internacionales en lo relacionado con las autoridades locales?

5) *Características estructurales municipales.* Se requiere más investigación para evaluar la relación entre el tamaño del municipio y la prestación de servicios o la participación o, bien, entre el tamaño de la administración y la eficacia. ¿Existe algún trueque entre el tamaño y la calidad de los servicios o la participación o el coeficiente costos/beneficios? ¿Existe un tamaño de municipio que haga más efectivo o eficaz su gobierno? ¿Son los costos administrativos de los municipios rurales pequeños más altos que su producción de servicios? ¿Es mejor, desde el punto de vista económico o político, subdividir una metrópoli en varios municipios o, antes bien, debería haber una sola unidad de gobierno?

6) *Taxonomía, estratos o clases de municipios.* Hasta ahora, la mayoría de los estudios sobre el gobierno local en América Latina han abordado los municipios en términos generales, pero la realidad es que son muy diversos y heterogéneos. ¿Cómo podemos clasificarlos o estratificarlos? ¿Qué principios son los más pertinentes para elaborar una teoría sobre los gobiernos locales?

7) *Metodología para la investigación del gobierno local.* El método y la técnica empleados predominantemente para enfocar el gobierno local en América Latina son los de los estudios de caso, pero es evidente que esa metodología se presta mucho a los juicios subjetivos. ¿Son factibles y deseables otros tipos de investigación empírica y cuantitativa? ¿Qué clase de investigación cualitativa es aplicable? ¿Cuál es el mejor método de evaluación de los municipios?

Con esta lista no se pretende agotar todas las áreas posibles que requieren más estudio e investigación sobre el gobierno local; seguramente existen otros temas posibles o quizás esta misma lista y sus interrogantes podrían ser planteados de una manera más adecuada; lo que se busca con la lista, no obstante, es hacer notar que hay mucho qué investigar y estudiar en este campo.

## Un enfoque combinado

A continuación se presenta el esbozo inicial de una propuesta de investigación basada en la revisión anterior y en la agenda de investigación sobre el municipio antes mencionada.

*Supuesto principal:* el actual estadio de desarrollo, estancamiento económico y transición a regímenes democráticos en América Latina exige la participación activa de los gobiernos locales y un buen ejercicio del poder local.

*Propuesta:* el buen ejercicio del poder local es una función de la descentralización, la democratización y el desarrollo institucional.

Propuestas secundarias:

1. El buen ejercicio del poder local en América Latina requiere la *descentralización*, desde el gobierno central y provincial hacia los municipios, de cuando menos lo siguiente:

- a) "suficientes" recursos fiscales; y
- b) responsabilidades acordes con el principio de subsidiariedad gubernamental.

2. El buen ejercicio del poder local requiere la *democratización* en el ámbito municipal, lo cual significa:

- a) elecciones libres y regulares;
- b) una "mejor" estructura representativa; y
- c) un sistema de participación y rendición de cuentas.

3. El buen ejercicio del poder local en América Latina exige el *desarrollo institucional* de las autoridades locales, lo cual se refiere a:

- a) un tamaño "adecuado";
- b) aprendizaje sobre la organización; y
- c) el establecimiento de redes.

4. La *descentralización sin democratización ni desarrollo institucional* significa la transferencia a los gobiernos locales de problemas



“indeseables” del gobierno central, el fracaso del programa de descentralización y una mayor insuficiencia para la población en el suministro del servicio o función descentralizados.

5. *La democratización sin descentralización ni desarrollo institucional* significa la frustración de las movilizaciones para las elecciones, la representación y la participación, que no encuentran poder o recursos reales en el gobierno local.

6. *El desarrollo institucional sin descentralización ni democratización* significa el fortalecimiento del autoritarismo —clientelismo y patrimonialismo— en las zonas rurales o el facultamiento de la tecnocracia en las zonas urbanas.

El siguiente diagrama de cuatro casillas podría ilustrar esta propuesta:

**Cuadro.** Los cuatro tipos de ejercicio del poder en América Latina

		Grado de descentralización	
		Menor	Mayor
Grado de democratización	Mayor	Inestable o en transición	Buen ejercicio del poder local
	Menor	Débil o dependiente	Régimen de élite u hombre fuerte (caciquismo)

La propuesta que se presenta en este trabajo es que la tendencia que debe ser reforzada es la que sigue el sentido de las manecillas del reloj, a partir del extremo inferior derecho.

### Referencias bibliográficas

- Bahl, R. W. y J. F. Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, D. C., Oxford University Press.
- Banco Mundial (1991), *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, Washington, D. C., The International Bank for Reconstruction and Development.

- Banco Mundial (1992), *Governance and Development*, Washington, D. C.
- (1996), *Livable Cities for the 21st. Century*, documento de Internet, World Bank Home Page.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1994), “Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency”, en *1994 Report. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C., The Johns Hopkins University Press.
- Borja, J. y F. Calderón (1989), “Presentación”, en Jordi Borja et al. (eds.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago de Chile, Clacso, Sur, CEUMT-Barcelona, pp. 7-11.
- Coelho, M. P. y E. Diniz (1995), “Local Governance and Poverty in Brazil”, ponencia presentada en la conferencia Global Urban Research Initiative, agosto.
- Friedmann, J. (1992), *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- Graham, L. S. (1993), “Rethinking the Relationship between the Strength of Local Institutions and the Consolidation of Democracy: The Case of Brazil”, en I. J. Kim y S. Zacek (eds.), *Establishing Democratic Rule: The Reemergence of Local Governments in Post-Authoritarian Systems*, Washington, D. C., In Depth Books.
- Harris, R. L. (1983), “Centralization and Decentralization in Latin America”, en G. S. Cheema y D. Rondinelli (eds.), *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage Publications, pp. 183-202.
- López Murphy, R., O. Libonatti y M. Salinardi (1995), “Overview and Comparison of Fiscal Decentralization Experiences”, en R. López Murphy (ed.), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Washington, D. C., Inter-American Development Bank/The Johns Hopkins University Press, pp. 1-58.
- Mattos, Carlos A. (1989), “La descentralización. ¿Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?”, en E. Laurelli y Alejandro Rofman (comps.), *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, Sur.
- Nunes, E., (1991), “Introducción” a F. Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Sur, pp. 13-36.
- (1994), “Conclusión”, en A. Rodríguez y F. Velásquez (eds.), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Sur, pp. 183-205.
- Rehren Bargetto, A. (1992), “El gobierno local en la ciencia política”, *Política*, Santiago de Chile, núm. 29, mayo.
- Reilly, Ch. A. (1995), “Public Policy and Citizenship”, en *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Lynne Rienner.

- Rodríguez, A. y F. Velásquez (eds.) (1994), "Introducción", en *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile, Sur, pp. 19-23.
- Rondinelli, D. A. y J. R. Nellis (1986), "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism", en *Developing Policy Review*, vol. 4, núm. 1, marzo, pp. 3-23.
- Stern, Richard (1996), "The GURI Project: Urban Researchers on Three Continents Focus on Governance", en Robert H. Wilson y Reic Cramer (eds.), *International Workshop on Local Governance: Second Annual Proceedings*, Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs-The University of Texas at Austin.
- Wasylenko, M. (1987), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *Public Budgeting & Finance*, vol. 7, núm. 4 invierno, pp. 57-71.
- Wilson, R. H. y R. Cramer (eds.) (1995), *International Workshop on Good Local Governance. First Annual Proceedings*, Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs/The University of Texas at Austin/ Ford Foundation.
- Wilson, P. A. (1995a), "Reconociendo la localidad en el desarrollo económico local", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 28, núm. 110, abril-junio.
- (1995b), "Desarrollo económico basado en la comunidad: los EE.UU. y América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 28, núm. 110, abril-junio.
- Zacek, J. S. e I. J. Kim (eds.) (1993), "Introduction", en *Establishing Democratic Rule: The Reemergence of Local Governments in Post-Authoritarian Regimes*, Washington, D. C., In Depth Books.

## La reestructuración de la Administración del municipio de Santiago de Cali: marco conceptual y rasgos esenciales

Bernardo Barona Z.

La estructura organizacional de la Administración Municipal de Santiago de Cali a mediados de 1995 se basaba en sus aspectos fundamentales en una reforma llevada a cabo en el año 1979. Los últimos 16 años han sido de grandes transformaciones políticas (elección popular de alcaldes, Constitución de 1991), sociales (aumento del porcentaje de población urbana en relación con la rural, acompañada de un incremento de la inseguridad y la violencia en las ciudades) y económicas (apertura de la economía a la competencia externa, reforma al régimen laboral), las cuales imponen a las administraciones municipales demandas nuevas y diferentes, cuya satisfacción exige estructuras organizativas y modelos gerenciales diferentes a los tradicionales en la administración pública en Colombia.

Al menos dos gestiones anteriores a la presente intentaron reformar la estructura organizacional de la Administración, pero fracasaron al no ser aprobadas las propuestas por el Concejo Municipal. El alcalde actual de Cali, Mauricio Guzmán, convencido de la necesidad de modernizar la Administración, inició el proceso de reforma solicitando al Concejo Municipal facultades para hacerlo. Fue así como el 6 de enero de 1995 presentó al Concejo el proyecto de acuerdo "por medio del cual

---

Bernardo Barona Z. es Decano de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle de Cali, Colombia. Este artículo está basado en el documento Propuesta de reforma presentada a la alcaldía de Santiago de Cali, fechado en septiembre de 1995 y elaborado por B. Barona, O.J. Arboleda, D. Escobar, C.A. Franco, M. Pérez, L. Serrano y E. Varela, profesores de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle. Los puntos de vista expresados en este documento comprometen sólo a quien lo suscribe y no necesariamente a todos los autores del documento base.

se concede una autorización al alcalde de Santiago de Cali para adecuar las estructuras de la Administración Central a la estrategia de modernización y optimización del Plan de Desarrollo". Con algunas modificaciones y adiciones el proyecto fue aprobado y el Acuerdo 02 del 9 de marzo de 1995 concedió al alcalde la autorización solicitada.

### **Misión y objetivos de la reforma**

La misión y los objetivos de la reforma explicitados por la Administración Municipal se resumen a continuación.

#### *Misión*

Convertir la Administración Municipal en un instrumento de gestión eficaz para orientar, impulsar y facilitar el desarrollo económico, social y ambiental de Santiago de Cali, junto con el sector privado, académico, fundacional y comunitario, para dar cumplimiento a los objetivos y estrategias propias del Plan de Desarrollo sometido a consideración de las dos instancias de planeación.

#### *Objetivos*

- 1) Una estructura y organización administrativa que responda a las necesidades más apremiantes de la ciudad.
- 2) Una estructura y organización administrativa capaz de apoyar y facilitar el esfuerzo de integración económica y comercial de la ciudad con el resto del país, los países del sur y la Cuenca del Pacífico.
- 3) Una estructura y organización administrativa que considere la necesidad de velar por los intereses de la ciudad ante las demás jurisdicciones del gobierno nacional y del exterior.
- 4) Una estructura y organización administrativa en la cual estén definidos de manera clara los espacios, los mecanismos de trabajo conjunto y la relación del municipio con el sector privado, académico, fundacional y comunitario, a fin de aprovechar eficientemente los recursos humanos, técnicos y financieros de la ciudad en la solución de los problemas más apremiantes.
- 5) Una estructura y organización administrativa concebida en su

totalidad para prestar un servicio oportuno a la ciudadanía, principal cliente y accionista de esta "empresa".

6) Una estructura y organización administrativa que permita la eficiencia en el gasto, el ahorro y la flexibilidad en el manejo presupuestal, y que sancione de manera severa la corrupción. (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 1995, pp. 8-11.)

### **El marco conceptual de la propuesta de reforma**

El primer paso en la estructuración de la propuesta de reforma fue modelar la organización denominada Administración Municipal (AM). La figura 1 representa la organización AM como un sistema abierto y muestra las grandes fuerzas que influyen en su comportamiento y desempeño.

Como lo muestra la figura, una organización, en este caso la Administración Municipal, es un sistema abierto cuyo desempeño se ve afectado por siete grandes fuerzas:

- 1) el macroentorno, o sea la situación económica y social en el mundo;
- 2) el entorno nacional, tecnológico, cultural, político y social;
- 3) la gerencia, su filosofía y modelo de gestión implícito o explícito;
- 4) la cultura organizacional;
- 5) los procesos que se dan dentro de la institución;
- 6) la estrategia que adopte la empresa; y, finalmente,
- 7) la estructura.

Si se desea mejorar el funcionamiento de la Administración Municipal, la figura 1 sugiere que es conveniente operar sobre las diversas fuerzas que afectan su desempeño, particularmente sobre las que la reforma tiene poder discrecional de afectar, es decir, las numeradas en el párrafo precedente del 3 al 7.



fuerzas susceptibles de modificación con una reforma como la descrita son cinco. En esta sección se presentan las recomendaciones hechas con el propósito de lograrlo.<sup>1</sup> Antes de presentar las propuestas específicas, sin embargo, es conveniente explicitar los criterios de desempeño elegidos. La propuesta busca sobre todo que la Administración Municipal produzca de manera sostenible en el tiempo un desempeño mejor o más elevado, en términos de eficacia, eficiencia y equidad. Adicionalmente, aunque algunos podrían pensar que los criterios siguientes pueden quedar subsumidos en los anteriores, en razón del énfasis que el alcalde Mauricio Guzmán quería que la reforma tuviese, y según lo expresado por la Ley 136 de 1994 (artículo 5), se tomaron también como criterios la participación (acompañada de concertación), publicidad y transparencia, y responsabilidad.

#### *Desarrollo de un nuevo modelo de gestión*

La Constitución Política de Colombia de 1991, así como varias de las leyes que en su desarrollo se han ido promulgando (Ley 60 de 1993; Ley 134 de 1994; Ley 136 de 1994), demandan del alcalde un papel diferente del que tradicionalmente había venido desempeñando: "De contable pasivo y acucioso de los recursos del poder central ha pasado a ser gerente del desarrollo local..." (Procomún, 1995, p. 15). El modelo gerencial que debe emplearse para este nuevo papel está delimitado e influido no solamente por las nuevas responsabilidades del alcalde sino también por los desarrollos recientes que en lo conceptual y empírico se han producido (Kliksberg, 1989, 1994; Palma, 1995; Joy y Bennett (s.f.); Osborne y Gaebler, 1993; Porter, 1995). El modelo de gestión que se recomienda en la Propuesta de la Universidad del Valle se caracteriza por una concepción o filosofía gerencial muy *participativa* y *desconcentrada*, que parte del principio de la *confianza* en las personas y que está apoyado en la obligación que el servidor público tiene

<sup>1</sup> La propuesta en realidad sólo incluye modificaciones a cuatro de las fuerzas. El equipo consultor entendió que la estrategia, tal y como quedó consignada en el Plan de Desarrollo (Decreto núm. 0605 del 7 de junio de 1995), era una constante más que algo susceptible de modificarse (dado el largo y complejo proceso que precedió a su aprobación). Sin embargo, consciente de que un excelente desempeño sólo se logra con armonía entre estrategia, modelo de gestión, estructura, cultura organizacional y procesos, en la elaboración de la propuesta se verificó permanentemente que los cambios sugeridos fueran coherentes con las estrategias establecidas en el Plan de Desarrollo.

de *rendir cuentas* y de *hacer transparentes* sus decisiones y los resultados de éstas. El modelo reconoce que el papel del alcalde como director del colectivo social municipal no puede verse ya con una óptica tecnocrática según la cual la mayor parte de sus actividades deben ser rigurosamente planificadas, sino mirarse como el de un gerente abierto a las condiciones cambiantes del medio en el que opera, que se encuentra con todos los actores, que negocia permanentemente con otras entidades, que localiza cuáles son realmente los problemas estratégicos en que debe concentrarse (Kliksberg, 1994, p. 132). Lo anterior no significa desechar el proceso administrativo clásico de planeación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación. Al contrario, la propuesta recomienda su profundización, pero sobre la base del reconocimiento de sus alcances y limitaciones y de su adaptación a las especificaciones de la administración pública en el país en los tiempos actuales, que demandan la participación de grupos tradicionalmente marginados de la toma de decisiones en las diversas fases del proceso administrativo (planeación participativa, participación de los ciudadanos en la gestión, el control y la evaluación de los asuntos colectivos) (véase F. Rojas, en Cifuentes *et al.*, 1994, pp. 324-380).

El nuevo modelo privilegia la *participación* como estrategia general para aumentar la eficiencia, la eficacia<sup>2</sup> y la equidad de la Administración Municipal. La participación, como muy bien lo expone Mejía (1994), es un elemento fundamental en la búsqueda del objetivo equidad, ya que es "una exigencia derivada de un contexto social, complejo y cambiante, donde las necesidades son amplias y en particular los niveles de pobreza aún existentes no pueden estar condicionados a la existencia o no de la asistencia gubernamental" (*ibid.*, p. 62).

La participación implica también apertura de la información (transparencia). Como lo anota muy bien Gentot (1995, p. 5): "¿qué

<sup>2</sup> La gerencia participativa con frecuencia es considerada como poco eficiente por la relativa lentitud con la que se toman las decisiones. Las experiencias recientes indican, sin embargo, que sin adecuada participación, el efecto de las decisiones es bajo por falta de compromiso y, en ocasiones, rechazo de quienes tienen que implementar las decisiones o de sus beneficiarios potenciales, quienes no ven los problemas y sus soluciones con la misma óptica que los funcionarios (véase discusión en Picciotto y Weaving, 1994). El siguiente comentario brinda apoyo, desde el punto de vista de la eficiencia, a la conveniencia de la participación:

Contrástese lo anterior con la práctica japonesa de extensivas consultas con todas las partes cuando se toman decisiones importantes sobre aspectos clave. Este proceso de construir un consenso consume mucho tiempo, pero una vez que se alcanza, la implantación es rápida y eficiente. Lo que aparece como tedioso y engorroso al momento de hacer la selección se convierte en efectivo al alcanzar resultados (Paul, 1983, p. 95).

ciudadano tomaría seriamente aseveraciones acerca de participación en los asuntos de las autoridades si la información que se hace disponible es entregada parsimoniosamente, sesgada, falsificada, o simplemente es escondida?"

La participación implica una orientación más decidida hacia el usuario, a crear las condiciones para que pueda expresar sus necesidades y participar de manera efectiva en las decisiones y en la asignación de recursos. La participación demanda también mecanismos especiales de coordinación para facilitar el mutuo ajuste de los participantes en la toma de decisiones. El vehículo primario en las organizaciones para facilitar estos ajustes son los comités. Por esta razón, en la propuesta se incluye un número relativamente grande de comités, en los que los principales actores del desarrollo municipal (gremios, Juntas Administradoras Locales, ONG, sector académico, etc.) interactúan y toman decisiones *concertadas* con los directivos de la Administración Municipal.

El nuevo modelo favorece también la desconcentración como instrumento fundamental para responder de manera expedita y apropiada a las diversas condiciones de las distintas comunas que integran la ciudad, como mecanismo para evitar el exceso de responsabilidades que recaen en el alcalde (liberándole tiempo para dirigir el colectivo social), como mecanismo para estimular la motivación de los diferentes servidores públicos y su compromiso con las decisiones que se tomen. Finalmente, la desconcentración reconoce que la calidad de las decisiones (su eficacia) se incrementa generalmente cuando éstas se toman en las instancias más cercanas a los afectados por ellas y a quienes tienen la mejor información relacionada con éstas.

El modelo de gestión que se propone reemplaza el secular recelo del comportamiento del servidor público y el ciudadano por una actitud de *confianza* en el deseo de las personas de hacer las cosas bien y en beneficio de la sociedad.

Para que la mayor confianza en el servidor público de hecho se traduzca en una mayor eficacia, equidad y eficiencia de la administración pública, debe ir acompañada de un esfuerzo ingente de socialización de esta nueva actitud y cultura entre todos los empleados de la Administración Municipal, e ineludiblemente, de mecanismos efectivos de rendición de cuentas (no sólo a los superiores jerárquicos o a las instancias tradicionales del control fiscal, sino también a la comunidad-JAL, etc.) y de mecanismos que garanticen la transparencia de las decisiones y la medición y revelación pública de sus resultados y efectos.

Finalmente, es necesario anotar que para que el nuevo modelo de gestión propuesto sea exitoso en la práctica es indispensable el desarrollo en el corto plazo de un adecuado sistema de información. Éste es necesario, no sólo para realizar adecuadamente todas las etapas del proceso administrativo sino para hacer variables las propuestas de desconcentración a lo territorial y rearticulación intersectorial.

Como elemento fundamental de la estrategia de fortalecimiento del sistema de información, la propuesta incluye la creación de un Departamento Administrativo de Informática y Telemática pequeño, encargado de formular las políticas y establecer las grandes directrices del sistema de información, el cual tendrá como una de sus responsabilidades iniciales definir un plan estratégico de informática y telemática en función de las propuestas de reforma aprobadas.

#### *Transformación de la cultura organizacional*

En la literatura administrativa, por lo menos desde la década de los años sesenta, se reconoce la importancia del cambio cultural. Así, por ejemplo, en esa época Bennis afirmaba: "El único modo viable de cambiar las organizaciones es cambiar su cultura, esto es, cambiar los sistemas dentro de los cuales trabaja y vive la gente" (citado en Álvarez, 1995, p. 2). Más recientemente y relacionado con el tema de este artículo, Balducci (1995, p. 63) afirma:

Por todas estas razones estoy convencido que la principal forma de ayuda que necesitan los países de Europa Central y Oriental es cultural y no económica y financiera [...] Ésta es la razón por la que creo que la capacitación [en sentido amplio] es el principal instrumento mediante el cual los países occidentales pueden proveer ayuda práctica a los países de Europa Central y Oriental.

La propuesta reconoce el cambio en la cultura organizacional como uno de los condicionantes críticos del mejoramiento deseado en el desempeño. Se requiere pasar de una cultura predominantemente burocrática, en la que la norma rige de manera tiránica el quehacer del empleado público, en la que se desconoce al ciudadano como objetivo y razón de ser de la administración, que es insensible al despilfarro y al concepto de eficiencia en la prestación de servicios, en la que la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño son objetos extra-

ños al discurrir organizacional, a una cultura en que el ciudadano y sus necesidades estén situados en primer plano y constituyan la guía permanente de las acciones del servidor público, en la que haya conciencia y preocupación por la necesidad de prestar servicios a la comunidad con la mejor calidad y los menores costos, en la que el servidor público, sin ignorar la norma, no deje que ésta se constituya en traba o en excusa para prestar un servicio deficiente, en la que cada empleado o trabajador público goce de la autonomía necesaria para realizar creativamente sus responsabilidades, pero en la que también sea consciente de su obligación de rendir cuentas y explicar su desempeño, en la que los valores de honradez, respeto y valoración de las opiniones y derechos de los demás sean aceptados como paradigma indisputable en los que se cimiente el discurrir de la institución.

La transformación de la cultura de una institución no se da por decreto, y es algo que requiere normalmente ingentes esfuerzos y mucho tiempo.

La universidad propone desarrollar programas extensos e intensos de desarrollo cultural que incluyan a todos los servidores públicos de la Administración Municipal, pero recomienda especialmente que, de aceptarse su propuesta (caracterizada por una gran desconcentración de funciones y responsabilidades hacia los Centros de Atención Local Integrados), las personas que vayan a dirigir los CALI —y en general quienes vayan a laborar allí— se sometan a procesos intensos de capacitación y desarrollo humano y cultural que les facilite el trabajo creativo con poca supervisión directa en sitios distantes de la Administración Central, en actividades polifuncionales y en una interacción afectiva y efectiva con la comunidad.

A causa del gran esfuerzo que demanda un cambio cultural y de la importancia que tiene para que la reforma se traduzca efectivamente en más y mejores servicios a la comunidad, la universidad propone la creación de un centro al que se le asigne la responsabilidad de planear, dirigir, monitorear y evaluar el cambio cultural (la ejecución de los programas específicos de capacitación o de desarrollo cultural y humano estará a cargo de universidades y centros o institutos especializados contratados para ese fin).<sup>3</sup> Se propone que dicho centro sea de carácter mixto y que en su dirección participen tanto la Administración

<sup>3</sup> Como un medio para acelerar la capacitación y el cambio cultural de los trabajadores del Estado en los países de Europa Oriental en años recientes, los países occidentales promovieron la creación de centros de capacitación similares al propuesto (véase Balducci, 1995).

Central (a través, por ejemplo, de los directores de los Departamentos Administrativos de Planeación y de Administración) como las Juntas Administradoras Locales, los gremios, las ONG y el sector académico de la ciudad. La presencia de elementos externos a la Administración Municipal probablemente facilitará que el proceso de cambio adquiera la dinámica necesaria para su propia eficacia y que no se vea afectado mayormente por los cambios que cada tres años se producen en la dirección del municipio. Además de la responsabilidad de estimular la capacitación y el desarrollo humano y cultural, el centro tendrá la responsabilidad de organizar y hacer más dinámica la investigación sobre el desarrollo institucional municipal. Sólo mediante la imbricación de la capacitación y el desarrollo humano y cultural con una investigación aplicada rigurosamente, que adapte teorías y conceptos estudiados en otros contextos a las especificidades de nuestra cultura y desarrolle teorías, métodos y técnicas originales, será posible lograr de manera sostenible en el largo plazo los cambios deseados en la cultura organizacional y el mantenimiento de altos niveles de eficiencia, eficacia y equidad institucional.

### *Cambio en la estructura organizacional*

Estructura organizacional es la expresión comúnmente empleada para referirse a los arreglos establecidos en una organización con el fin de facilitarle el logro de su misión y objetivos. Estos arreglos “incluyen la distribución de autoridad y responsabilidad, las relaciones de dependencia y los mecanismos para integrar sus funciones” (Paul, 1983, p. 36). La estructura organizacional de una institución normalmente se condensa en uno o varios organigramas como los que se presentan en páginas subsecuentes. Aunque por razones de espacio los párrafos siguientes se concentran en el análisis y descripción de sólo unos pocos organigramas incluidos en la propuesta, debe quedar claro que también forman parte del gran tema de estructura organizacional otros aspectos estrechamente relacionados con las figuras, tales como las descripciones de oficios, responsabilidades y funciones, los manuales de cargos y los sistemas de planeación y control (véase Mintzberg, 1979, 1995).

Aunque no existen fórmulas precisas que permitan encontrar el organigrama óptimo de una determinada organización, y aunque la estructura que finalmente se adopte estará influida por aspectos tales

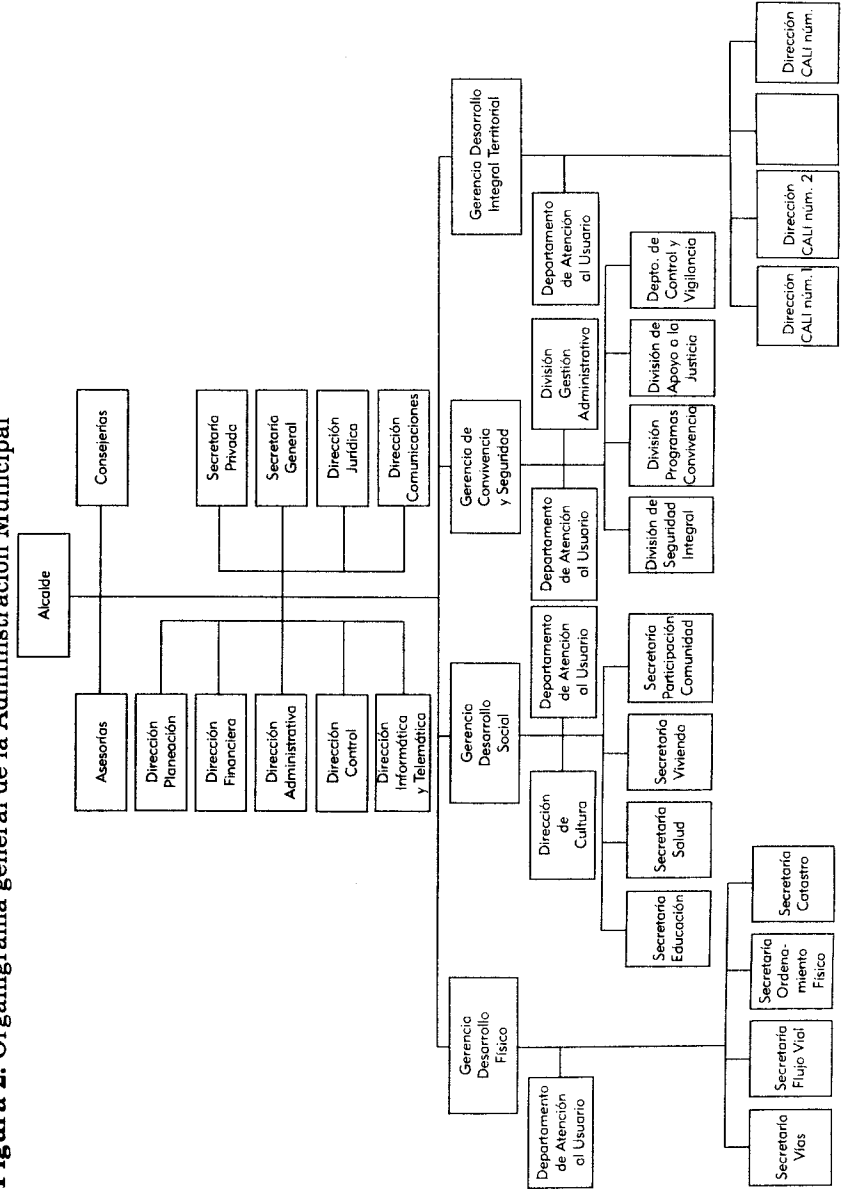
como los gustos, los valores, las actitudes y las creencias de quien o quienes tomaron la decisión, sí existe un relativo consenso entre los especialistas respecto a lo que se debe tener en cuenta al diseñar una organización (Mintzberg, 1979, caps. 4 a 11; 1995, p. 113): *a*) cómo dividir entre varias personas las actividades que hay que realizar (diferenciación); *b*) cómo agrupar las diferentes unidades (por cliente, por territorio, por función, etc.); *c*) cuál es el tamaño y la forma ideal de cada unidad y de la estructura (¿plana?, ¿alta?, etc.); *d*) mediante qué mecanismos se deben coordinar las actividades de las diferentes unidades (consejos, *task forces*, gerentes de línea, etc.); y, *e*) qué grados de descentralización y de desconcentración son convenientes. La Universidad del Valle estudió cuidadosamente estos y otros aspectos y, después de diversas discusiones con el alcalde y varios de sus secretarios y asesores, propuso una nueva estructura cuyos rasgos principales se pueden observar en los tres organigramas que se presentan en las figuras 2, 3 y 4.

Respecto a los cambios propuestos, la situación es la siguiente: la universidad acepta mantener las asesorías y consejerías, unidades que proveen flexibilidad al alcalde en turno para dar el énfasis que desee a su administración sin necesidad de involucrarse frecuentemente en complejos cambios estructurales. Se propone elevar a consejería el Programa Desepaz y crear la Consejería de Promoción y Concertación del Desarrollo que, como lo sugiere el mismo nombre, será la encargada de promover la concertación con los demás sectores del desarrollo local (véase la figura 3). Respecto a la tecnoestructura se proponen dos cambios principales: el primero hace referencia al papel de estas unidades. La propuesta considera que deben ser fundamentalmente orientadoras de la política y, como tales, deben ser en general dependencias bastante más pequeñas que las actuales; el segundo se refiere a la creación del Departamento Administrativo de Informática y Telemática, unidad responsable de la importante tarea de desarrollar la sistematización de la Administración Municipal, requisito de la desconcentración sugerida en los ámbitos tanto sectorial como territorial.

En lo que se refiere a las unidades de apoyo (Secretaría General, etc.), la propuesta no considera mayores cambios. Lo que sí introduce modificaciones importantes es la propuesta de creación de cuatro gerencias: de Desarrollo Físico, de Desarrollo Social, de Convivencia y Seguridad, y de Desarrollo Integral Territorial.

Los motivos para proponer estas gerencias fueron diferentes. En el caso de Desarrollo Físico y Desarrollo Social los gerentes propuestos

Figura 2. Organigrama general de la Administración Municipal







los gerentes sectoriales y demás directivos de la Administración Municipal.

Antes de analizar la figura 3, es importante resaltar que para coordinar eficazmente un grupo tan grande de directores de CALI (más de 20), el gerente de Desarrollo Integral Territorial debe asegurarse de que se diseñe y aplique un cuidadoso mecanismo para seleccionarlos y para que sean sometidos a procesos intensivos de capacitación y desarrollo humano, y para que se diseñen y pongan en funcionamiento sistemas de información que faciliten la rendición de cuentas de los directores, tanto al gerente y al alcalde como a la ciudadanía en general. Sólo si se toman medidas como las anteriores podrá esperarse que la desconcentración de responsabilidades y recursos a los CALI se traduzca en una mayor eficacia y equidad de la Administración Municipal y no en nuevos focos de corrupción y clientelismo.

Previamente a la descripción de las modificaciones que se proponen respecto a los procesos, es útil hacer algunos comentarios a la figura 3. En primer lugar debe notarse el espacio que se propone abrir para la participación de los sectores más importantes del desarrollo y la concertación con los mismos: el Económico, el Fundacional y el Académico. Estos sectores interactúan a través de los Equipos de Concertación para el Desarrollo (Ecodes) y del Comité de Desarrollo Integral Municipal (CDIM). Este último conformado por 18 miembros, entre ellos los más altos directivos de la Administración Municipal (el alcalde, los gerentes sectoriales y de Desarrollo Integral Territorial, los consejeros, el secretario general y varios de los directores de los departamentos administrativos que conforman la tecnoestructura), personal externo (representantes de los sectores Económico, Fundacional y Académico, y los asesores del alcalde). El CDIM será el organismo asesor más importante del alcalde en asuntos estratégicos y tendrá entre sus responsabilidades principales: *a)* propiciar el enlace entre la Administración Municipal y los más importantes actores del desarrollo local; *b)* asesorar al alcalde en aspectos tales como relaciones comunitarias, relaciones con el gobierno nacional y otros niveles del Estado, situación financiera del municipio, aspectos jurídicos, etc.; *c)* participar en la elaboración del Plan de Desarrollo del municipio y asesorar al alcalde en relación con los aspectos más importantes de éste; y, *d)* realizar evaluaciones periódicas de la Administración Municipal. En segundo lugar, la propuesta incluye la creación de varios consejos: *1)* los sectoriales (de Desarrollo Social, de Desarrollo Físico y de Convivencia), que tendrán como funciones principales diseñar las políticas para el desa-

rollo de los sectores, aprobar los programas del sector y hacer seguimiento, monitoria y evaluación de los programas; *2)* el Consejo Territorial, que tendrá como propósito fundamental estimular el desarrollo integral armónico de los diferentes CALI. De éste formarán parte, además del alcalde y el gerente de Desarrollo Integral Territorial, los gerentes sectoriales y los directores de los CALI, y *3)* el Consejo de Política Económica y Financiera. En él participarán, además del alcalde y el director del Departamento Administrativo Financiero, el secretario de los Ecodes, el director del Departamento Administrativo de Planeación, un representante de la sociedad civil y otro de los gremios económicos. Este consejo mantendrá una visión económica global del ente territorial y tendrá la responsabilidad de establecer políticas específicas en lo económico-financiero, y conceptuar y hacer recomendaciones sobre estos temas al CDIM y al Concejo Municipal.

#### *Cambios en los procesos*

Los procesos gerenciales y operativos tienen que ser armónicos con el modelo gerencial, la cultura, la estrategia y la estructura organizacionales, a fin de que la organización pueda mostrar índices de desempeño altos. La propuesta incluye ciertas modificaciones en algunos procesos clave. A continuación se esbozan las principales recomendaciones relacionadas con modificaciones en dichos procesos.

#### Procesos de planeación, control, informática y gestión de personal

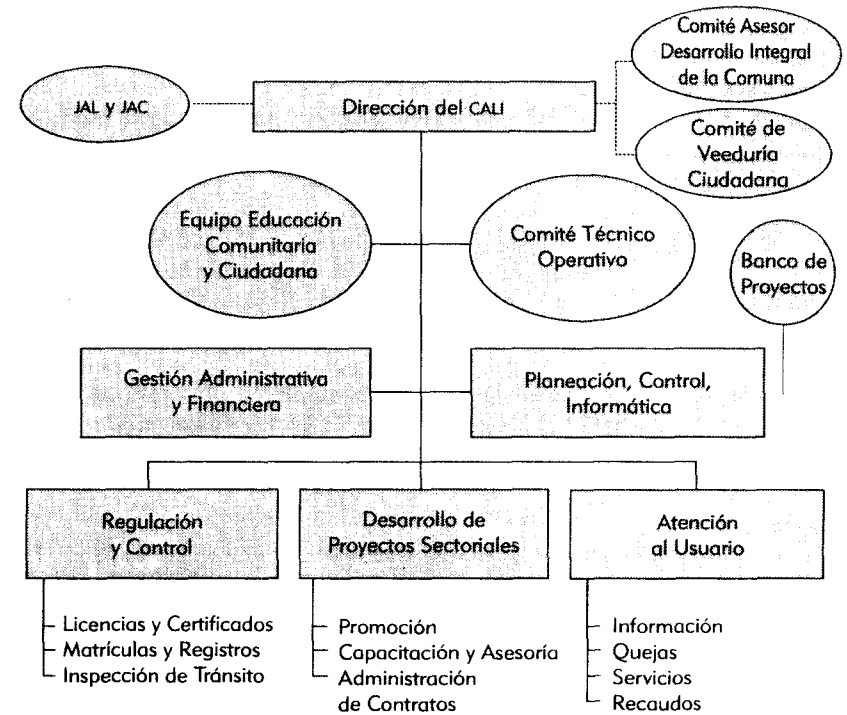
Las unidades de la tecnoestructura son útiles a la organización por el análisis y diseño que hacen del trabajo de otros. De acuerdo con Mintzberg (1979, p. 30): "La tecnoestructura es eficaz sólo cuando puede utilizar sus técnicas analíticas para hacer el trabajo de otros más eficaz". Entre las varias concepciones que existen respecto al alcance del trabajo de estas unidades en una organización, la universidad suscribe el punto de vista que sostiene que las unidades de la tecnoestructura deben ser pequeñas, con personal altamente calificado y que su función debe limitarse a establecer, de común acuerdo con las unidades operativas (en nuestro caso las sectoriales y territoriales), las políticas y procedimientos generales, dejando a las dependencias operativas la aplicación de esas políticas y procedimientos. A continuación se pre-

sentan las recomendaciones específicas de la universidad en relación con los procesos de planeación y de gestión del recurso humano, críticos para el desempeño de la Administración Municipal.

Respecto al proceso de *planeación*, existen dos posiciones extremas e infinidad de intermedias sobre la manera en que ésta puede realizarse en las organizaciones (Mintzberg, 1994, cap. 4). En un extremo está la que sostiene que toda la planeación debe realizarse en la unidad central responsable de esa función, en nuestro caso en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM), limitándose las unidades operativas a seguir y ejecutar los planes establecidos por esa dependencia. En el otro extremo están quienes sostienen que la planeación deben realizarla fundamentalmente las unidades operativas, y la unidad central, en este caso, debe solamente facilitar y dar soporte al proceso de planeación. La posición de la universidad está más cercana a esta última, aunque reconoce que es necesario un proceso intenso de capacitación y cambio cultural para que las unidades operativas realicen efectivamente las labores que por tradición habían sido realizadas por el DAPM.

En relación con los procesos de gestión del talento humano la propuesta incluye un gran fortalecimiento mediante la creación del Sistema de Administración de Personal (SAP), el cual tiene que estar acorde con las exigencias legales sobre la carrera administrativa, el estatuto anticorrupción, la municipalización de la salud y la educación, las normas de contratación y la ley 100 de 1993. El SAP debe ocuparse de fijar políticas y procedimientos para los procesos de planeación de personal, reclutamiento, aplicación de pruebas de selección, vinculación, inducción, entrenamiento, capacitación y desarrollo, plan de carrera, evaluación del desempeño, salud ocupacional, bienestar social, servicios de salud, administración de la compensación, seguridad industrial y diagnóstico del clima organizacional (Yepes y Muñoz, 1995). Al igual que en el caso del proceso de planeación, la propuesta recomienda que la unidad central responsable de la gestión de personal establezca, de manera concertada con las dependencias operativas y el resto de unidades de apoyo, las políticas y procedimientos generales relacionados con el manejo de los recursos humanos, pero que sean los gerentes, secretarios o directores de las diferentes dependencias quienes tengan la responsabilidad de dirigir las personas a su cargo. Al ejecutarse muchos de los procesos en las diferentes dependencias operativas, la unidad central, al igual que la mayor parte de las unidades de la llamada tecnoestructura, deberá reducir su tamaño.

Figura 4. Estructura de los CALI



Un aspecto final que hay que mencionar en relación con la gestión de los recursos humanos es el tema de los incentivos, asunto que ha atraído la atención de los expertos desde hace algún tiempo. Al estudiar el tema, el profesor Klitgaard (1991, cap. 7) considera que en muchos países existe una crisis en los incentivos en el sector público que amenaza las reformas de liberalización de mercados y la provisión de servicios básicos. De acuerdo con Klitgaard, la crisis tiene dos partes, niveles y relaciones o vínculos (*linkages*). Respecto a los niveles, la situación de los cargos directivos de la Administración Municipal (secretarios) no parece ser diferente a la encontrada en varios países en desarrollo: los niveles salariales son bastante inferiores a los de cargos similares en el sector privado. Esto impone, evidentemente, restricciones al alcalde al momento de conformar su gabinete y ahuyenta del servicio público a personas capaces y trabajadoras que en otras condi-

ciones podrían hacer importantes contribuciones a la mejor administración del municipio. (El estudio de la universidad no fue más allá de notar la existencia del problema. Establecer niveles adecuados de remuneración es un proceso complejo, particularmente para servidores públicos, lo cual significa que deben hacerse estudios especiales para analizar la situación antes de que puedan presentarse recomendaciones específicas al respecto.) En relación con el tipo de remuneración el estudio encontró que, en general, no guardaba relación con el desempeño,<sup>4</sup> a pesar del amplio consenso que existe entre los expertos de que incrementar considerablemente la productividad.<sup>5</sup> La propuesta incluye la recomendación de iniciar el estudio de una política enérgica de remuneraciones relacionadas (parcialmente) con el desempeño. Ante la complejidad del tema se sugiere empezar inmediatamente con los casos más sencillos (por ejemplo, haciendo partícipe a los empleados de tesorería de parte de los recaudos que hagan por concepto de cobro de impuestos, algo ya utilizado por otras entidades públicas en Colombia), e iniciar estudios conjuntos con el sector académico que permitan ir desarrollando sobre bases sólidas nuevas políticas de remuneración del personal.

Los procesos financieros del municipio también fueron examinados y se formularon algunas recomendaciones que incluyen: el fortalecimiento inmediato de la contabilidad (que actualmente es bastante deficiente) por medio del nombramiento del contador del municipio, la incorporación del Plan Único de Cuentas para el Sector Público y el desarrollo y puesta en funcionamiento de un sistema de contabilidad de costos; el establecimiento de un sistema apropiado de registro de propiedades del municipio; la desconcentración de la elaboración del presupuesto y la intervención más temprana de la unidad responsable de las finanzas del municipio en el proceso de elaboración del plan de desarrollo.

Las recomendaciones finales que hizo la universidad en relación con procesos específicos tienen que ver con los procesos jurídicos. En este caso se propone también que se profundice la desconcentración. La unidad corporativa o global debería encargarse de formular las

<sup>4</sup> En el sector salud se está utilizando en algunos hospitales y centros de salud cierta variedad de remuneración ligada al desempeño (véase Barona *et al.*, 1994).

<sup>5</sup> A este respecto Klitgaard afirma (1991, p. 98): "Aunque los esquemas varían y los problemas metodológicos, como siempre, plagan la estimación empírica, una buena regla heurística [*rule of thumb*] es que ligar el pago al desempeño induce 20% de incremento en la productividad, manteniendo el resto de las cosas constantes".

políticas y procedimientos de manera concertada con las unidades sectoriales y territoriales, y abogados adscritos a estas dependencias deben ser los responsables de aplicarlas. Se propone operar con el concepto de asesoría jurídica de carácter "preventivo" en vez de correctivo (Villegas, 1995); esto comprende varias acciones y cambios en los procedimientos actuales, incluyendo que los abogados de la unidad jurídica global realicen ellos mismos (o participen con los abogados de otras dependencias) en la elaboración de los contratos que debe suscribir el alcalde, previo envío de la documentación e información correspondiente por parte de la dependencia interesada. Esto ahorraría tiempo y esfuerzo, ya que actualmente mucho de ambos se invierte en revisar contratos hechos por otros. En relación con los proyectos de decretos, resoluciones y acuerdos se recomienda fomentar una cultura de trabajo de equipos interdisciplinarios que les permitan a los abogados de las unidades jurídicas, sectoriales y territoriales enterarse desde el comienzo de los aspectos técnicos del tema y, además, formular dentro del mismo proceso de formación, sus observaciones y recomendaciones. Otras sugerencias relacionadas con estos procesos incluyen el establecimiento de un sistema de evaluación de gestión y resultados de los miembros de los equipos jurídicos, el fortalecimiento de la sistematización mejorando equipos y programas (*software*), el mejoramiento del sistema de archivos y actos administrativos y la utilización intensiva de formatos preimpresos para los contratos y actos administrativos que lo permitan.

Antes de finalizar esta sección, consideremos uno de los aspectos cruciales de la propuesta descrita anteriormente: la desconcentración de funciones, responsabilidades y recursos hacia los Centros de Atención Local Integrados (CALI), de los que actualmente existen 20 urbanos y uno rural.

Los argumentos a favor y en contra de la descentralización abundan. El péndulo en este momento está del lado de la descentralización, ya que las ganancias que se obtienen de la mayor capacidad de los esquemas descentralizados para adaptarse a las fluctuaciones en las necesidades y preferencias de los ciudadanos, de tomar decisiones más rápida y oportunamente, de ofrecer acceso a la toma de decisiones a sectores más amplios de población, y para legitimar el Estado ante el ciudadano común, parecen compensar las ventajas de la mayor coordinación y estandarización de sistemas de gerencia y control más sencillos, de la menor dificultad para encontrar suficiente personal capacitado para manejar el sistema y de reducción de costos por efecto de

las economías de escala que ofrecen los sistemas centralizados. Sin embargo, también existe en este momento un amplio convencimiento de que si no se dan ciertas condiciones, la descentralización también puede fallar en su intento por responder de mejor manera a las necesidades de la comunidad. Utilizando el enfoque de la relación agente-principal, Klitgaard establece esas condiciones así: "Cuando el principal [el alcalde, en nuestro caso] tiene amplia información sobre los agentes [los directores de los CALI] y los clientes [los ciudadanos] acerca de lo que los agentes están haciendo —sus esfuerzos y resultados—, y también tiene bajo su control poderosos incentivos y desincentivos, entonces puede delegar gran cantidad de autoridad. El agente no abusará de ella, ya que el principal tendrá los medios para conocer los abusos y penalizar al agente. Habrá poca necesidad de reglamentos y papeleos farragosos, el principal podrá medir fácilmente los resultados alcanzados y recompensar a los agentes de acuerdo con éstos" (Klitgaard, 1995, p. 142; véase también Wiesner, 1995). Siguiendo estos conceptos, la mayor desconcentración propuesta por la universidad no puede tomarse independientemente de las propuestas de mejorar el sistema de información sobre los resultados de la gestión de los diferentes directivos de la Administración Municipal y de revisar los esquemas de remuneración e incentivos (a este respecto véase también a MacLean, en Cepeda, 1994, p. 191).<sup>6</sup>

Otorgar mayor poder a los CALI, como sugiere la propuesta, no sólo es un mecanismo para hacer operativa la mayor participación ciudadana que el alcalde Mauricio Guzmán prometió en su programa de gobierno, sino que constituye una estrategia fundamental para incrementar la eficacia y la equidad de la Administración Municipal.

El cómo pasar de unos CALI débiles, sin personal adecuado y facilidades físicas, a los CALI deseados es algo que debe planearse muy bien, una vez que se decida su fortalecimiento. En primer lugar, la selección de los directores es crucial: debe establecerse un perfil alto y las personas seleccionadas someterse a procesos intensivos de capacitación sobre conceptos gerenciales y de desarrollo cultural y humano. En segundo lugar, debe establecerse un sistema de rendición de cuentas

<sup>6</sup> Como un mecanismo para estimular el alto desempeño en los CALI, podría pensarse en el *ranking* o escalafón periódico (cada seis meses o cada año) de los gerentes que en ellos laboran, de acuerdo con el desempeño alcanzado. La Universidad del Valle tiene bastante experiencia en el desarrollo de métodos de escalafonamiento para el caso de empresas del Estado (Barona y Trujillo, en Cárdenas y Zambrano, 1994). Estos métodos podrían ser adoptados para satisfacer la necesidad de estimular el alto desempeño de los CALI.

(véase Wheeland, 1994) fundamentado en el cálculo y reporte periódico de indicadores de desempeño. El establecimiento del sistema, de los indicadores y su monitoreo y mejoramiento continuo será una de las responsabilidades más importantes del gerente de Desarrollo Integral Territorial. La Administración Municipal debe estar consciente de que para obtener la participación comunitaria, como se prevé en la propuesta (en la figura 3 se muestra cómo las JAL, las JAC y otros comités ciudadanos tendrán espacio para participar en las decisiones en los CALI), es necesario que haya una amplia apertura de la información. La participación implica que los que ejercen la autoridad no tengan secretos para los ciudadanos a quienes se les pide participación. Aunque esto parezca extraño, por la manera en que se toman las decisiones, es algo que la Constitución Política del país prevé (artículos 20 y 74) y que es necesario hacerlo realidad. Para esto, Gentot (1995, pp. 6-7) recomienda "organizar información pública confiable, servicios de comunicación y difusión (que no contengan en lo posible intenciones apologistas), establecer centros de información y permitir un mayor acceso del público general a la administración modernizando las facilidades de recepción". Lo anterior, afirma su autor, no es suficiente; es necesario tomar complejas decisiones, como definir lo que es y lo que no es posible hacer público (por ejemplo, por consideraciones de seguridad nacional o de protección a la vida y seguridad de las personas o de algún otro derecho). Adicionalmente, los textos que se publiquen deben ser claros, comprensibles para quienes harán uso de ellos. El público debe tener oportunidad de participar y hacer oír sus puntos de vista en debates públicos antes de que se tomen decisiones que los afecten.

### La estrategia del cambio

El pasar de la situación actual a la deseada constituye un proceso de cambio complejo cuyo éxito depende de un gran número de variables, siendo la más importante la voluntad del alcalde y sus colaboradores más cercanos, así como de los principales líderes locales, de tener una administración sustancialmente diferente a la que se ha tenido hasta ahora. El compromiso de la alcaldía con el cambio debe manifestarse en la apropiación de los recursos humanos (su tiempo y el de varios de los otros directivos de la Administración Municipal) y financieros que será necesario destinar para planear y manejar el cambio. La universidad denominó *estrategia de transición* al proceso que recomendó

para lograr que la Administración Municipal llegase al nuevo estado, e incluía seis elementos:

1) Conformación de las estructuras transitorias que han de manejar el proceso de cambio. Debe existir una comisión de modernización presidida por el alcalde en la que participen algunos de los actuales secretarios de la administración, así como asesores del alcalde y miembros del equipo que diseñó la reforma. Las responsabilidades principales de esta comisión son definir las políticas y directrices, así como la agenda estratégica del proceso de cambio; monitorear el avance del proceso y apoyar al funcionario que el alcalde designe como gerente del proceso de cambio en todos los aspectos en que éste lo requiera.

2) Definición de la agenda estratégica del cambio. La comisión de modernización debe identificar las actividades críticas y complementarias que será necesario realizar para culminar exitosamente el proceso. En esta parte debe definirse *quién* realizará las diferentes actividades, *cómo* se llevarán a cabo y *cuándo* se harán.

3) Diseño y desarrollo de estrategias para generar compromiso con la reforma. Incluyen el desarrollo de una "masa crítica", entendida como el mínimo número de personas cuyo apoyo se necesita para hacer viable la reforma.

4) Diseño e implementación de estrategias de comunicación y divulgación. Esto es fundamental no sólo para comunicar a los servidores públicos del municipio y a la comunidad en general el significado y alcance de la reforma, sino también para contribuir a generar el cambio cultural que se requiere para su éxito.

5) Apropiación efectiva del talento humano y los recursos financieros, tecnológicos, físicos, etc., que se necesitan para aplicar los diferentes componentes de la reforma.

6) Diseño y puesta en operación de una estrategia de capacitación y desarrollo humano y cultural de todos los servidores públicos que conformarán la "nueva" Administración Municipal. Esto comprende la programación de actividades orientadas a crear y fortalecer los valores (honestidad, tolerancia, etc.) que conforman la nueva cultura de la Administración Municipal; la "reconversión" del talento humano y la promoción del aprendizaje organizacional sistemático y permanente.

## Comentarios finales

Este artículo describe una propuesta sistémica y comprensiva para aumentar de manera sostenible en el tiempo la eficiencia, la eficacia y la equidad de la Administración Municipal de Santiago de Cali. La mejoría se materializará sólo si, paralelamente al cambio de estructura, se toman las acciones necesarias para modificar los procesos, la estrategia, el modelo de gestión y la cultura de los servidores públicos del municipio. La mayor parte de los cambios propuestos requieren esfuerzos sostenidos durante periodos relativamente largos. La eficacia de estos cambios depende en gran medida de que el alcalde y los principales directivos de la Administración Municipal no cejen en su compromiso con la reforma.

Aun suponiendo que la Administración Municipal culmine exitosamente los cambios esbozados, el impulso que la ciudad requiere para salir de la pobreza y el subdesarrollo solamente será posible si el sector empresarial privado asume el papel que la sociedad demanda de él en los tiempos actuales: generar, de manera sostenible en el tiempo, riqueza y empleo (véase Porter, 1995). El gobierno en sus diferentes instancias (nacional, departamental, municipal) puede y debe estimular y facilitar que el sector privado cumpla a cabalidad con sus responsabilidades, pero que esto suceda depende mayormente del compromiso que adquieran los integrantes de este sector con la ciudad y el país. Aunque algunas acciones tomadas en los últimos años por ciertos empresarios, particularmente las inversiones realizadas para actualizarse tecnológicamente, están orientadas en la dirección correcta, estos movimientos son todavía tímidos e insuficientes para lograr en un plazo razonable el despego hacia el desarrollo social y económico a que todos aspiramos.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, H. (1995), *Hacia una cultura del desarrollo en las organizaciones*, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cali (inédito).
- Balducci, M. (1995), "Training Civil Servants in the Administration of Central and Eastern Europe: A Missed Opportunity?", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 61, núm. 1, pp. 61-72.
- Banguero, H. (1994), "Reflexiones sobre gestión municipal", *Debates de Coyuntura Económica*, núm. 33, septiembre, Fedesarrollo-Fescol, pp. 22-27.
- Barona, B., J. Becerra, V.H. Becerra, A. Bongiovanni, V. Essayan, R. Robertson,

- W. Sánchez y D. Shepard (1994), "Evaluation of a Volunteer-Based Primary Health Care Program to Serve the Urban Poor in Cali, Colombia", *Final Report*, Cali, octubre.
- Boadway, R. W. y D.E. Wildasin (1984), *Public Sector Economics*, 2a. ed. Boston, Little Brown.
- Cárdenas, J.H. y W. Zambrano (eds.) (1994), *Gerencia pública en Colombia*, Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado/Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.
- Cepeda, F. (coord.) (1994), *La corrupción administrativa en Colombia*, Bogotá, TM Editores.
- Cifuentes, A., N.R. Correa, J.I. González et al. (1994), *Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas*, Bogotá, Fescol.
- Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia "Procomun" (1995), *Guía para la gestión municipal*, 2a. ed., Procomun, Santafé de Bogotá, Federación Nacional de Cafeteros/Bancafé.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (1995), "Plan de Modernización y Optimización del Municipio de Santiago de Cali", Santiago de Cali (inédito).
- Ervin, O.L. (1994), "The Local Government Role in Community Industrial Development: An Examination of the US Tradition", *International Review of Administrative Science*, vol. 60, pp. 619-632.
- Garay, L.J. (1994), *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización*, Bogotá, CEREC-Fescol, noviembre.
- Gentot, M. (1995), "Openness in Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 61, núm. 1, pp. 5-10.
- Guzmán, M. (1994), *Programa de gobierno*, Alcaldía de Santiago de Cali 1995-1997.
- Henao, J. (1995), *El poder municipal*, 7a. ed., Bogotá, Biblioteca Jurídica Dike.
- Joy, L. y S. Bennett (s.f.), *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*, Nueva York, United Nations Development Programme.
- Klikberg, B. (1989), *¿Cómo transformar al Estado?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1994), "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", *Reforma y Democracia*, núm. 2, pp. 116-142.
- Klitgaard, R. (1991), *Adjusting to Reality. Beyond 'State versus Market' in Economic Development*, San Francisco, International Center for Economic Growth.
- (1993), "Cómo controlar la corrupción", *Estado Moderno*, vol. 1, núm. 4, octubre, pp. 8-23.
- Kotter, J. P. y J. L. Heskett (1992), *Corporate Culture and Performance*, Nueva York, The Free Press.

- Leonard, B., J. Cook y J. Mcneil (1995), "The Role of Budget and Financial Reform in Making the Government Work Better and Cost Less", *Public Budgeting and Finance*, primavera, pp. 4-18.
- Mejía, J. (1994), "La participación ciudadana en la modernización y gestión de los municipios", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 45-47, pp. 61-77.
- Mezzomo, T. (1995), "Descentralización y democratización: una propuesta de reforma administrativa de la alcaldía de São Paulo 1988-1992", en G. González y E. Ogliastrri (comps.), *La gerencia pública: ¿asunto privado?*, Tercer Mundo y Bogotá, Uniandes, pp. 235-253.
- Mintzberg, H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Londres, Prentice Hall.
- (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Londres, Prentice Hall.
- (1995), "Diseño organizacional: ¿moda o buen ajuste?", en J.L. Bower, *Oficio y arte de la gerencia*, Bogotá, Norma.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, Plume.
- Palma, E. (1995), "Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano", *Revista de la Cepal*, núm. 55, abril, pp. 41-54.
- Paul, S. (1983), *Strategic Management of Development Programmes. Guidelines for Action*, Ginebra, International Labour Office (Management Development Series núm. 19).
- Picciotto, R. y R. Weaving (1994), "Un nuevo ciclo de los proyectos en el Banco Mundial", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 31, núm. 4, pp. 42-44.
- Porter, M. E. (1995), "The Competitive Advantage of The Inner City", *Harvard Business Review*, mayo-junio, pp. 55-71.
- Vélez, C. M. (1994), "El cambio institucional: reto de las administraciones locales", *Debates de Coyuntura Económica*, Fedesarrollo-Fescol, núm. 33, pp. 13-21.
- Varela, E. (1995), *La reforma del Estado en Colombia: los nuevos roles de las organizaciones públicas y privadas*, Cali, Universidad del Valle (inédito).
- Villegas, E. (1995), "Estudio de diagnóstico sobre la gestión de asesoría jurídica en el municipio de Cali y propuesta para su optimización", Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración (inédito).
- Wheeland (1994), "Evaluating City Manager Performance: Pennsylvania Managers Report on Methods their Council Use", *State and Local Government Review*, vol. 26, núm. 3, otoño, pp. 153-160.
- Wiesner, E. (1995), *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación-Asociación Nacional de Instituciones Financieras, octubre.
- Wunsch, J.S. (1991), "Institutional Analysis and Decentralization: Developing

*Bernardo Barona Z.*

---

an Analytical Framework for Effective Third World Administrative Reform", *Public Administration and Development*, vol. 11, pp. 431-451.

Yepes, F. y M.F. Muñoz (1995), *Análisis del proceso de administración de personal*, Cali, Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle (inédito).

**Experiencias  
relevantes**



# Las políticas del agua en Europa

Bernard Barraqué

Desde hace algunos años, la industria y las instituciones francesas del agua han adquirido notoriedad mundial. ¿Está descubriendo el mundo anglosajón los méritos de la desreglamentación y de la privatización de los servicios urbanos del agua? Las sociedades francesas de distribución son ya los líderes mundiales del sector, después de haber conquistado la mayor parte del territorio francés y de haberse diversificado para abarcar otros servicios urbanos y las obras públicas. Se habla incluso del “modelo francés” de distribución de los servicios urbanos (Lorrain, 1981 y 1989),<sup>1</sup> caracterizado tanto por la fuerza y flexibilidad de los grupos que con su multiplicidad de funciones facilitan la innovación como por el mantenimiento de una legitimidad democrática arraigada en el territorio de las colectividades locales. Asimismo, con las agencias financieras de cuenca, creadas por la ley de 1964, Francia aparentemente fue el primer país en adoptar el principio “el que contamina paga”, inventado por los anglosajones, pero que no ha sido adoptado por ellos. Los resultados de ese mecanismo económico que genera solidaridad en el marco de la “cuenca-vertiente” han sido una modernización considerable del sector y una administración más global del recurso.

---

Bernard Barraqué es ingeniero civil de minas, investigador del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS; Centro Nacional de Investigación Científica) de Francia. Este artículo fue originalmente publicado en *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, núm. 3, 1995. Agradecemos el permiso para su publicación en español. Traducción del francés de Mario Zamudio.

<sup>1</sup> Las referencias entre paréntesis se encuentran completas en la bibliografía, al final del artículo.

La cuestión de saber de dónde proviene esa originalidad francesa nos lleva a analizar las políticas del agua en otros países europeos, teniendo en cuenta la variedad de características geográficas, técnicas, socioeconómicas y políticas, y remontándonos al origen de los servicios del agua.

Para empezar, es necesario hacer dos observaciones. Primera: la noción de industria e instituciones del agua abarca tres sectores de actividad antes separados: en primer lugar, la captación, tratamiento y distribución del agua potable a través de redes bajo presión, con los productos de sustitución que son el agua industrial entubada y el agua de mesa embotellada; en segundo lugar, la recolección y el tratamiento de las aguas negras, que se combinan en grados diversos con el saneamiento de las aguas pluviales, y en tercero, una actividad más antigua, aunque en plena expansión e incluso en plena transformación: la administración del recurso. La regularización de los escurrimientos, surgida hace mucho tiempo para facilitar la navegación y prevenir las inundaciones, se amplió recientemente a otros objetivos, como son el crecimiento de los volúmenes disponibles en verano, el mantenimiento o la recuperación de la calidad y la coordinación de los diferentes tipos de usos con el propósito de que no se obstaculicen unos a otros.

En Europa, la industrialización, la urbanización y la modernización de la agricultura provocaron que las dos primeras políticas, originalmente puestas en práctica por las colectividades locales, llegaran a depender de la tercera, aplicada más frecuentemente en un plano superior al local, aunque también en ámbitos territoriales en ocasiones particulares, como la cuenca-vertiente. Esa organización, que se hizo necesaria, incluye el campo del agua en el del medio ambiente, en el sentido de que las políticas públicas del medio ambiente constituyen un aspecto particularmente importante del concepto de decisión pública en situaciones complejas: un gran número de partes interesadas comparte el poder de decisión, la incertidumbre ante el futuro que impide la aplicación de rutinas y el efecto retroactivo de las consecuencias sobre las causas en los encadenamientos lógicos, todo lo cual impide descomponer en problemas simples y ordenados en secuencia las cuestiones que deben ser abordadas (Barraqué y Lavoux, 1992). Me pregunto si, en comparación con la verticalización y sectorialización características de las políticas del Estado francés que más a menudo se abordan como objeto de estudio, el campo del agua no constituye un campo privilegiado para el cual elaborar un nuevo tipo de política pública (Muller, 1994).

La problemática del medio ambiente también pone en tela de juicio las prácticas de los ingenieros del agua, las cuales se materializaron en una época en que la protección sanitaria de la población urbana contra los peligros de la naturaleza era un imperativo de la acción pública. Se recurrió entonces a procedimientos menos absolutistas y más interactivos, menos basados en las grandes obras y más en un funcionamiento más eficaz, más económico en sentido estricto. El habitante de las ciudades a quien antes se imponía la toma se convirtió en un consumidor exigente, tanto que cada vez se pensaba más en la privatización de unos servicios de los que, a causa del imperativo de salud pública, hasta entonces se había considerado que debían seguir siendo públicos.

Segunda observación: habida cuenta de la complejidad cada vez mayor de la política del agua, el debate entre los sectores público y privado, que volvía de manera reiterativa, ya no se planteaba independientemente de las otras dos cuestiones; por una parte, ¿debían los servicios de agua potable y saneamiento ser administrados juntos o por separado o, quizá, junto con otros servicios en red, como el gas, la electricidad, el teléfono, los transportes urbanos, etc.?, y, por la otra, ¿era necesario centralizar o descentralizar la administración de los diferentes servicios y en qué plano territorial podía encontrarse un equilibrio entre la concentración que exigía la evolución económica del sector, la especificidad de las características geográficas y la legitimación democrática?

Ante esa doble problemática, la mayoría de los países europeos mantuvo un alto grado de administración pública local de los servicios de agua y, al mismo tiempo, centró la repartición de los recursos en la escala regional. Son bien conocidos los dos grandes casos divergentes relacionados con ese modelo: Inglaterra, que hace 20 años introdujo una regionalización total basada en 10 cuencas-vertiente, seguida de una privatización radical a finales de 1989, y Francia, con su larga historia de delegación de los servicios en el sector privado y las agencias del agua ya mencionadas. Sin embargo, es muy poco lo que se sabe de la administración pública local y transversal alemana o de la complejidad de la administración integrada puesta en práctica en los Países Bajos. En cuanto a los países de Europa del sur, sería un error el ver sólo retraso o irracionalidad en sus dificultades de organización.

Antes de presentar una síntesis de los resultados de una encuesta iniciada hace 10 años, es necesario señalar que debo dejar de lado el análisis detallado de la industria del agua en sí misma: suministro de

materiales y productos químicos, obras públicas, ingeniería, administración de servicios y financiamiento; tema respecto al cual refiero al lector a la obra, sobre todo, de Dominique Drouet (1987). Por lo demás, tampoco abordaré de manera directa los temas concernientes a las retenciones de impuestos (las extracciones de agua) o de las aguas residuales contaminantes de los industriales y los agricultores. Antes bien que una descripción exhaustiva del sector, el fin del presente artículo es llegar a comprender la evolución de las políticas públicas del agua.

### Los servicios de agua potable y saneamiento

A finales del siglo XIX, las ciudades comenzaron a equiparse con redes de agua potable y, más tarde, de evacuación de las aguas negras. El crecimiento de la urbanización aunado al del consumo por habitante obligó a la mayoría de los servicios de agua potable a la búsqueda de fuentes o lugares de captación siempre más lejanos o, por el contrario, a recurrir al agua de los ríos que bañaban las ciudades mediante una toma de agua un poco río arriba. Una vez dado ese paso, la carestía creciente del agua, resultado de la necesidad de tratar el recurso cuidadosamente por razones sanitarias, fue compensada potencialmente por el hecho de que ya se contaba con él en cantidades mucho mayores y, por ende, fue posible establecer una red que diera servicio a más habitantes. Las economías de escala provocaron una concentración en una cantidad superior a la comunal que, con el tiempo, hizo surgir la cuestión de la centralización. El caso del saneamiento no llegó a ese grado, pues fue imperativo mantener dispositivos individuales como resultado de los altos costos que hacían imposible equipar todas las derivaciones con redes de desagüe. Además, la concentración de estas últimas se vio limitada en las aglomeraciones urbanas por los volúmenes de agua que debían desaguarse y que, de otra manera, habrían llevado rápidamente a dimensiones de las redes imposibles de financiar. En cambio, las aguas residuales de las redes de saneamiento excedieron cada vez con mayor frecuencia la capacidad de depuración propia de los ríos, por lo que se hizo necesario inventar las plantas de depuración, cuya evolución técnica permitió reducir cada vez más el tiempo o el espacio necesarios para la neutralización del hedor. No obstante, las más eficaces de esas plantas no eran las más adecuadas para las pequeñas comunidades, pues eran demasiado sofisticadas.

### La importancia de la diversidad de los ámbitos geográficos

En las regiones de grandes ciudades o de una gran densidad demográfica, habría de darse también la mayor concentración de servicios de agua potable y habría de recurrirse más al agua de superficie. Francia, que tiene una de las densidades demográficas más bajas de Europa y una gran cantidad de agua por habitante, tiene igualmente una estructura de distribución muy dispersa: aproximadamente 13 500 servicios (y más de 15 000 redes físicamente autónomas) consumen una pequeña parte de los 3 600 m<sup>3</sup> de agua anualmente disponibles por habitante. Por su lado, en la ex Alemania Occidental, la disponibilidad anual por habitante es de 2 600 m<sup>3</sup> únicamente,<sup>2</sup> mientras que, en la escala municipal, el número de servicios de agua es claramente inferior, esto es, aproximadamente 3 000.<sup>3</sup> En Inglaterra y en el País de Gales, contrariamente a la idea general, no llueve mucho,<sup>4</sup> por lo que la disponibilidad del recurso es de tan sólo 1 400 m<sup>3</sup> por habitante al año; consecuentemente, la concentración de los servicios fue mucho mayor, aun antes de la regionalización que se hizo en 1974, pues a finales de 1973 quedaban menos de ¡200 servicios de distribución! Los Países Bajos poseen la densidad demográfica más alta de Europa (cuatro veces la de Francia), pero es bien sabido que cuentan con mucha agua; desafortunadamente, de los 6 100 m<sup>3</sup> potencialmente disponibles por habitante al año, 89% lo aportan el Rin y el Mosa, que están tan contaminados que casi no se puede extraer agua potable de ellos. El porcentaje restante, por ende, es muy limitado, mientras que la concentración de los distribuidores de agua es muy alta: en la actualidad sólo quedan de 50 a 60 servicios de distribución para una población de 14 millones de habitantes.

Esta norma no es tan rigurosa en los países mediterráneos a consecuencia de los caprichos del clima. Los italianos disponen, en teoría, de 3 300 m<sup>3</sup> anuales por habitante —casi tanto como los franceses— y aparentemente se cumple la norma, puesto que la dispersión de las redes es muy grande: 6 000 servicios de distribución y 11 500 redes

<sup>2</sup> Y, si se incluye la ex RDA, descendiendo incluso a 2 000 m<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> En efecto, los ciudadanos alemanes conservaron, como fue también el caso de los daneses, el derecho a asociarse en escala inframunicipal para la distribución del agua. Se conserva, por ende, un número bastante importante de pequeñas unidades que son mal contabilizadas y que no son consideradas en este artículo. La Oficina Federal de Estadística cuenta 6 500 servicios de distribución.

<sup>4</sup> ¡No debe confundirse mucho con frecuentemente!

técnicamente autónomas, mientras que las municipalidades son 8 000. En la realidad, no obstante, la disponibilidad del recurso no es tan grande como en Francia, pues las lluvias torrenciales escurren rápidamente hacia el mar y, por lo demás, a ello se debe el que, para obtener agua potable, los italianos recurran fundamentalmente a las aguas subterráneas, las cuales constituyen sin duda un recurso potencial sólo un poco inferior al del Reino Unido. Consecuentemente, la dispersión de las redes de distribución se explica por la recurrencia a las aguas subterráneas en la parte norte, bien irrigada gracias a los Alpes; mientras que, en el centro y en el sur, las redes de captación en escala regional son las que dan servicio a las pequeñas redes locales.<sup>5</sup> En Cerdeña, Apulia y Sicilia, la regionalización es incluso completa.

Es más difícil establecer y presentar una comparación entre las redes de saneamiento, pues un gran número de países no dispone de estadísticas confiables al respecto, lo que constituye un indicio del localismo de la administración; además, las redes fueron tendidas a menudo bajo las calzadas, sin saber exactamente dónde y creyendo que, estando bien proporcionadas, funcionarían solas por gravedad. Los países que cuentan con estadísticas confiables las tienen porque sus redes son las más antiguas, pero, contrariamente a lo que se suponía con base en la “fe en la técnica” predominante en el momento de su construcción, han envejecido mucho. En la actualidad, para su rehabilitación, son necesarios políticas y medios en escala nacional, lo cual hace que se evalúe mejor el patrimonio local.

Los ingleses, que fueron los primeros en equiparse ya desde la segunda Guerra Mundial, inventaron la técnica de “todo al drenaje” y, después, las plantas de depuración, decisiones técnicas que se debieron al hecho de que, aunque las lluvias no son nunca muy violentas, los ríos son pequeños y muy frágiles. Por lo demás, el mar nunca está a más de cinco horas de escurrimiento del agua a partir de las ciudades importantes, lo que reduce los riesgos de desoxigenación.\*

La Europa continental del norte adoptó primero las opciones inglesas, pero los países que se equiparon más tarde no recurrieron a la técnica de la red unitaria sino a los sistemas separados, esto es, una red doble, para las aguas negras y las pluviales, con la que estas últimas

son enviadas directamente a los ríos. La causa de esa evolución fue, en primer lugar, el surgimiento de la voluntad de respetar más el medio receptor: se buscaba depurar las aguas negras y no confiar ya en la dilución de la contaminación mediante las aguas pluviales, de las que, por lo demás, se creía equivocadamente que estaban limpias. Asimismo, cuanto más se avanza hacia el sur, tanto más la violencia de las tempestades reclama obras de evacuación importantes. Ahora bien, las técnicas biológicas (lodos activados) que predominan en las plantas de depuración construidas después de la segunda Guerra Mundial son sensibles a las violentas variaciones de carga que siempre producen las aguas pluviales, por lo que el sistema separado es mucho más común en los países del sur que en los del norte: mientras que en Inglaterra sólo representa 10%, y aun menos en los Países Bajos, en Alemania alcanza oficialmente 20%, e incluso más en realidad. En Francia, por otra parte, se creía que no superaba 30%, hasta un análisis muy reciente del Instituto Francés del Medio Ambiente (por publicarse; citado en Berland, 1994) muestra que 50% de los franceses conectados a una red lo están a uno u otro tipo de sistemas separados.<sup>6</sup> En los países más sureños de Europa que todavía están equipándose con redes, es probable que la proporción sea aun superior.

Este desconocimiento relativo se debe en buena parte a la manera de pensar de los ingenieros del agua, muy concentrados en la pareja clásica “red de distribución-planta de depuración” y hasta ahora poco inclinados a tener en consideración ciertos problemas nuevos que podrían poner en tela de juicio sus decisiones del pasado (Barraqué y Lavoux, 1992). En los países con una densidad demográfica moderada, se subestima sobre todo la importancia del saneamiento individual, cuando, sin duda alguna, sería a menudo más eficaz y menos onerosa una política pública renovadora que continuar “tendiendo tubos”. En Francia, por ejemplo, la tasa de eliminación de la contaminación —que se obtiene multiplicando la tasa de conexión de la población a los desagües y, después, a las plantas de depuración por el rendimiento de éstas— está estancada en cifras inferiores a 45%, lo que hace que la comunidad relacionada con las políticas del agua (*policy community*) tenga un discurso alarmista; pero en ese método de cálculo no se tiene en consideración —lo que hace que el cálculo sea erróneo— a 20 o 25% de franceses

<sup>5</sup> Como en Cataluña o en el sur de Francia, donde la Sociedad del Canal de Provenza vende el agua bruta a las ciudades de la costa, que la hacen potabilizar y distribuir por sociedades privadas.

\* En el original en francés *euthrophisation*, que significa la acumulación de desechos orgánicos que, al pudrirse en las aguas estancadas, provocan la desoxigenación de éstas. [N.T.]

<sup>6</sup> A menudo se encuentra una fórmula mixta, conforme a la cual el centro de la ciudad está equipado desde hace mucho tiempo con un sistema unitario y las afueras, a las que recientemente se ha dado el servicio, con un sistema separado.

que no cuentan con el servicio y que, no obstante, ¡no vacían sus bacinicas en los ríos! Las proporciones de este tipo de saneamiento son aun mayores en Grecia, España y Portugal, pero también en los países de Europa del norte que acaban de ingresar a la Unión Europea. Por lo demás, en ese tipo de indicador, centrado en las aguas negras arrojadas a los ríos, tampoco se considera la contaminación de las aguas subterráneas causada por los desechos individuales, sobre los que no se ejerce ningún control. Es una situación “hidroesquizoide”, dicen con humor los hidrogeólogos Jean Margat y Ramón Llamas.

Por las mismas razones de densidad demográfica, el número de plantas de depuración es muy variable de un país a otro, aun examinando el hecho de que los países sureuropeos están equipándose o comienzan a hacerlo: los Países Bajos tan sólo tienen 500 grandes plantas de depuración, mientras que Alemania Occidental, cuatro veces más poblada pero con regiones muy rurales, tiene alrededor de 9 000. Con más de 12 000 unidades, Francia cuenta lógicamente con el mayor número de plantas, sobre todo en comparación con el número de habitantes, y puede decirse que ahora está prácticamente equipada, gracias al esfuerzo generalizado de los años 1970 a 1985; sin embargo, todavía existen muchísimos responsables que equivocan el análisis y afirman que “hay que duplicar el precio del agua para duplicar el número de plantas de depuración”, cuando lo que está en tela de juicio es el buen funcionamiento de éstas y la contaminación generalizada.

En Inglaterra y el País de Gales, donde hay 6 500 unidades, la alta proporción de plantas de depuración se debe a la fuerte densidad demográfica: antes de la segunda Guerra Mundial las técnicas eran más rústicas y requerían más lugar por unidad de volumen tratado. Italia se encuentra de lleno en su periodo de equipamiento: en las estadísticas que llevan algunos profesionales del sector se menciona que en 1986 había 1 600 plantas de depuración, pero el ISTAT (equivalente del INSEE francés: Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos) censó más de 5 000 en 1990. España todavía no está bien equipada y Portugal empieza a construir plantas modernas: en 1990 fueron censadas 300 plantas que daban servicio a 21% de la población, pero, de esa cantidad, más de la mitad eran plantas de “tratamiento primario” (simple decantación antes del desecho, fosas sépticas colectivas, etc.). La directriz europea antes mencionada va a permitir otorgar fuertes subvenciones a esos dos países, al igual que a Grecia, para que se equipen. El riesgo que se corre es que adopten demasiado mecánicamente las soluciones técnicas de la Europa del norte.

He expuesto en primer lugar las diferencias técnico-geográficas entre países, e incluso entre regiones de un mismo país, porque esas diferencias ejercen una influencia en el grado de concentración de los servicios de agua, pero lo que explica los movimientos de privatización o municipalización y de centralización o descentralización, aunque esos movimientos respondan a las oportunidades o restricciones que imponen la geografía y la técnica, son las circunstancias económicas y políticas.

### *De lo privado a lo público*

Las primeras redes de agua de las grandes ciudades fueron desarrolladas en realidad por proyectistas o empresarios privados, los cuales obtenían también la concesión del servicio. En el siglo XIX, lo común era que los capitales que unos u otros podían reunir les permitieran equipar cuando mucho el centro de la ciudad y los barrios donde la demanda era solvente; además, casi no les interesaba la administración subsecuente del servicio que habían creado, por lo que buscaban venderlo a inversionistas locales y así liberar su capital y reiniciar la operación en otro lugar. Por su parte, los inversionistas no estaban capacitados para mantener y renovar los dispositivos iniciales y tendían a hacerlos funcionar tal cual, hasta que se averiaban. Así, el problema del siglo XIX y de los primeros decenios del XX fue la incapacidad del capital privado para desarrollar desde un principio redes que abarcaran a toda la ciudad, darles mantenimiento y hacerlas confiables. Fue necesario esperar el desarrollo del capitalismo financiero para que hubiese grupos capaces de aceptar el desafío en su totalidad.

En casi toda Europa las municipalidades fueron las que produjeron la generalización de los servicios urbanos. Inglaterra fijó el ritmo, pues las ciudades de ese país fueron equipadas con redes antes que el resto del mundo. Las redes que recibían un mal mantenimiento por parte del sector privado fueron tomadas bajo su cargo por la administración pública en el marco del ascenso del movimiento de reforma social: se creía, con justa razón, que la administración pública permitía extender las redes y, por ende, la higiene a los barrios obreros, con lo que se limitaban los riesgos de epidemias (para el conjunto de la población), se lograban economías de escala y se reducía el costo del agua. Esta perspectiva “solidarista” fue llevada bastante lejos, dado que en la mayoría de los casos se hacía pagar tasas que no tenían relación con el consumo sino con el valor de la propiedad ocupada. Conforme a la

tradición de los impuestos locales, esa medida tenía efectos redistributivos, y todavía se aplica en la actualidad a la mayoría de los hogares ingleses, que aún no cuentan con medidor de agua. La generalización de éstos, prevista de aquí a finales del siglo como parte de la reciente privatización, es discutible, aunque sólo fuese por el altísimo costo que significa la inversión en millones de medidores.

En la mayor parte de los casos el agua potable ha sido administrada directamente por una empresa municipal de las ciudades inglesas, al igual que toda la amplia gama de servicios que estas últimas tomaron a su cargo. [En 1905, un francés que defendía en su tesis la idea de una participación de las municipalidades en la economía consideraba a Inglaterra como “la patria del socialismo municipal” (Ogeureau, 1905), aunque en realidad debió denominarlo municipalismo social (Gaudin, 1989).] Las redes de agua y de gas constituían una parte importante de esos servicios, pues a ese “bienestar social local” se le denominaba, no sin ironía, *water and gas socialism* (“socialismo de agua y gas”). En lo concerniente al saneamiento, su administración por una empresa municipal se extendió aún más, pues la solución de “todo al desagüe” colocado bajo la calzada —inventada en Inglaterra y sancionada en París— llevaba a confiarla al servicio de obras públicas y a financiarla mediante los impuestos locales.

En el continente, la municipalización se generalizó a finales del siglo XIX y a principios del XX, pero adoptó un aspecto diferente a la de Inglaterra, porque lo más común fue que se mantuviese el carácter industrial y comercial del servicio del agua y que los consumidores lo pagasen por volumen. En muchos países las autoridades electas locales confiaron la administración del agua potable a establecimientos públicos autónomos respecto a los servicios municipales y, dado que las ciudades controlaban las cajas de ahorro, en estas últimas pudieron encontrar el capital necesario para extender las redes de agua a los barrios populares, a la vez que hacían bajar los precios y, a pesar de todo, ganaban más dinero: se trata de los *Waterleidingbedrijven* holandeses, los *Wasserwerke* alemanes y suizos y los *Aziende Municipalizzate* italianos. La extensión de los servicios del agua a regiones cada vez más rurales se hizo inmediatamente después en todos los países a través de empresas municipales directas o de sindicatos intermunicipales de empresas, mientras que, en lo que respecta al número de unidades de distribución, la fórmula de la empresa municipal directa fue con mucho la más utilizada. En las ciudades, no obstante, se mantuvieron y desarrollaron las fórmulas pertenecientes al mundo de la

economía mixta, si bien el saneamiento siguió siendo tarea de empresas municipales, salvo en casos excepcionales.

### *Las respuestas a la crisis del modelo municipal*

#### La delegación en el sector privado

En Francia, numerosas ciudades siguieron recurriendo a los servicios de sociedades privadas, a causa ante todo de que la tutela del Estado liberal las mantenía en una situación de gran fragilidad económica. Las cajas de ahorro, por ejemplo, eran controladas por los departamentos y casi no prestaban a las municipalidades para los equipamientos colectivos, pues para ello era necesario que el prefecto (representante administrativo del Estado central y hasta antes de la descentralización de 1981, gobernante del departamento) derogase la ley que las regía. De manera más general, el modelo de la “administración de padre de familia”, predominante en muchos concejos municipales y entre los representantes electos surgidos de las capas medias, no estaba vuelto hacia la inversión, el préstamo o la prima a futuro en la bolsa. Aunque hubo excepciones, una política basada en la alianza con los pequeños poseedores se conjugó sistemáticamente con la pequeñez de las comunas y la falta de agrupamientos comunitarios para limitar la capacidad de administración municipal de los servicios.

Por otra parte, a principios de siglo la industrialización y la urbanización fueron más lentas en Francia que en los países vecinos y, consecuentemente, hubo menos presión para que se extendiesen las redes. En esas condiciones, las sociedades privadas tuvieron sin duda alguna menos problemas para satisfacer la demanda hasta que el apoyo de la banca les permitió hacer a un lado el obstáculo de la falta de capital y mantenerse en el servicio a los usuarios después de haber hecho las obras de su instalación. Entonces pudieron beneficiarse de la valorización recíproca entre la actividad de las obras, rentable pero irregular y riesgosa, y la venta del agua, de bajo rendimiento pero muy estable y con un crecimiento regular.<sup>7</sup> Pero la importancia por demás

<sup>7</sup> En realidad se trata de una hipótesis elaborada en ocasión de una nueva lectura de la investigación de Gabriel Dupuy sobre las “redes Mallet” del gran oeste parisino, muy redituables, pues, en los momentos oportunos, las apoyó una asociación financiera; pero la hipótesis sólo podría ser verificada cuando se reconstituyera la historia de nuestras sociedades distribuidoras.

particular que adquirieron las sociedades privadas de distribución de agua en Francia se relaciona históricamente con la escasa capacidad de iniciativa económica de sus comunas. El modelo se extendió a la depuración de las aguas negras, al saneamiento, así como a otros servicios urbanos. El hecho de que se haya llegado a tener un concepto bastante claro de servicio público y la flexibilidad de los tipos de contratos permitieron establecer relaciones de confianza durables entre los grupos privados y las ciudades de una manera que sorprende en el mundo anglosajón, donde se cree más profundamente en las virtudes de la competencia y de la privatización.

En realidad, la crisis del financiamiento de las redes no se produjo únicamente en Francia. Dado que el agua exige inversiones muy considerables que se amortizan en plazos largos, para muchas de las colectividades locales fue difícil prever el envejecimiento de la infraestructura una vez hechas las primeras inversiones y, después, constituir fondos para la renovación del capital. Otra razón de la crisis del modelo municipal fue la disponibilidad del recurso, ya fuese en cantidad, ya en calidad, como resultado de su interacción creciente con las aguas residuales contaminantes de las redes de saneamiento y de la industria. Las soluciones a esos problemas fueron muy variadas según el país, y se dieron en función de la geografía, desde luego, pero también de las relaciones de fuerza entre las colectividades locales y los niveles territoriales políticos superiores, en particular los estados.

#### Inglaterra: centralización y exclusión de las colectividades locales

El movimiento de fuerte concentración de las redes que se produjo a partir del decenio de 1930, pero sobre todo después de la segunda Guerra Mundial, formó parte de una corriente general de centralización y reducción de las prerrogativas de las colectividades locales (Saunders, 1983), atemperada por reorganizaciones sucesivas del plano local mediante fusiones, con el propósito de que las nuevas entidades estuvieran más en conformidad con la modernización de las políticas. Mientras que en 1954 aún había más de 1 000 unidades de distribución, en vísperas de la regionalización (1974), cuando la tutela sobre el agua pasó del Ministerio de Salud al de Urbanismo y Vivienda (hoy del Medio Ambiente), ya no restaban sino 187: una treintena de pequeñas sociedades privadas que sobrevivieron a la municipalización, una tercera parte de las grandes ciudades que mantuvieron su autonomía y el resto

compuesto por grandes sindicatos de empresas que recurrieron a la fórmula de la *authority* (agencia administrativa gubernamental), en la que los representantes electos tenían poco poder.

La creación de las 10 Agencias Regionales del Agua (Regional Water Authorities, RWA), responsables tanto del agua potable como de la depuración y, después, incluso del saneamiento, provocó que se limitara y, más tarde, se anulara la función de los representantes electos locales. En efecto, de 60% de puestos que tenían en un principio en los consejos de administración, su participación descendió a 40% con la llegada de Margaret Thatcher al poder y a cero unos años después, cuando ésta fue reelecta. La regionalización fue el resultado del enfoque por río (*river-boards*) que la contaminación y el aumento de los gravámenes habían hecho necesario, pero que provocó que el poder en los comités de cuenca, compuestos de manera neocorporativista (Saunders, 1983), se desplazara hacia los ingenieros del agua, sostenidos por los industriales. Con todo, el retiro de las agencias administrativas gubernamentales locales (*local authorities*) no fue total: en muchos casos, las Agencias Regionales del Agua les delegaron la administración de las redes de saneamiento cotidiano. Pero ello provocó numerosos conflictos: las municipalidades se quejaban de no recibir de las Agencias Regionales del Agua suficiente dinero para el mantenimiento de las redes y, por lo demás, seguían contando con la posibilidad de elaborar planes de urbanización que podían contradecirse con los planes generales de saneamiento y depuración, o de administración de los ríos de las Agencias Regionales del Agua.

Asimismo, estas últimas fueron criticadas porque en ellas se repetía la confusión de funciones que inicialmente se reprochaba a las colectividades locales: ser “el cazador furtivo y el guardabosques al mismo tiempo”, dicen los ingleses. Cuando se administra directamente la mayoría de las plantas de depuración y falta dinero, uno puede verse tentado a relajar las normas sobre aguas residuales; además, el hecho de que los ingenieros del agua tuvieran el poder provocó una desviación hacia la construcción de grandes obras, que algunos denunciaron como un desorden administrativo tecnocrático (Pearce, 1982). Consecuentemente, dado que la respuesta liberal a la crisis económica bloqueó las inversiones en el momento en que las redes y las plantas de depuración emitían señales inquietantes de vetustez, la privatización radical llegó a ser casi inevitable.

Los ingleses en general están satisfechos de la separación de la industria del agua (las Water Service Companies) de las autoridades

de reglamentación y tutela: la Agencia Nacional de Ríos (National Rivers Authority, NRA), en el caso de los gravámenes y la contaminación, y la Oficina de Servicios de Agua (Office of Water Services, OFWAT), en el del control de precios y de la calidad del servicio a los usuarios. Los más descontentos son quizá los ingenieros del agua, quienes provocaron la privatización y ahora descubren que ésta hace más severa la tutela reglamentaria (Richardson, 1992).

La privatización del capital permite pronosticar su internacionalización (introducción de las sociedades francesas de servicios urbanos) y nuevas concentraciones, si acaso debe recurrirse a las transferencias de agua del norte al poniente, hacia la región de Londres;<sup>8</sup> pero no permite pronosticar un retorno de las agencias administrativas gubernamentales locales (*local authorities*) al escenario de la política del agua, excepción hecha de que las sociedades privadas no pueden tener poder de planificación y de que en ese escenario hay un lugar que puede ocupar el desarrollo de enfoques más integrados del ciclo del agua en el plano local.

#### Alemania: empresa municipal transversal y subsidiaridad

Alemania y Suiza encontraron una solución radicalmente diferente: no sólo sistematizaron el recurso en los establecimientos públicos que permanecieron bajo el control de las municipalidades o de sus sindicatos sino que esos establecimientos, inicialmente especializados por servicio (agua, gas, electricidad, etc.), fueron reunidos ya desde la época de entreguerras en uno solo, transversal, llamado casi siempre *Stadtwerk* (taller de la ciudad); después se otorgó personalidad moral y autonomía financiera a las empresas municipales, y, más tarde, en el decenio de 1960, resuelta y pragmáticamente, las ciudades transformaron los *Stadtwerk* en sociedades anónimas de responsabilidad limitada (SARL) o en sociedades anónimas (SA), si bien mantuvieron la casi totalidad de las acciones (Kraemer, 1993).

Esa solución tiene la ventaja de ser muy flexible: la mayoría de los *Stadtwerk* distribuyen el agua, el gas y la electricidad, y aunque también administran los transportes colectivos, no dudan en cubrir el inevitable déficit de estos últimos, incluso bien administrados, con los

<sup>8</sup> Está en estudio un proyecto de red nacional de captación de agua.

beneficios de los otros tres servicios. Asimismo, la intervención transversal permite distribuir en el tiempo las grandes inversiones que se hacen en periodos cortos para la renovación de las redes y que haya pocas probabilidades de que todos los servicios requieran una inversión al mismo tiempo. Por otra parte, la privatización formal permite pagar menos impuestos y tener un acceso más fácil al mercado bancario.

Contrariamente a lo que ocurrió en Inglaterra, si bien el localismo que se mantuvo en la administración del agua fue facilitado por una mayor abundancia del recurso, casi nunca desembocó en una administración conjunta del agua y el saneamiento, pues este último sigue estando muy ligado al servicio de obras públicas en todos los países; en Alemania, además, no está considerado como un servicio de carácter industrial y comercial, sino como un servicio que depende del poder de vigilancia en general y que se financia con los impuestos, aun cuando sea a través de la factura de agua. Por esta razón, hasta una fecha reciente, las ciudades mantenían esos servicios en empresa municipal directa. Las grandes ciudades como Berlín comprendieron recientemente el interés de reunir los dos servicios, de acuerdo con una óptica de administración más "integrada" del agua. En lo relativo al control de las aguas negras, la oposición relativa entre Alemania y Francia es bastante sorprendente (Berland, 1994). Del lado alemán del Rin son las municipalidades las que tienen la responsabilidad completa del saneamiento y la depuración, pues a quienes se controla es a los contaminadores finales (los que desaguan en el río). El control lo llevan a cabo de manera muy regular ciertos organismos especializados, los STAWA, que dependen de los *Länder*, mientras que las municipalidades alemanas controlan en un grado mucho mayor que en Francia lo que vierten en las redes públicas los industriales, conectados a ellas en 90%, y no dudan en sancionar a los infractores, lo cual es difícil de imaginar en Francia, pues los 500 000 principales contaminadores industriales dependen del control del Servicio de Instalaciones Reglamentadas, que se encuentra bajo la responsabilidad de los prefectos; adicionalmente, más de 50% de los industriales todavía no están conectados a las redes públicas.

En Alemania se considera que el agua es un bien común, una *common property*, y, dado que se vive en un sistema federal y subsidiario (Millon-Delsol, 1993), cada quien controla *a posteriori* a quien se encuentra bajo su autoridad. Es casi inconcebible que no se le delegue a una ciudad grande el control de las empresas contaminantes de su territorio ni que ella escape a la mirada crítica del *Land*. El mecanismo



de estímulo económico que se puso en práctica en 1976 con la ley sobre los impuestos por contaminación funciona más como un complemento del sistema reglamentario que como un dispositivo esencial.

El modelo alemán —local y transversal, en el caso de la administración, y regional y administrativo,<sup>9</sup> en el del control— forma parte de una cultura del municipalismo, vinculada históricamente a la distancia entre la aristocracia de los *Junker*, que se reservó la política nacional, y las burguesías locales, excluidas de dicha política pero con una antigua costumbre de administrar sus asuntos con un espíritu bastante pragmático y basado en el consenso.<sup>10</sup>

Como en otros países (mediterráneos en particular), en ocasiones ha debido recurrirse a captaciones de agua a gran distancia, aunque ello no ha correspondido a la fusión de unidades de distribución en un plano regional. Las colectividades locales compran el agua, el gas o la electricidad al por mayor, pero los distribuyen ellas mismas; por lo demás, a menudo conservaron centrales eléctricas locales, porque en ellas generan electricidad y calor, las cuales alimentan redes de calefacción urbana que son mucho más numerosas que en Francia (Messager, en Dupuy, 1984).

Con todo, una importante excepción a ese municipalismo renovado fue la de la cuenca del Ruhr, en la que la gravedad de los problemas del agua, resultado de la rápida industrialización en un contexto de resistencia sorda a la administración prusiana, llevó a regionalizar la administración del recurso, pero en un plano de pequeñas cuencas vertientes. Más adelante volveremos sobre este aspecto.

#### Los Países Bajos: administración integrada y subsidiaridad

La muy alta densidad demográfica y la dificultad para contar con agua dulce llevaron a los Países Bajos a concentrar en gran medida el sector del agua potable en sociedades privadas de las que son accionistas las colectividades territoriales: ya sólo existe una cincuentena de sociedades de distribución y se estima que su número va a reducirse aún más,

<sup>9</sup> En realidad, debería decirse estatal, puesto que el *Land* es un Estado; pero las leyes-marco federales y las poderosas asociaciones de ingenieros alemanes limitan *de facto* los márgenes de maniobra de cada *Land*.

<sup>10</sup> De ello da testimonio la todavía actual vigencia de disciplinas como "la economía municipal" o la "ciencia comunal", que no sobrevivieron en Francia (salvo de una manera muy limitada en la Asociación General de Higienistas y Técnicos Municipales).

hasta que tan sólo queden una o dos en cada una de las 12 provincias del país. Es necesario hacer notar que, a partir de 1957, los holandeses adoptaron una política muy estricta de protección de las aguas subterráneas y de reinfiltración sistemática de las aguas de superficie de buena calidad en los mantos acuíferos arenosos; confiaron la responsabilidad de esa política a las provincias y, por lo tanto, es lógico que la concentración de la distribución se hiciera en esa escala. La regionalización ha impedido la administración transversal a la alemana.

El método de administración del saneamiento es aún más original en comparación con todos los países de Europa: desde la alta Edad Media, los esfuerzos por dominar el agua suscitaron el desarrollo de organizaciones asociativas originales para la navegación y el saneamiento en un sentido amplio. Las *Waterschappen*, que ahora cubren todo el país (también las hay en los Flandes belgas y franceses),<sup>11</sup> cobraron tal importancia que se convirtieron en colectividades territoriales cuyo funcionamiento quedó plasmado en la Constitución.

Como administraban el saneamiento en el plano cuantitativo y aseguraban la vigilancia de las aguas, fue muy natural que tomaran bajo su responsabilidad la depuración de las aguas negras, lo cual explica en buena medida la concentración del sector de la depuración, porque las propias *Waterschappen* experimentaron importantes reagrupamientos a partir de la guerra (en 1950 había 2 600 y en la actualidad hay tan sólo 120). No todas las *Waterschappen* llevan a cabo la depuración y, a la inversa, ciertas provincias buscan poner en pie una sola *Waterschappen* regional especializada en esa tarea. Pero las situaciones locales son variables, pues el apego de los holandeses a la subsidiaridad es tan fuerte como la de los alemanes: las municipalidades siguen administrando sus redes locales,<sup>12</sup> mientras que las *Waterschappen* administran las redes supralocales y las plantas de depuración y las provincias administran el recurso de una manera cada vez más integrada. A causa de la imbricación de las competencias, en los Países Bajos se plantea la cuestión de si no sería mejor separar las tareas de control y administración y confiarlas a diferentes niveles territoriales. Esto para los casos que, aun en la actualidad, lleven a cabo individualmente ambas tareas sobre las aguas que les conciernen.

<sup>11</sup> En la actualidad, más de la mitad de la población vive en el 30% del país situado bajo el nivel del mar.

<sup>12</sup> La fijación de tarifas para el saneamiento y la depuración de los domicilios se hace uniformemente por cada hogar y no en relación con la factura de agua, lo cual constituye una semejanza con Inglaterra y es una señal de vitalidad del municipalismo.

## Dudas en los países mediterráneos

En Italia, una ley de 1903 encauzó y generalizó al mismo tiempo una corriente de municipalización de los servicios urbanos que cobraba importancia a consecuencia de la unificación del país (muchas sociedades de servicios eran extranjeras, inglesas o francesas) y contaba con el apoyo de un gran abanico político. Así surgió la estructura de la Compañía Municipalizada o Compañía Especial (*Azienda Municipalizzata* o *Azienda Speciale*), establecimiento público muy semejante a los de otros países del continente, si bien la administración transversal no surgió de inmediato como en Alemania, con la notable excepción de Roma, donde la Compañía Comunal de Electricidad y Agua (*Azienda Comunale d'Electricità ed Acqua*) distribuía tanto el agua como la electricidad y se interesaba cada vez más en el saneamiento y la depuración. No obstante, las *Aziende* no obtuvieron una autonomía financiera real y siguieron estando sometidas a un doble control de precios, municipal y nacional. En vista de que Italia sólo terminó su equipamiento en redes de agua recientemente, la distribución conservó todavía una fuerte imagen de servicio social que debía prestarse en solidaridad; por otra parte, el precio del agua se mantuvo netamente inferior a su costo, comprendidos los casos de mayor distribución, lo cual impedía la modernización.<sup>13</sup> Además, el clima mediterráneo y la rápida industrialización posterior a la guerra provocaron graves problemas de contaminación: las municipalidades disfrutaban de mayor autonomía y de mayores poderes de vigilancia que en Francia, pero eran los principales contaminadores. Ante ese problema, los italianos dudaban desde hacía tiempo entre diferentes modelos: el de Inglaterra antes de la privatización (público, regionalizado), el de Francia (local, privado, basado en estímulos) y el de Alemania (municipalismo renovado bajo control regional). Así, en 1976 se confiaron grandes poderes de planificación del agua a las regiones (ley Merli), pero también se establecieron agencias de cuenca en el caso de los ríos más grandes (1989); sin embargo, no aumentaron realmente ni las presiones reglamentarias, por una parte, ni los mecanismos económicos de estímulo, por la otra. La solución adoptada en enero de 1994 con la ley Galli consiste en el reagrupa-

<sup>13</sup> Las *Aziende* distribuyen 40% del volumen de agua; las empresas municipales y los sindicatos intermunicipales de empresas (en claro crecimiento los segundos como resultado de la reagrupación de las primeras), 35%; los grandes acueductos interregionales, 20%, y el sector privado, en sentido estricto, 5 por ciento.

miento del agua potable, el saneamiento y la depuración en una escala superior a la municipal (Massarutto, 1994).<sup>14</sup> La fórmula del *consorzio idrico* —sindicato intermunicipal de empresas del agua— busca excluir a las empresas municipales directas y generalizar una lógica industrial y comercial (equilibrio de los ingresos y los gastos, facturación al volumen, etc.). Sin embargo, se asemeja al modelo inglés de antes de la privatización, pues no establece una separación entre la administración y la reglamentación en los futuros sindicatos de empresas y, por lo demás, habrá que esperar varios años para ver la aplicación concreta del texto, pues la ley no fija método ni plazo para fusionar todas las pequeñas empresas municipales, mientras que deja abierta a los “sindicatos hidráulicos” la posibilidad de “delegar” su responsabilidad en organismos ya existentes.

En España, la regla hasta la democratización, que llegó acompañada de una apertura, fue la empresa municipal. En la actualidad está muy presente el sector privado, en especial las sociedades francesas.

En Portugal, como ya se dijo, hay una gran diferencia entre Lisboa, donde el agua es distribuida por EPAL —empresa pública privatizada pero cuyo capital sigue perteneciendo al Estado central—, y las otras 300 municipalidades del país, que administran el agua directamente a través de empresas municipales. Casi no existen los sindicatos intermunicipales de empresas, salvo en las afueras de la capital, pero las municipalidades actuales de Portugal son grandes<sup>15</sup> —es como si en Francia hubiese 1 500 municipalidades—, por lo que la intermunicipalidad es menos necesaria, sobre todo en el norte del país, donde el agua es muy abundante. La integración a la Unión Europea, no obstante, plantea un importante problema de modernización de las redes, pues Portugal es el país menos equipado, junto con Grecia, y muchas municipalidades se han visto tentadas a llevar a cabo una privatización a la francesa —por lo demás, ya se intenta una primera experiencia en ese sentido en Mafra, a 40 km de Lisboa (la Compañía General de Aguas francesa ha hecho la oferta más atractiva)—. Sin embargo, la

<sup>14</sup> En el proyecto de ley se pensaba en territorios de al menos 300 000 habitantes y 2 500 km<sup>2</sup>, esto es, cuando mucho 200 para todo el país. Pero los diputados abandonaron finalmente esta disposición restrictiva y dejaron a las regiones el cuidado de hacer los reagrupamientos. Ninguna de ellas demuestra prisa. En Italia se estima, por lo demás, que esas nuevas disposiciones favorecen a las principales *Aziende* de las grandes ciudades y abren la posibilidad de la privatización en favor de las grandes sociedades de ingeniería.

<sup>15</sup> Producto del reagrupamiento de las Juntas de Freguesías, entidades más pequeñas y más antiguas correspondientes a las parroquias.

fórmula adoptada en 1994 consiste en centralizar la movilización del recurso necesario para las cinco zonas más urbanizadas en establecimientos públicos mixtos, integrados por el Estado y las municipalidades, que ulteriormente podrán ofrecer un máximo de 49% de su capital al sector privado; esos establecimientos garantizarán la coherencia de las inversiones en redes regionales que den servicio a las redes locales de las municipalidades. Asimismo, deberá crearse un sindicato de empresas mixto para regionalizar el saneamiento de una zona muy industrializada. La fórmula se asemeja a la adoptada por Italia, sin su carácter sistemático.

Resumamos los hallazgos de esta exposición de situaciones tan variadas en la administración del agua potable: en toda la Europa continental se impuso el “modelo municipal”, el cual todavía sigue ampliamente en vigor, con empresas municipales que prestan los servicios pequeños y establecimientos públicos autónomos para los más grandes. Pero ese modelo, basado en una prestación de servicios anónima e ilimitada, terminó por entrar en una crisis que amenaza con agravarse por el surgimiento de la problemática del medio ambiente. Ya existen respuestas a esa crisis, comenzando por la privatización “a la francesa”: en Francia, la alta concentración de la industria del agua compensa bastante bien la dispersión de las comunas y de los pequeños sindicatos intercomunales de empresas gracias a que constituye un transmisor de las innovaciones. La sujeción económica en que estaban encerradas las pequeñas colectividades locales hizo inevitable la privatización (del servicio, mas no del capital ni de la autoridad).

El segundo tipo de alternativa ante la crisis es el modelo “alemán”, que introdujo la administración transversal y la privatización formal de los servicios urbanos de carácter industrial y comercial, pero en el que se mantiene un localismo muy fuerte.

La tercera solución es la reorganización de los servicios del agua en escala superior a la comunal, que es lo que hicieron los Países Bajos y a lo que tienden Italia, España y Portugal. Esta solución se relaciona evidentemente con el agravamiento de la escasez del recurso y con la regionalización de la economía mixta o la delegación de las redes de distribución locales al sector privado. No obstante, ningún país del continente ha ido tan lejos en este campo como Inglaterra y el País de Gales, puesto que es la única región de la Europa Occidental donde las colectividades locales ya no gozan de prerrogativas. Por lo demás, muchos británicos se muestran sorprendidos por ello y envidian el modelo francés, conforme al cual los representantes electos locales siguen sien-

do depositarios de una autoridad de principio sobre un servicio confiado, según fórmulas flexibles y en muy diversos grados, a operadores privados.

El problema que se plantea en todas partes es el del establecimiento de nuevos vínculos —entre las autoridades de control, los operadores y los usuarios— que estén más de acuerdo con la realidad actual de esos servicios que con el modelo tradicional municipalista; pero ya hemos podido ver hasta qué punto los servicios de agua se encuentran inmersos en un problema creciente de recursos, en cantidad o calidad, que exige una administración mucho más integrada y una mayor complejidad de los lazos de las colectividades locales con las divisiones territoriales superiores.

### La administración del recurso

La intervención de los estados en la administración del agua data de muchos siglos: pensemos en la creación de Aguas y Bosques y del Servicio de la Navegación durante el reinado de Luis XIV en Francia. Ahora bien, a causa de la industrialización, de la captación de agua potable y de la hidroelectricidad, las necesidades aumentaron y la escasez relativa de los recursos estimuló la competencia entre los usos.

Esa situación llevó a la mayoría de los países de Europa a crear instituciones u organismos de coordinación, distribución, aumento artificial de la cantidad y mantenimiento de la calidad del agua. Su originalidad se debe, en primer lugar, a que el agua corriente no es apropiable en ningún país; sólo su uso puede ser repartido. En un régimen democrático, es difícil imponer una planificación centralizada que estancarí la búsqueda del acuerdo entre las partes interesadas, objetivo de la administración integrada del agua: *comprehensive water management*.

### El desarrollo histórico

Los principios de la administración integrada surgieron en los países donde había exceso o escasez de agua: ya mencionamos, por una parte, las *Waterleidingbedrijven* holandesas, en las que se agrupaban ya sea los agricultores que deseaban drenar sus tierras y protegerlas de las inundaciones, ya sea los comerciantes que llevaban a cabo en común

el mantenimiento de los canales de navegación,<sup>16</sup> y, por la otra, las asociaciones sindicales de irrigadores, muy antiguas en la zona del Mediterráneo, sobre todo en España, donde el dominio árabe dejó dispositivos técnicos y organizaciones administrativas de gran fama, como el Tribunal de Valencia. En la mayoría de los casos, no obstante, esos organismos estaban muy localizados y su función se limitaba a una u otra de las tareas de la administración del recurso.

Con el desarrollo del capitalismo, aumentó el número de tipos de usuarios en competencia y cambió la escala geográfica del problema. Además, la afirmación de los derechos humanos y de la libertad individual minó necesariamente la fuerza de las disposiciones costumbristas locales, basadas en la preeminencia de la comunidad. Por otra parte, los estados también debilitaron a las asociaciones sindicales al tomar bajo su responsabilidad algunas tareas de administración en escala nacional, si bien de una manera que correspondía a su organización burocrática y dividida. Francia ofrece un buen ejemplo de ello con, por una parte, los ríos nacionales, que son administrados tradicionalmente con la sola perspectiva de la navegación, o casi, y, por la otra, los ríos no nacionales, en los que casi no se formaron los sindicatos de ribereños que se buscó crear con la ley de 1898 en la perspectiva de una administración basada en el uso y no en la apropiación.

En esas condiciones, la agudización de la problemática de la administración integrada estuvo asociada casi en todas partes al surgimiento del regionalismo, con el cual, ya desde finales del siglo XIX, se proponía una reforma social que atenuara la rigidez del liberalismo o el autoritarismo de los estados que no eran democráticos. No es fortuito que nuestras agencias del agua sean el resultado de la Delegación para el Equipamiento del Territorio y la Acción Regional. Por lo demás, podemos remontarnos al ejemplo que los franceses habían querido imitar en parte al crear las agencias: ¿habrían podido las *Genossenschaften* del Rhur, nacidas a principios del siglo, ser simple y mecánicamente el fruto de las deplorables condiciones del agua, provocadas por una industrialización febril?

En 1904, después de 20 años de ásperas discusiones y negociaciones fracasadas, los industriales y los alcaldes de las ciudades de la cuenca del río Emscher se pusieron de acuerdo para constituir la pri-

<sup>16</sup> Si bien en Francia las asociaciones para la navegación fueron reemplazadas por los servicios del Estado, las destinadas al drenaje subsisten en las zonas húmedas, como por ejemplo en el Marais del Poitou, en Dombes o en Camarga.

mera *Genossenschaft*: un sindicato de empresas en cooperativa que reunía a todos los ribereños y a cuya contribución ninguno de ellos podía sustraerse ulteriormente. La *Genossenschaft* asumió en lo sucesivo el dominio de las obras de recuperación del río, transformado en cloaca por el hundimiento de los suelos y la urbanización, subsecuentes a la explotación minera. La cooperación permitió hacer de él un eficaz desagüe a cielo abierto, que desembocaba en una sola planta de depuración en su confluencia con el Rin.

El ejemplo fue seguido poco después por los industriales y las ciudades situadas en la cuenca del río Ruhr, que instauraron dos asociaciones similares, una de ellas para luchar contra la contaminación (*Ruhrverband*) y la otra para almacenar agua limpia río arriba (*Ruhrtalsperrenverein*). El Ruhr se especializó en usos limpios, mientras que una tercera asociación hizo del río Lippe la fuente prioritaria de agua industrial y agrícola; pero ese modelo de administración integrada por especialización de los tres cursos de líquido no se exportó fuera de la región, ni siquiera bajo el nacionalsocialismo.<sup>17</sup> Independientemente del contexto técnico y respecto a las tradiciones de independencia de las ciudades, ¿cuál era entonces la especificidad del Ruhr?, y, ¿cómo imaginar la colaboración en la época de los “barones” conservadores del carbón y el acero y de los alcaldes socialdemócratas de las ciudades del Ruhr, cuya oposición política era al menos tan fuerte como la de quienes ahora podrían bloquear expedientes en nuestras agencias del agua? Hermann Korte (1990) aporta una respuesta a esta última interrogante, demostrando de pasada que esa administración cooperativa se extendía también a los transportes, a la vivienda social y al conjunto de la infraestructura. Basándose en las obras de Norbert Elias, Korte pone de manifiesto la distancia que separaba entonces a las sociedades locales del Ruhr de la aristocracia prusiana; las primeras lograban el consenso entre sí para mantener al poder central a distancia y, también, a través del “carbón y el acero como modo de vida”. Imaginemos el Departamento del Norte en Francia, pero en una escala mucho más importante. Ello explica, por lo demás, por qué no fueron creadas las *Genossenschaften* fuera del Ruhr.

Este ejemplo sintetiza muchos temas de discusión: el problema de la administración integrada no es solamente, ni siquiera para empezar, un problema técnico, sino sociopolítico. Mediante esos consensos

<sup>17</sup> Ley de 1937, en la que se incita a las municipalidades a reunirse en *Wasserverbände*, sindicatos de empresas de administración racional del agua.

locales, alcanzados sin llegar a la escala del Estado-nación, ¿no se trata, después, de reconstruir los procesos de decisión pública de una manera diferente, esto es, desde la base? O, bien, ¿se trata acaso de reemplazar los modos de representación democráticos por mecanismos neocorporativistas? Eso mismo es, por ejemplo, lo que hizo Peter Saunders (1983) en su análisis sobre la creación de las Agencias Regionales del Agua (Regional Water Authorities): según él, lo que se hizo fue alejar la política del agua de su lógica del bienestar social local y, por ende, de las colectividades locales en provecho de una lógica industrial, puesto que lo fundamental era contar con una mayor disponibilidad del recurso en la escala regional.

Observemos, por lo demás, que la respuesta técnica a los problemas del Ruhr, como en muchos casos de administración integrada, consistió inicialmente, antes bien que en restricciones impuestas a las diversas partes interesadas, en la construcción de “grandes obras” que permitían aumentar artificialmente el recurso en la escala de la cuenca. Ahora bien, en una actitud de ruptura con su pasado centrado en el carbón y el acero, la región creó recientemente una institución (la IBA Emscher) encargada de tomar bajo su responsabilidad todo lo relativo al Emscher y devolver al pequeño río su “estado natural”. Lo anterior significa que se pone en tela de juicio la opción de una sola planta de depuración río abajo y se opta por que cada contaminador haga un tratamiento previo de sus propias aguas contaminantes. Dicho de otra manera, el enfoque centrado en la prioridad del medio ambiente complica en particular el concepto de administración integrada, pues impide que se recurra simplemente a una “solución a través de las obras” o de la técnica y se desresponsabilice a las partes interesadas.

En España, por ejemplo, ya en 1926 fueron creados 10 organismos de cuenca, las Confederaciones Hidrográficas, pero funcionaron conforme a una óptica muy centralizadora. Gracias al franquismo y a la falta de democracia, las Confederaciones pudieron aplicar una política sistemática de regularización de los cursos de agua, construyendo más presas de reserva río arriba que todo el resto de Europa Occidental. Ese tipo de reserva artificial es criticado en la actualidad, y el aumento de poder de las regiones, las Autonomías, corresponde al hecho de que ahora tengan en cuenta otros objetivos y no únicamente la irrigación de las planicies mediterráneas. Pero la sed siempre en aumento del cultivo de frutas y verduras tempranas ejerce una presión perenne para la construcción de más presas y sobre la necesidad de hacer más trasvases de los ríos que desembocan en el Atlántico a los que corren

hacia el Mediterráneo. Sobre este punto se enfrentan enérgicamente las colectividades locales, las regiones y los ministerios, y la tensión con el vecino Portugal aumenta. La problemática política de la planificación se hace más pesada cuando ya no se puede aumentar artificialmente el recurso disponible.

En toda Europa, consecuentemente, se dudaba entre el aumento de las restricciones reglamentarias y el desarrollo de la negociación y la mediación; debate que correspondía al de la escala territorial de la administración integrada: ¿región o cuenca-vertiente?

#### *Inglaterra: la cuenca-vertiente, territorio de una administración centralizada*

Pocos países adoptaron finalmente la cuenca-vertiente como territorio de administración del recurso del agua. Evidentemente, Inglaterra es el país que fue más lejos, reorganizando hace 20 años no solamente la planificación sino también la administración de los servicios de agua potable y de saneamiento de las colectividades locales en 10 entidades de cuenca-vertiente. Después de la privatización, las Compañías de Servicios de Agua (Water Services Companies) conservaron los mismos límites territoriales y la Agencia Nacional de Ríos (National Rivers Authority, NRA), organismo nacional encargado de la planificación y de la reglamentación, siguió dividida territorialmente conforme a las cuencas.<sup>18</sup> La adopción de un territorio funcional permitió eliminar progresivamente a las colectividades locales de los consejos (*Boards*) de las Agencias Regionales del Agua en nombre de la lógica del usuario: los consumidores debían ser representados en los consejos por sus asociaciones y ya no por los representantes electos. Como puede verse, la orientación neocorporativista en torno de una planificación centralizada era clara. Hoy, la situación es diferente otra vez, pues no se puede encerrar a las sociedades privadas en los territorios de la cuenca que se les asignó inicialmente. Por lo demás, la creación de la Agencia Nacional de Ríos corresponde a la generalización de un sistema nacional de permisos de extracción de agua y eliminación de aguas negras y residuales. Así, es posible que, con el tiempo, la orientación se dirija hacia una disminución de la función de la cuenca-vertiente, a causa de una

<sup>18</sup> Si bien hubo dos reagrupamientos, lo que deja ocho dependencias regionales.

mayor centralización de la reglamentación (Burchi, 1991) y a la concentración nacional de la industria, mientras que a las colectividades territoriales se les dejaría un menor poder de planificación; por lo demás, ya fueron creados comités consultores de administración para cada río. En lo concerniente tanto a la administración del recurso como a los servicios de agua, Inglaterra es el país de centralización más avanzada.<sup>19</sup>

#### *Los países de la "subsidiaridad" optan por la región administrativa*

En Alemania la situación es muy diferente, pues, con excepción del Ruhr, casi no existe el enfoque de la cuenca-vertiente. En el contexto del sistema federal, los *Länder* son los responsables de la política del agua, aplican las leyes federales, reforzándolas eventualmente,<sup>20</sup> y son responsables, asimismo de la vigilancia del agua. También administran el programa de estímulos basado en impuestos sobre la contaminación, puesto en práctica en 1976 y destinado, como se recordará, a los contaminadores finales, aquellos que vierten sus aguas negras y residuales en los ríos. Todos los *Länder* cuentan con un mecanismo de control de los servicios de saneamiento y de recolección y tratamiento de la basura doméstica, los STAWA, lo cual indica que no se busca aislar el ciclo del agua de los otros problemas del medio ambiente<sup>21</sup> sino, por el contrario, se intenta organizar las actividades relativas al agua con las relacionadas con los suelos (*Wasser und Boden*). En particular, muchos *Länder* han establecido protecciones muy severas para las aguas subterráneas y de superficie destinadas a la alimentación, imponiendo a los explotadores agrícolas restricciones al derecho de propiedad inmobiliaria mezcladas con compensaciones. Consecuentemente, dada la tradición de soberanía de los *Länder* y las ciudades con autonomía administrativa y el profesionalismo pragmático que caracteriza a los

<sup>19</sup> Centralización que, por lo demás, es histórica, en particular en lo concerniente al derecho del agua (Barraqué, 1995).

<sup>20</sup> En este caso se puede mencionar cierta similitud con lo que está ocurriendo en Bélgica: el surgimiento de una estructura federal muy desarrollada impide por el momento pensar en el nacimiento de organismos de cuenca, dado que los principales ríos cruzan por las dos regiones autónomas más importantes, Flandes y Valonia. Esta última tiene en experimentación los contratos de río, como Francia, en el plano de las cuencas pequeñas.

<sup>21</sup> En el presente, un proyecto inglés tiene como objetivo reagrupar en la *National Rivers Authority* los Servicios de Inspección de Instalaciones Reglamentadas (HMIP) y los servicios de control de desechos sólidos.

representantes electos —que siguen en ello las huellas que dejó la tradición del burgomaestre funcionario—, el organismo de cuenca-vertiente es menos necesario, sin duda alguna.

El caso de los Países Bajos confirma este análisis, puesto que no es porque existan las *Waterschappen* por lo que se ejerce una administración por cuenca; las *Waterschappen* no corresponden a límites naturales, lo cual es muy comprensible, pues todo el país, o casi, es plano. Lo que esas colectividades locales funcionales tienen en común con los organismos de cuenca-vertiente es que sus consejos no son producto del sufragio universal sino de una representación cualitativa de las diferentes categorías de usuarios, en proporciones que varían según las tareas que lleve a cabo la *Waterschappen* y que dependen del volumen de contribuciones económicas.<sup>22</sup> A causa de lo anterior, los agricultores gozan a menudo de una representación excesiva respecto a los habitantes de las ciudades.

La situación se complicó a partir de 1985, pues los holandeses decidieron llevar a la práctica una planificación integrada del agua —sin modificar las estructuras territoriales ya existentes— centrada en el plano regional administrativo de las provincias. Se trata, asimismo, de agregar explícitamente un cuarto aspecto a la administración del agua, en relación con las otras tres tareas emprendidas sucesivamente de navegación y defensa contra las aguas, administración cuantitativa y drenaje, administración cualitativa y descontaminación. A través de un enfoque global, se busca dejar de lado la lógica de la construcción de obras y la ingeniería civil, para volver más a lo natural y a la acción propia del medio ambiente. Debemos hacer notar que los holandeses viven en el medio más artificial de Europa.

Es difícil caricaturizar la situación de un país con una tradición de consenso tan amplio, pero uno se ve tentado a decir que, si las provincias se dedican particularmente a la administración integrada es porque los consejos regionales son electos mediante sufragio universal y porque en ellos predomina el peso de los defensores del medio ambiente, muy numerosos entre los sectores asalariados y urbanizados. Algunas de las provincias intentaron obligar a las *Waterschappen* a adoptar los nuevos enfoques integrados o a modificar la composición

<sup>22</sup> De la misma manera, en las *Genossenschaften*, si bien todos los contribuyentes participan en la asamblea general, sólo los que más aportan de cada categoría pertenecen al consejo de administración, lo cual es una buena prueba de que no debe confundirse la administración comunitaria con la igualdad de los ciudadanos (Ciriacy Wantrup, 1982).

tradicional de sus consejos o aun suprimirlas. Una ley de 1992 vino a calmar las tensiones, al recordar la constitucionalidad de las *Waterschappen* y fijar de manera estricta la composición de sus consejos. Sin embargo, se puede percibir un enfrentamiento latente entre una red política naciente que, buscando su legitimidad en la defensa del medio ambiente, tiene su base en las provincias, pero asciende en la escala nacional hasta el Ministerio de la Vivienda, el Equipamiento y el Medio Ambiente, y otra red política, más inclinada por tradición hacia la ingeniería civil y la construcción de obras, que pasa por las *Waterschappen* y va hasta el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, donde se encuentra la poderosa Dirección del Agua (*Rijkswaterstaat*). También interviene un tercer ministerio, el de Agricultura y Protección de la Naturaleza. La complejidad del juego de las partes interesadas lleva a los holandeses tanto a poner en práctica enfoques de planificación traslapados, con ires y venires, así como, sobre todo, a llevar a cabo negociaciones y mediaciones muy formalizadas (Glasbergen, 1995).

También debemos mencionar que los Países Bajos se encuentran corriente abajo de una enorme metrópoli industrial que genera una gran contaminación. Ningún otro país se ve tan restringido en su política del agua por las decisiones extranjeras, al igual que por el nivel del mar; esta situación explica su carácter ejemplar: no tienen de dónde escoger.

#### *Al sur, ¿la región como contrapeso de las grandes obras de cuenca?*

La crisis del recurso llevó al mundo relacionado con el agua a volver la vista hacia el modelo racional de la cuenca-vertiente, pero a los países que todavía no habían adoptado esa escala territorial les era difícil elegir entre la Agencia Regional del Agua inglesa y la Agencia del Agua francesa, mientras quienes lo hicieron en la época de la gran hidráulica dictatorial le prestaban menos importancia. Gracias a ello, el movimiento de descentralización y modernización del Estado provocó que la región administrativa a menudo obtuviera la administración del recurso, como sucedió en el resto del continente, tarea que en ocasiones cumple mal porque no logra imponerse en los planos locales tradicionales. Tal fue el caso típico de Italia, donde la ley Merli de 1976 confió la planificación del agua a las regiones, la mayoría de las cuales produjo documentos incompletos, no coordinados y atrasados. La ley

les otorgó también la facultad de control sobre la eliminación de las aguas negras y residuales de las colectividades locales, pero, en varias ocasiones, estas últimas obtuvieron del Parlamento el aplazamiento de las fechas límite para cumplir con la ley, argumentando sobre todo que el bloqueo de los precios de los servicios del agua no les generaban los medios para llevar a cabo las inversiones necesarias. Como resultado de lo anterior, la ley Galli de 1994, votada después de cuatro años de debates, abordó el problema a la inversa, tratando de constituir primero estructuras de administración locales viables. En el ínterin, otra ley permitió el establecimiento de agencias de cuenca en el caso de los ríos que cruzan varias regiones, dejando al Estado la obligación de garantizar la coordinación de los planes regionales; pero, por el momento, esas agencias no han sido dotadas de los medios económicos para aplicar los estímulos. Consecuentemente, la política del agua corre el riesgo de seguir sufriendo.

En Grecia, el territorio fue dividido en 14 cuencas-vertiente, administradas por el Ministerio de la Industria, que también administra las grandes obras hidroeléctricas; pero los responsables del medio ambiente son 13 regiones administrativas, creadas en 1987.

En España, la afirmación de la descentralización regional (las Autonomías) debilitó claramente a las Confederaciones Hidrográficas (Burchi, 1991). En Portugal, asimismo, el ministro del Medio Ambiente quiso poner en marcha, a finales de 1980, cinco grandes organismos de cuenca, uno por cada gran río o región hídrica, pero debió renunciar antes de ver en marcha su proyecto y su sucesor prefirió integrar el agua y su planificación en las Direcciones Regionales del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que instituyó sobre una base territorial administrativa. En la actualidad se vuelve a hablar de planificación de cuenca, pero a partir de una división en 15 subcuencas. En vista de esas vacilaciones, la experiencia francesa parece mucho más original por su antigüedad.

#### *Las agencias del agua francesas*

El alto grado de concentración de la industria privada del agua y el peso del cuerpo de ingenieros del Estado a la cabeza de ese sector aseguraban una gran coherencia y una unidad mucho más fuerte de lo que la fragmentación relativa de las estructuras locales permitiría pensar. Y, siempre que se trató de responder a los problemas mediante

obras de ingeniería civil, el modelo francés reaccionó con flexibilidad, inventiva y economía. Pero lo que antes mencionábamos, esto es, la debilidad histórica de los poderes locales, limitaba en gran medida la posibilidad de surgimiento de una administración integrada. ¿No es significativo que en 1975 únicamente 50% de los establecimientos industriales estuvieran conectados a las redes públicas de saneamiento, contra 90% en Alemania?

Para hablar más detalladamente, si bien es cierto que las comunas francesas poseían una soberanía en principio superior a la de la mayoría de las municipalidades de los otros países (Bourjol, 1994), la interpretación de los derechos humanos adoptada después de la Revolución francesa, muy centrada en el respeto de la propiedad privada, limitó el accionar de las comunas en todo lo que podía frenar a la iniciativa privada y, sobre todo, en materia de propiedad común (*common property*), de repartición de esos bienes "comunes" que pertenecen a todos y a ninguno a la vez, y cuya apropiación social se hacía conforme a la regla del uso, de la costumbre, y no conforme a la de la propiedad. Martine Rémond-Gouilloud (1989) relaciona la necesidad de inventar el derecho del medio ambiente con el abuso del derecho de propiedad, mientras que Pierre Lascoumes (1989) demostró que la vigilancia de las instalaciones reglamentadas nació, durante el gobierno de Napoleón, de la voluntad del Estado central de proteger, no el medio ambiente sino a las industrias contra su entorno, defendido por las colectividades locales a través de su poder general de guardia. Jean-Louis Gazzaniga (1991) escribe que, en lo concerniente al agua, "durante el siglo XIX todo el mundo no hacía sino hablar de propiedad y quería aplicarla al dominio hidráulico". Como vemos, lo que redujo el lugar de la administración consuetudinaria y comunitaria fue una tensión del sistema político entre el Estado realista, por principio sobre los ciudadanos, y la propiedad privada, particularmente bien defendida. En el siglo XX se avanzó cada vez más en el reconocimiento de los límites del sistema y ello constituyó el meollo de la interminable polémica en torno al regionalismo. El asunto de la fuente del Lizon y el proceso en contra de Charles Beauquier son reveladores en ese sentido (Barraqué, 1991); pero ya hicimos notar que, salvo en algunas regiones en particular, la ley de 1898 sobre el régimen y la repartición de las aguas casi no fue aplicada en lo concerniente a la administración colectiva de las aguas corrientes no comunales que no correspondían ni a la propiedad privada ni al dominio público. Si Alsacia se distinguió en ese sentido, fue porque se encontraba bajo el dominio alemán en-

tonces. Y no había razón para que la situación cambiara, puesto que se había materializado de manera permanente en el estilo de ejercicio del poder de los prefectos, completamente antinómico de la idea de una construcción colectiva de consenso y mediación, y en la relación de los prefectos y los notables, identificada por Pierre Grémion (1976) como un obstáculo mayor para la reforma regional de la Quinta República. Las leyes sobre el agua no eran aplicadas en sus aspectos relativos al medio ambiente, mientras que la rápida industrialización hacía que la situación se tornase catastrófica.

No obstante, la extensión de la privatización de los servicios del agua había favorecido, en Francia más que en ninguna otra parte, el desarrollo de una cultura del agua potable como producto de consumo. Ahora bien, eso fue lo que permitió dejar atrás ese callejón sin salida por la vía económica, mediante los derechos por consumo de agua a través de las agencias. En la teoría neomarginalista de Pigou, en efecto, el principio "el que contamina paga" es la corrección del mercado mediante la internalización de las externalidades; incluso se supone que debe reemplazar la reglamentación y la intervención del Estado; pero, para empezar, ello supone asimismo que el bien al que se aplica sea un bien de mercado. Ahora bien, en el mundo anglosajón, la cultura del agua es mucho más comunitaria, lo que explica en parte el porqué no se recurrió a ese principio.

En Francia, en cambio, algunos ingenieros de los grandes organismos de la época, que solían ir a Estados Unidos a hacer estudios de economía y administración, al regresar e integrarse al Secretariado Permanente para el Estudio de los Problemas del Agua, perteneciente a la Delegación para el Ordenamiento Territorial (DATAR), introdujeron en él, por una parte, la idea de hacer recaer el pago por los servicios del agua de una manera mucho más marcada en el consumidor (pago por volumen extraído y equilibrio de los ingresos y los gastos) y, por la otra, la idea de las agencias financieras de cuenca y de contribución calculado teóricamente sobre el modelo "el que contamina paga".

En realidad, los ingenieros conocían también el modelo del Ruhr, del que tomaron prestada la idea de la solidaridad de cuenca y en el que las agencias eran entonces una especie de mutualidades, lo que es muy diferente del principio "el que contamina paga". En el primer caso, la institución se creó para durar, pues administra las instalaciones que concretan la solidaridad; en el segundo, estaba destinada a desaparecer en el momento en que el aumento de la tasa de la contribución llevara a cada contaminador a suprimir su contaminación por los medios que



le parecieran convenientes, por lo que no había solidaridad. El hecho de que todavía en la actualidad existan las agencias demuestra que el principio “el que contamina paga” se enarboló como eslogan moral, pero que en realidad no fue aplicado (Meublât, 1987); además, su aplicación habría sido políticamente imposible, y no sólo en Francia. En cambio, el aumento progresivo de las facturas de agua mediante las contribuciones obligatorias a través de retenciones bancarias permitió crear el fondo de intervención.

En esas condiciones, las agencias aseguran indirectamente, por la vía económica, la compensación recíproca que los derechohabientes de un bien del medio ambiente, de una *common property*, se deben unos a otros por principio, según la norma jurídica de la repartición de los bienes comunales. Dicho de otra manera, el mejor remedio a la falta de aplicación correcta de las reglas jurídicas adaptadas a los bienes del medio ambiente se da a través de las contribuciones o, también, dicho de una manera lacónica, las contribuciones de los economistas son el equivalente práctico de las compensaciones por las restricciones al derecho de propiedad inmobiliaria de los juristas.

Esta hipótesis explicativa indirecta lleva a preguntarse por qué no se ha pensado en extender las prerrogativas de las agencias a los sectores de la administración del agua que siguen sin contar con una garantía: las inundaciones y la contaminación pluvial. Y ello nos lleva, a la vez, a recordar algunos aspectos de la controvertida historia de las agencias.

Digamos, para empezar, que su nacimiento fue un tanto lento, puesto que comenzaron a funcionar seis años después del voto por principio de los diputados. Era la época degaulliana del equipamiento, cuando los ingenieros del Estado debían contrarrestar la “resistencia al cambio” de las colectividades territoriales: los directores fueron seleccionados de entre los tres grandes grupos de ingenieros relacionados con el agua, e incluso fue una de las razones del número de agencias creadas (seis): dos territorios muy industrializados, Artois-Picardía y Rin-Mosa, fueron confiados a la red de altos funcionarios egresados de la Escuela de Minas, a cargo del Ministerio de la Industria; los dos grandes ríos que riegan las grandes aglomeraciones, el Rin y el Sena, fueron a otra red, la de la Escuela de Ingenieros (Ponts-et-Chaussées), con las zonas territoriales vecinas, y el gran suroeste rural, con la Bretaña y la cuenca del Loira, por una parte, y las cuencas del Garona y el Adour, por la otra, pasó al grupo de los funcionarios de la ingeniería rural, aguas y bosques.

La composición inicial de los comités de cuenca, que parecían algo así como los parlamentos del agua, demuestra el carácter más político que técnico de esa creación: un tercio para los servicios del Estado, un tercio para los “usuarios” (esencialmente los industriales y Electricidad de Francia) y un tercio para los representantes electos locales, no en cuanto tales en teoría sino como responsables de las redes públicas. La rivalidad entre los representantes electos locales y los industriales era muy fuerte, en efecto, y cada grupo atribuía al otro la responsabilidad por la contaminación. A falta de un conocimiento preciso de las aguas negras y residuales, se decidió que eran de la misma magnitud en los dos casos y que, consecuentemente, los industriales aportarían contribuciones económicas globalmente equivalentes y, por ende, tendrían el mismo número de plazas en los comités. La composición de estos últimos y el gran tamaño de las “cuencas”, que en realidad comprenden varias, tenía por objeto llegar a un acuerdo entre eficacia en lo relativo al medio ambiente e igualdad de trato de los usuarios-ciudadanos-gravables entre sí. Fue lo que se denominó también “solidaridad natural jurídica”.

Al principio, los representantes electos locales mostraron reservas, si no es que hostilidad, hacia las agencias del agua, las que a primera vista parecían creaciones tecnocráticas o, en todo caso, investidas de una legitimidad que entraba en competencia con la de ellos. Significativamente, rechazaron que se les considerara como contaminadores y lograron que el impuesto se aplicara a los contaminadores iniciales, es decir, directamente a los habitantes, a través de la factura del agua; sin embargo, las que recibían las subvenciones y primas de las agencias eran las colectividades locales.

Con el paso del tiempo vino la confianza, pues, en primer lugar, el Estado central se desligó del financiamiento de las políticas del agua y, en segundo y de manera correlativa, su peso en los comités de cuenca disminuyó hasta 25% de los puestos en provecho de usuarios cuya representación había sido minoritaria hasta entonces, en especial los defensores de la naturaleza. En los consejos de administración, asimismo, el Estado ya sólo retuvo un tercio de los votos, contra la mitad que tenía en un principio, mientras que los representantes electos de las colectividades territoriales obtuvieron más puestos. Consecuentemente, se empezó a considerar cada vez con mayor frecuencia a las agencias como organismos descentralizados; por lo demás, las agencias retienen directamente los únicos impuestos importantes que no pasan por el Ministerio de Finanzas, tienen su propia tesorería y su solvencia eco-

nómica les otorga una gran flexibilidad de intervención, mientras que su programa quinquenal garantiza que puedan hacer frente a sus compromisos, a pesar de eventuales austeridades. Paulatinamente, los representantes electos locales llegaron a apreciar a las agencias, al grado en que ahora no dudan en defenderlas públicamente y protegerlas en el Parlamento cuando sufren ataques (discretos) de la administración central, del Ministerio de Finanzas en particular, o de tal o cual actor social que evoca la inconstitucionalidad de un sistema fiscal que escapa al control del Parlamento.

Por otra parte, no debemos olvidar que las agencias no disponen ni de poder de vigilancia sobre las aguas ni de la posibilidad de llevar a cabo obras —lo que se denomina control de una obra— ni se encuentran en una buena posición como para planificar o imponer un enfoque de administración integrada: “La prohibición de tener el control de las obras impide que las agencias del agua tengan una política realmente coherente: para llegar a tener el control de obras, se encuentran sujetas a los imponderables de la voluntad de las colectividades locales y de las personas públicas o privadas” (Inquiété, 1992). La historia de las presas de reserva construidas río arriba de la región parisina, estudiada por el autor de la cita, es por demás reveladora de una evolución inacabada hacia la administración integrada. Concebidas al principio, como las del Loira, para proteger las ciudades que se encuentran corriente abajo contra las crecidas devastadoras, esas presas fueron construidas en realidad cuando a ese objetivo vino a sumarse otro, más difícil de evaluar económicamente: la necesidad de aumentar el caudal de estiaje para satisfacer varios tipos de usos. El aumento de poder de la agencia Seine-Normandie, gracias a la construcción de las presas del Sena, el Marne y el Aube, correspondió a una profunda transformación del proceso de decisión: de una concepción conforme a la cual la presa de reserva parecía no haber sido decidida por nadie, sino que se había impuesto como una evidencia técnica en nombre del interés general, se pasó progresivamente a hacer explícitos los intereses que los diferentes usuarios tenían en la realización de la presa y a buscar previamente cómo repartir los costos antes de hacer los trabajos.

La evolución hacia la administración integrada no llegó a su fin por tres razones. Primera, todavía hoy no se ha logrado salir de la lógica de la inversión que lleva a hacer trabajos de reparación, antes bien que a reducir las contribuciones vía retenciones y las aguas negras y residuales contaminantes y modificar los funcionamientos. Segunda, la lógica del recurso afectado impone a la agencia el gasto de su pre-

supuesto en el mismo campo en que lo recibió. Si es cierto que la presa permite aumentar los caudales de estiaje y responder a la presión creciente de quienes extraen agua, entonces la agencia cuenta con todas las razones para financiarla; por el contrario, si la presa debe proteger contra las crecidas, la intervención de la agencia es menos legítima e incluso ilegítima, o, bien, tendría que crearse una nueva contribución para los actores que agravan los riesgos de inundaciones. Mucho se habló de esto durante la preparación de la ley de 1992, pero no se hizo. El Ministerio de Finanzas es hostil a ello. Las razones generales: la reducción del gasto del Estado; los motivos más profundos: su rivalidad con las agencias. Consecuentemente, las empuja de manera indirecta a invertir en obras clásicas, en el último de los casos, de la fuga en adelante. Tercera, esa misma lógica financiera, sin contar con el control de las obras, limita la función de planificación de las agencias y las somete al juego del “toma y daca”. En resumen, cada una de las partes con algún interés en la cuenca y que paga su contribución está segura *a priori* de que recibirá ayuda cuando presente un proyecto y, como cada una tiene sus propios proyectos, la agencia puede verse conducida a elaborar programas heteróclitos, aunque equilibrados entre los diferentes tipos de partes interesadas, para no dar la sensación de que favorece a una u otra. Ello hace que la planificación sea muy difícil y aun imposible. Por el contrario, un proyecto colectivo que satisfaga a muchas partes interesadas sin perjudicar intereses particulares tiene todas las probabilidades de ser aprobado, como fue el caso de las presas de reserva hasta el aumento de la protesta de los ecologistas. La lógica del *te doy/me das* permitió también invertir abundantemente en la construcción de plantas de depuración: tan sólo para las colectividades locales, se pasó de 360 unidades en 1960 a 2 100 en 1970 y, luego, a 7 500 en 1980 y a 11 500 en 1990; tan es así que ahora Francia está bien equipada. Pero ni el éxito de las agencias ni su legitimación entre la opinión pública ni su reconocimiento internacional logran hacer mucho para ocultar la necesidad de reorientar parcialmente su acción hacia nuevas prioridades, como la desoxigenación, la contaminación pluvial urbana y agrícola, la prevención de las inundaciones, una administración de los cursos de agua más respetuosa de la naturaleza, etc. La búsqueda parcial de esa lógica de las obras, aun cuando fueran acompañadas de compensaciones (que, por lo demás, a menudo generan otras obras), ya sólo permitió lograr consensos más bien “reducidos” en favor de una administración que no fuese completamente integrada.

Inicialmente, las agencias debían dirigir su acción hacia objetivos de calidad para cada tramo de río, conforme a un procedimiento formalizado; sin embargo, sólo un “decreto de objetivo de calidad” fue firmado, el del prefecto de Calvados para el río Vire, e inmediatamente se vio que el procedimiento era demasiado pesado. Por lo demás, dada la falta de control de las obras de la cuenca, el resultado fue que cada contaminador recibió su planta de depuración, que casi no sabía hacer funcionar. Se estaba lejos del modelo del Ruhr.

Las agencias dieron un vuelco entonces, junto con el Ministerio del Medio Ambiente, hacia fórmulas más flexibles, contractuales, las cartas y los contratos de río, para encontrar y financiar a una agencia pública de mantenimiento de los ríos no comunales que se encontraban abandonados. No es sorprendente que los primeros contratos se refirieran a pequeños ríos de Alsacia, como resultado de la supervivencia de costumbres comunitarias mantenidas durante la ocupación alemana. En la reciente ley de 1992 se habría deseado ir más lejos y dar a las agencias, ya sea la vigilancia de las aguas, ya sea el control de las obras, ya sea ambas cosas; con lo que se habría corrido el riesgo de encontrarse en la confusión de funciones de las antiguas Agencias Regionales del Agua. De todas maneras muchos de los operadores actuales han ejercido presión para que se deje a las agencias en el *statu quo*, amenazando con plantear en el Parlamento la cuestión de la constitucionalidad de las contribuciones por el servicio del agua; fue por lo que en la ley de 1992 no se menciona a las agencias del agua. Finalmente, se prefirió alentar a las colectividades territoriales a constituir comunidades locales del agua en la escala de la subcuenca, para asegurar ese control de obras.<sup>23</sup> Las agencias habrán de contentarse con ayudar financieramente y, también, con alentar la elaboración de nuevos documentos de planificación que deberán ser las herramientas de una administración integrada, pero que seguirán siendo claramente distintos de un enfoque operacional.

El seguimiento de la aplicación de los planes de equipamiento y administración del agua (SAGE), así como de los planes rectores de equipamiento y administración del agua (SDAGE)<sup>24</sup> que deberán llevar

<sup>23</sup> El término no es inocente: la comunidad evoca la subsidiaridad y ésta se sitúa en el mundo de la acción. La Comisión Local del Agua (Commission Locale de l'Eau, CLA) es el centro de elaboración formal de la planificación.

<sup>24</sup> Del francés *Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux y Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux*. Estos planes se encuentran previstos en la ley de 1992. Cf. Latour y Le Bourhis, 1995.

a cabo las comisiones locales del agua y los comités de cuenca, respectivamente, permitirá ver si se franquea una nueva etapa y se intenta obtener un verdadero consenso respecto a los esfuerzos y los compromisos recíprocos. Para lograr esto sería necesario que las agencias participaran con una mayor claridad en la mediación entre los usuarios del recurso, pero valiéndose más claramente también de métodos adecuados.

En cuanto a la vigilancia del agua, la tradición francesa de confiarla al Estado en cuanto tarea soberana de la nación ha impedido que ésta sea descentralizada en provecho de los organismos que no gozan de soberanía: la subsidiaridad es mucho más limitada que al otro lado del Rin. Las propias agencias no quisieron encargarse de la vigilancia del agua, para no perder su buena imagen ni su capacidad de mediación.

### Observaciones finales

Hasta ahora he descrito de una manera general la evolución de las políticas públicas del agua, que surgieron inicialmente en una perspectiva de desarrollo económico y para protegerse contra los caprichos de la naturaleza, y he dado a entender que el surgimiento de un enfoque centrado en el medio ambiente puso parcialmente en tela de juicio los prolongados logros de la ingeniería sanitaria (en el caso de la administración de los servicios de agua) y de la ingeniería civil (en el de la regularización de los cursos de agua). Ahora buscaré desarrollar este tema y propondré algunas interpretaciones.

Si bien es cierto que casi la totalidad de los países mantuvo finalmente dos planos territoriales de administración —las colectividades locales en el caso de los servicios de agua y saneamiento y un plano regional en el de la administración del recurso—, en esos dos planos, no obstante, el tema del medio ambiente atenuó la importancia del paradigma “público-privado”.

Tal fue el caso, para empezar, en lo concerniente a los servicios locales: no sólo la variedad de tareas que debían cumplirse y su interdependencia creciente hicieron que se pudiera privatizar en grados muy diversos sino que, además, vimos que las colectividades locales crearon sus propias empresas privadas municipales para flexibilizar las reglas de administración (Kraemer, 1994). Ahora vamos a ver que, *a contrario*, la cooperación necesaria entre los oferentes y los deman-

dantes de servicios puso también en tela de juicio las funciones tradicionales de la economía de mercado.

En el plano regional, la administración moderna del agua impuso asimismo que se pusiera en tela de juicio la oposición público-privado, en este caso conforme a las reglas de apropiación del agua. Con el enrarecimiento del recurso, el derecho sobre el agua evolucionó y la categoría considerada como *res nullius*, que tradicionalmente se apropiaban los terratenientes, disminuyó en provecho de la *res communis*. Sin embargo, ello no llevó a una nacionalización: la mayoría de los países se contentaron con reglamentar el uso del agua, cualquiera que fuese su situación de hecho, considerando que siempre es corriente en el ciclo natural. Ahora bien, ya en la Roma antigua y en el mercado germánico del Bajo Imperio, en Europa, nadie podía apropiarse del agua corriente y sólo su uso podía ser repartido. Se trataba de una *common property* típica que exigía un reparto negociado entre los interesados. En otras palabras, se pasó de una oposición entre aguas públicas y aguas privadas a una estructuración en la que la repartición entre los usuarios vacilaba entre el modo reglamentario (*top-down*, o de arriba hacia abajo) y el modo negociado (*bottom-up*, o de abajo hacia arriba).

#### *Los servicios del agua y la ingeniería del medio ambiente*

En el plano local, el meollo fue la transformación del concepto de operador de los servicios de agua. Conforme al modelo del municipalismo solidario, en nombre de la salud pública y de la solidaridad de hecho ante las epidemias, se ponía el acento en la generalización al conjunto de habitantes de las ciudades de lo que sólo los propietarios más ricos podían proveerse. Los representantes electos locales lograron entonces monopolizar la expresión de la demanda de servicios de agua de todos los habitantes de su ciudad, sin excepción; pero muy a menudo no contaban con la competencia necesaria para comprender el funcionamiento de las redes y recurrían para ello a los ingenieros. Estos últimos, aun cuando fuesen empleados de las municipalidades, tenían el monopolio de la oferta de servicios y la administraban con cierta independencia de los representantes y, sobre todo, sin contacto directo con la población. El mediador en esa relación eran los objetos técnicos. Los ingenieros del agua tenían, y tienen todavía, una idea muy poco precisa de la demanda, porque trabajaban en el marco de un municipi-

palismo que no quería segmentarla. En el caso del agua potable, por ejemplo, se continuó buscando prolongar las curvas crecientes de consumo total, mientras que la demanda doméstica sólo aumentaba una vez que todos los habitantes de una ciudad habían sido conectados, e incluso disminuyó después de varios años de sequía, y que, además, las industrias fuertemente consumidoras entraron en crisis. Así se hicieron grandes inversiones inútiles, como en Inglaterra, mientras que, por otro lado, se descuidaba la relación de servicio y el mantenimiento de las redes (Pearce, 1982).

Por su parte, los usuarios de las redes llegaron a mostrar un desinterés exagerado por éstas, ya que se les liberó de toda responsabilidad. La actitud de “todo al drenaje”, el basurero único, de mantener los depósitos de agua de los sanitarios con fugas permanentes, etc., son otras tantas señales de las consecuencias de esa política de infraestructura que en un principio tenía como meta la liberación del tiempo de los habitantes de las ciudades para permitirles participar más activamente en la vida social. A propósito de los desechos en general, Martin Melosi escribe: “Ojos que no ven, corazón que no siente”, y esa lógica desembocó en el síndrome del NIMBY “fuera de mi patio” (*not in my backyard*).

El ejercicio irresponsable de la demanda, aunado a la política de la oferta ilimitada por parte de los ingenieros, facilitó que se crearan situaciones de crisis, porque terminaron por faltar los recursos naturales o el espacio, pero también es por eso que, en el Laboratorio de Técnicas, Territorio y Sociedad (Latts), estudiamos con el término de “efectos de red” (Dupuy, 1989): la conexión de un número cada vez mayor de usuarios a una red cualquiera entraña necesariamente efectos acumulativos exponenciales, algunos de los cuales son muy positivos, pero otros plantean el problema de la punta explosiva. El tráfico urbano es el ejemplo más conocido de ese problema —con la apertura de nuevos ejes de circulación para desembotellamiento que se saturan poco después de su inauguración—, aunque también lo encontramos en el caso del agua potable.

Por una parte, el recurso terminó por hacer falta en grandes cantidades y, por la otra, cada vez era más difícil satisfacer las exigencias de calidad.<sup>25</sup> Los dos problemas juntos formaron un rompecabezas para los responsables de tomar las decisiones: ¿debía recurrirse a acueduc-

<sup>25</sup> Los distribuidores de agua deben respetar un número creciente de normas de potabilidad: más de 60 en la Unión Europea y más de 80, y muy pronto más de 100, en Estados Unidos;

tos a gran distancia?<sup>26</sup> ¿o invertir en tecnologías cada vez más costosas? En todo caso se buscaba proteger las aguas brutas, lo que implicaba luchar contra la contaminación en todas partes. La directriz europea relativa a la potabilización del agua de superficie hizo que los servicios de agua potable volvieran la vista hacia la captación de aguas subterráneas. La presión aumentó entonces sobre la agricultura, para reforzar los perímetros de captación; pero esa política se enfrentó en numerosos países a la crisis agrícola y a la tradición de apropiación privada del suelo y de las aguas que éste contiene.

Se empezó incluso a preguntarse, aquí y allá, si no sería necesario revisar enteramente la cuestión y reconsiderar el dogma de hacerlo todo con agua potable.<sup>27</sup> Pero las experiencias de reciclaje o de redes dobles siguieron siendo raras, pues implican el desarrollo de toda una nueva cultura del agua y de una administración de la demanda.

Lo mismo ocurrió en el caso del saneamiento: en los países noreuropeos, al igual que en Estados Unidos, se hicieron considerables inversiones en el saneamiento y la depuración de las aguas residuales industriales y las aguas negras domésticas. Sin embargo, la calidad del agua no mejoró mucho y se tuvo que admitir que la contaminación que aportan los escurrimientos, tanto a las ciudades como al campo, era mucho más importante que lo que se creía. Además, la impermeabilización de los suelos en las grandes aglomeraciones terminó por aumentar considerablemente los volúmenes del agua que debía tratarse en caso de tormenta, y eso llevó a callejones sin salida, si no en el diámetro de las tuberías, al menos en el financiamiento.

Esas dos razones obligaron a que se buscara retener el agua de lluvia en lugar de enviarla inmediatamente a través de tuberías subterráneas hacia los ríos: las obras de retención o de infiltración disminuyen los volúmenes que hay que tratar y la contaminación. En Alemania, al igual que en Estados Unidos, numerosas ciudades han creado un servicio especializado para ocuparse de ese problema, así como un gravamen o un impuesto sobre los suelos impermeables para financiar las cuencas de tormenta y alentar a los ciudadanos a reinfiltrar más agua en su casa; pero ello significa hacerlos partícipes nue-

además, ciertas normas son contradictorias e implican un exceso de complicaciones (Barraqué y Lavoux, 1992).

<sup>26</sup> Antaño comunes en los países mediterráneos, ahora los hay cada vez más en Europa del norte.

<sup>27</sup> Realmente sólo es necesario que una pequeña cantidad del agua que consumimos sea potable, mientras que prácticamente un tercio podría no serlo.

vamente en la administración global. También se ha buscado proponer un servicio público de saneamiento individual más completo que el desagüe tradicional, en lugar de invertir en redes cuyo prolongamiento tiene un costo secundario creciente. A causa de su baja densidad demográfica, ese problema concierne particularmente a Francia, pero la dificultad de superar la rigidez de la frontera entre el espacio público y la propiedad privada frena todo esfuerzo por resolverlo.<sup>28</sup>

Consecuentemente, se hace necesario buscar nuevos enfoques, sobre todo nuevas relaciones entre los operadores, las autoridades locales y los particulares: ya no puede seguirse adelante con la política de las redes independientemente de una política de equipamiento y urbanismo, la cual engloba a los representantes electos locales, puesto que exige una legitimidad que supera a los operadores. Por lo demás, la regulación de los efectos de red implica hacer participar nuevamente a los ciudadanos, lo cual significa dar marcha atrás un poco en lo que respecta a la tradición de liberación de su tiempo. En realidad, nos encontramos ante una confusión de la noción de operador de red, sobre todo en el campo del agua: existe una tendencia cada vez más fuerte a que el operador se convierta en una colectividad diversificada de partes interesadas que, juntas, tienen la capacidad para hacer funcionar el servicio y, también, para controlar sus efectos secundarios. Ésa es la problemática de la ingeniería del medio ambiente: no sólo el dominio de nuevas disciplinas y nuevos conocimientos relativos a los procesos naturales sino, también, relaciones mucho más desarrolladas entre los representantes electos, que son quienes disponen de la autoridad de organización —mientras los técnicos garantizan el funcionamiento de las redes y los sistemas alternos—, y los ciudadanos, para quienes la ciudadanía se basa cada vez más en la calidad de usuario y menos en la de propietario (Barraqué *et al.*, 1993).

#### *La repartición del agua: ¿reglamentada o negociada?*

En este caso, igualmente, la apropiación cede el lugar al uso del recurso, que será repartido en función de la diversidad de los usos, autoritaria o crecientemente, con base en un enfoque contractual. En la "filosofía natural" inherente al concepto de medio ambiente (Lecourt, 1993),

<sup>28</sup> Las fosas sépticas se encuentran en terrenos privados; ¿cómo puede intervenir en ellas un servicio público?

cada parte interesada se considera diferente de las otras y entra en negociación para llegar a un convenio, inspirado a menudo en el respeto de la costumbre. No se trata ni de igualdad ni del interés general; por eso los países que han conservado fuertes tradiciones comunitarias y costumbristas, que funcionan políticamente “por consenso”, por lo general han adoptado más rápidamente la idea de una administración integrada que los otros. No se trata forzosamente de poner en tela de juicio la legitimidad democrática que dan las elecciones, sino de complementarla con una competencia centrada en la noción de usuario antes bien que en la de propietario.

Desde este punto de vista Francia no se encuentra bien situada, es tan importante políticamente la propiedad privada como “monárquico” el ejercicio del poder. El prefecto es la figura típica de ello, pues se supone que él debe sintetizar la variedad de aspiraciones del cuerpo social, al mismo tiempo que es el representante del Estado y que, por principio, se encuentra por sobre los simples ciudadanos. Por un lado, debería alentar la discusión entre las partes en conflicto, pero, por el otro, desde que el Estado interviene de una manera generalizada en la economía y en lo social, es una parte interesada más entre tantas otras, y el hecho de que sea monárquico lo lleva a no sentirse obligado a negociar. Ahora bien, nos hacen observar los analistas de la decisión pública “integrada” como Pieter Glasbergen (1995), si una parte interesada se rehúsa a participar en la red de políticas (*policy network*), compromete el logro del consenso.

A causa de lo anterior, en los países desarrollados se han afinado métodos formales destinados a lograr el consenso, que consisten, primero, en buscar que los protagonistas compartan el mismo punto de vista sobre la situación. Francia, donde se desarrollan políticas territoriales contractuales (Gaudin, 1993), tuvo al menos una gran experiencia en el campo del agua: la administración integrada de la Dordoña a través de un establecimiento público original, el EPIDOR (Pustelnik y Macé, 1993). El autor de la idea, un ingeniero y biólogo apasionado de los salmones, importó de Canadá un método formalizado de mediación. Primero eligió la escala territorial de legitimación de su establecimiento público en proyecto: dado que la cuenca de la Dordoña se extiende sobre seis departamentos, supo convencer a los seis presidentes de los consejos generales interesados de que constituyeran juntos el consejo de administración del EPIDOR. Después, estableció pacientemente el *policy network* del problema de la administración integrada, hasta poder sostener una “junta cumbre” de negociación en la

que fueron presentadas las posibles soluciones —bajo la forma de 402 puntos que requerían el consenso— a 51 representantes de los diversos usuarios del agua, sentados a una mesa redonda presidida por los seis presidentes de los consejos generales. Gracias al talento de animador de un especialista llevado de Canadá, que personificó doblemente el papel de “tercero ajeno”, allanador y pasador (Marié, 1990), se lograron los consensos, lo cual es sorprendente cuando se sabe que la adopción de cada punto requería la unanimidad.

Este procedimiento tampoco es ideal, pero, sin entrar en una crítica detallada, sólo haré notar que, gracias a su tradición de individualismo e igualdad, los franceses se encuentran muy bien situados para mantenerse particularmente atentos ante eventuales desviaciones antidemocráticas en la búsqueda de consensos a cualquier precio (Barraqué, 1993a). Para dar un solo ejemplo extremo: el frágil consenso a que llegaron israelíes y palestinos, ¿no confirma el hecho de que los primeros van a tener derechos de extracción de agua por habitante tres veces superiores a los segundos, a pesar de que ambos son agricultores?

En conclusión, no es muy probable que los países europeos se orienten hacia una simplificación general de los organismos administradores del recurso en favor de las cuencas-vertiente: las regiones administrativas retienen poderes de planificación y en ocasiones comparten con las administraciones centrales el poder de vigilancia o de aplicación de las leyes, porque disponen de la legitimidad del sufragio directo, mientras que las agencias de cuenca están adaptadas al logro de consensos, pues los grupos de usuarios se encuentran representados en ellas de manera cualitativa. Quizá sea incluso ventajoso pensar en una dialéctica entre los dos, al igual que en la complementariedad entre reglamentación y estímulo económico. En Francia, las agencias del agua, herramienta de estímulo, permitieron realmente que se tuviera conciencia del problema, lo cual, a su vez, hizo posible el fortalecimiento de la planificación y la vigilancia “del agua y de los medios acuáticos” (ley de 1992).

Sólo resta convencer a los ingenieros y a los científicos del agua de la importancia de esa complejidad de la decisión pública: “El aprovechamiento de las aguas es un proceso más político que técnico”, escribían Dennis Parker y Edmund Penning-Rowsell (1980) en su análisis de la regionalización del agua en Inglaterra. “Los ingenieros participantes en esa tarea evitan demasiado a menudo las situaciones en que el debate público y la participación son una condición y pre-

fieren concebir la planificación a partir de fórmulas matemáticas y modelos considerados como suficientes.”

Más allá del debate sobre la privatización, y teniendo en cuenta el de la centralización y la descentralización y, también, el de la administración transversal o integrada, descubrimos entonces numerosas problemáticas que están asociadas a la transformación de las políticas públicas del agua: pero, ¿acaso no es la de la “modernización de la democracia” (Zillesen *et al.*, 1993) la fundamental? Más modestamente, debemos preguntarnos: ¿cómo podría el agua, tan indispensable para la vida simple y llanamente, no ser un problema social y político?

### Referencias bibliográficas

- Barraqué, B. (1991), “La Source du Lizon ou les limites historiques du droit de l’environnement en France”, *Revue juridique de l’environnement*, 4.
- (1993a), “Politiques publiques et environnement”, *Les raisons de l’action publique entre expertise et débat*, actas del coloquio del CRESAL, París, L’Harmattan.
- (1993b) (coord.), *La ville et le génie de l’environnement*, París, Presses des Ponts-et-Chaussées.
- (1995), *Water Rights and Administration in Europe*, informe horizontal núm. 8, Investigación Eurowater, Comisión de la Unión Europea.
- Barraqué, B. y T. Lavoux (1992), “Qualité de l’eau, quelles normes pour demain”, en Société Hydrotechnique de France, *L’avenir de l’eau*, actas de las 22 Jornadas de la Hidráulica, septiembre.
- Berland, J.-M. (1994), *Normes: quelle influence sur les choix techniques dans les domaines de l’assainissement et de l’épuration? Comparaison France-Allemagne*, École Nationale des Ponts-et-Chaussées (ENPC). Tesis de doctorado.
- Bourjol, M. (1993), *Les biens communaux*, París, LGDJ.
- (1994), *Intercommunalité et union européenne*, París, LGDJ-Montchrestien.
- Burchi, S. (1991), “Current Developments and Trends in the Law and Administration of Water Resources: A Comparative State-of-the-Art Appraisal”, *Journal of Environmental Law*, vol. 3, núm. 1.
- Caponera, D. (1992), *Principles of Water Law and Administration, National and International*, Rotterdam, A. A. Balkema.
- Ciriacy Wantrup, S. V., en Richard C. Bishop (ed.) (1982), *Natural Resources Economics, Selected Papers*, Boulder, Westview Press.
- Correia, F.-N. y J.-A. Carvalho (1992), “A gestão da qualidade de agua em Portugal e o papel dos municípios”, ponencia del 5º Coloquio Luso-Brasileño de Hidráulica y Recursos Hídricos, junio.
- Cunha, V.-L., da (1992), “Water Resources in Europe”, en Group of Sesimbra (ed), *The European Common Garden (Towards the Building of a Common Environmental Policy)*.
- Drouet, D. (1987), *L’industrie de l’eau dans le monde*, París, ENPC.
- Dupuy, G. (coord.) (1984), “Les réseaux techniques urbains”, *Annales de la recherche urbaine*, 23-24.
- (1989), *L’urbanisme des réseaux; théories et méthodes*, París, A. Colin.
- Gaudin, J.-P. (1993), *Les nouvelles politiques urbaines*, París, PUF (Col. Que sais-je?).
- Gazzaniga, J.-L. (1991), “Droit de l’eau, le poids de l’histoire”, *Études foncières*, 52, septiemb.
- Gazzaniga, J.-L. y J.-P. Ourliac (1979), *Le droit de l’eau*, París, Litec.
- Glasbergen, P. (ed.) (1995), *Managing Environmental Disputes. Network Management as an Alternative*, Dordrecht, Kluwer.
- Grémion, P. (1976), *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, París, Le Seuil.
- Inquiétude, L. (1992), “L’agence de l’eau Seine-Normandie et la politique des barrages-réservoirs”, tesina de DEA, Sciences et Techniques de l’environnement, Université Paris XII.
- Korte, H. (1990), “Die entfaltung der Infrastruktur”, en W. Köllmann *et al.*, *Sozialgeschichte des Ruhrgebiets im Industrie Zeitalter*, Düsseldorf, Patmos Verlag Schwann.
- Kraemer, R. A. (1993), “Querverbund: la gestion transversale des services publics en Allemagne”, en B. Barraqué, *La ville et le génie de l’environnement*, París, Presses des Ponts-et-Chaussées.
- (1994), “Privatizzazione e regolamentazione dell’industria dell’acqua”, *Rivista d’economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, 38, junio.
- Lascoumes, P. (1989), “La formalisation juridique du risque industriel en matière de protection de l’environnement”, *Sociologie du travail*, 3, pp. 315-333.
- (1994), *L’eco-pouvoir, environnements et politiques*, París, La Découverte.
- Latour, B. y J.-P. Le Bourhis (1995), *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau*, informe del CSI a la Direction de l’Eau.
- Lecourt, D. (1993), *À quoi sert donc la philosophie?*, París, PUF.
- Lorrain, D. (1981), “Le secteur public local”, *Annales de la Recherche Urbaine*, 13.
- (1989), “Parler vrai ou produire juste”, *Politix*, 7-8, pp. 91-103.
- (1994), “L’oligopole compétitif: la régulation des réseaux techniques urbains”, *Annales des Mines*, octubre.
- Marié, M. (1990), *Les terres et les mots*, París, Méridiens Klincksieck.

- Massarutto, A. (1993), *Economia del ciclo dell'acqua, regolamentazione ambientale ed economia nei servizi pubblici*, Milán, Franco Angeli.
- (1994), "La legge Galli: una rivoluzione per i servizi idrici?", *Rivista d'economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 1.
- Melosi, M. V. (1981), *Garbage in the Cities, Refuse, Reform, and the Environment*, College Station, Texas University Press.
- Meublât, G. (1987), "Évaluation *ex-post* de la politique de lutte contre la pollution des eaux", informe del CREI-Paris XIII al STRETIÉ-Ministère de l'Environnement, 3 vols.
- Millon-Delsol, C. (1993), *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF (Col. Que sais-je?).
- Mougenot, C. (coord.) (1994), "Le contrats de rivière", *Environnement et Société*, 13.
- Muller, P. (1994), *Les politiques publiques*, Paris, PUF (Col. Que sais-je?).
- Ogereau, F. (1995), *Le développement des services municipaux, particulièrement dans les grandes villes de France*, Lyon. Tesis.
- Parker, D. J. y E. C. Penning-Rowsell (1980), *Water Planning in Britain*, Londres, Allen & Unwin.
- Pearce, F. (1982), *Water Shed, the Water Crisis in Britain*, Londres, Junction Books.
- Pustelnik, G. y S. Macé (1993), "Dordogne, une rivière conviviale, une charte pour une gestion concertée", *Annales des Mines*, octubre.
- Rémond-Gouilloud, M. (1989), *Du droit de détruire, essai sur le droit de l'environnement*, Paris, PUF.
- Richardson, J. J., W. A. Maloney y W. Rudig (1992), "The Dynamics of Policy Change: Lobbying and Water Privatization", *Public Administration*, vol. 70, núm. 2.
- Ruegg, J., N. Mettan y L. Vodoz (coords.) (1992), *La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, Lausana, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Saunders, P. (1983), *The Regional State, a Review of Literature and Agenda for Research*, Sussex University Papers.
- Sironneau, J. (1992), "La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée", *Revue Juridique de l'Environnement*, 2.
- Tarr, J. y G. Dupuy (1989), *Technology and the Rise of the Networked City*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Zillessen, H., P. C. Dienel y W. Strubel (coords.) (1993), *Die modernisierung der Demokratie*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Posiciones e ideas



## Hacia el federalismo fiscal en México

Jorge Chávez Presa y Fausto Hernández Trillo

Federalismo es indudablemente una de las palabras más pronunciadas en el presente año tanto en los discursos oficiales como en las declaraciones de políticos, académicos, periodistas y hasta médicos. Por una parte, se le ha considerado como la panacea del desarrollo y apertura política y, por otra, del desarrollo económico (véanse Quigley, 1993; Bird, 1992; Oates, 1993). Sin embargo, pocas veces nos hemos detenido a analizar los aspectos teóricos del mismo, las precondiciones necesarias para que tenga éxito, así como sus peligros. En particular, el *federalismo fiscal* ha sido tratado en nuestro país más desde el punto de vista político que desde la perspectiva puramente económica y práctica. Asimismo, en México ha sido abordado más desde la perspectiva de los ingresos que desde el punto de vista del gasto.

El presente artículo pretende, primero, establecer algunos lineamientos teóricos del federalismo fiscal para después, con base en éstos, analizar la viabilidad de un verdadero federalismo fiscal en México, sobre todo desde la perspectiva del gasto. Lo anterior deberá incluir una estrategia de acción para acercarnos al nivel de federalización fiscal óptimo en nuestro país, lo cual naturalmente implica analizar el *statu quo* de nuestra actual estructura federal.

El trabajo se encuentra dividido en dos partes. La primera revisa algunos conceptos teóricos, en tanto que la segunda aborda las pautas

---

Jorge Chávez Presa labora en la SHCP y Fausto Hernández Trillo en el CIDE. Los autores agradecen los comentarios de Santiago Levy y de José Antonio Alvarado. El contenido del artículo no corresponde de ninguna manera al de las instituciones que representan. Cualquier error es responsabilidad exclusiva de los autores.

para el federalismo fiscal en México. Se añade una sección con las conclusiones.

### Algunos aspectos conceptuales

La descentralización de las erogaciones federales representa uno de los medios para obtener resultados más favorables en el ejercicio del gasto y rendir mejores cuentas a los contribuyentes.

Conceptualmente, el objetivo del federalismo hacendario es determinar la estructura óptima del sector público, en términos de la adscripción de las responsabilidades en la toma de decisiones sobre funciones específicas, a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad. Esto es, nos proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno.

Un programa de federalismo fiscal implica, primero, definir las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. Segundo, el federalismo fiscal conlleva a determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos, y tercero, consiste en una programación adecuada del gasto de manera que dicha producción sea eficiente y atienda a la vez las necesidades presentes y futuras de la localidad (véase Oates, 1976).

### Objetivo general de la descentralización

El objetivo de la descentralización del gasto es encontrar la estructura más eficiente de la producción o generación de bienes y servicios públicos identificando las actividades a ser descentralizadas. En otras palabras, el objetivo final es elevar la calidad del gasto que realiza el sector público.

### Principios regidores de un programa

Para encontrar la estructura más eficiente de producción de bienes y servicios públicos acorde a las necesidades de nuestro país, es necesario respetar algunos principios de eficiencia que nos conduzcan a una

adecuada descentralización de responsabilidades. Asimismo, es necesario tener en consideración las ventajas y desventajas de los dos extremos de la estructura organizacional del sector público: una total centralización y una completa descentralización (véase Oates, 1976; Stiglitz, 1992; y Musgrave y Musgrave, 1995).

Existen ventajas y desventajas en cada una de estas estructuras. Como se verá, las ventajas de una representan las desventajas del otro extremo. Por lo mismo, es conveniente introducir una estructura mixta que combine las ventajas de las dos.

### Ventajas de un gobierno muy centralizado

Las ventajas de un gobierno centralizado totalmente pueden resumirse de la siguiente manera:

- Mayor capacidad para mantener altos niveles de empleo con precios estables. Esto se debe a que se puede seguir una política fiscal más armoniosa y a que facilita más la aplicación de medidas macroeconómicas encaminadas a la estabilización de precios y a la generación de condiciones que promuevan la inversión y creación de empleos.
- Una política redistributiva para impulsar el desarrollo de las regiones por igual podría ser más fácil de lograr. Sin embargo, esto implica algún esquema de impuestos-subsidios, donde las regiones con ingresos más altos paguen impuestos que, en su momento, sean distribuidos a las regiones con ingresos más bajos.
- En cuanto a la eficiencia en la asignación de los recursos, un gobierno muy centralizado puede hacerlo mejor sólo en los casos en que la producción de un bien público beneficia por igual a todos los individuos de las distintas comunidades. Asimismo, cuando hay economías de escala en la producción o generación de dichos bienes y servicios públicos.

### Ventajas de un gobierno muy descentralizado

Por su parte, un gobierno muy descentralizado posee las siguientes ventajas:

- Proporciona un medio a través del cual se pueden ajustar los niveles de consumo de ciertos bienes públicos a las preferencias de un subconjunto de la sociedad. De este modo, la eficiencia económica se fortalece al permitir una asignación de recursos más acorde con los gustos de los consumidores.
- Da lugar a presiones competitivas para inducir a los gobiernos locales a adoptar técnicas más eficientes de producción y generación de bienes y servicios públicos, por lo que puede aumentar la producción de bienes públicos.
- Un sistema de gobiernos municipales puede proporcionar un contexto institucional que estimule la mejor adopción de decisiones públicas al obligar a un examen más explícito de los costos de los programas públicos.

Como se puede apreciar, cada uno tiene sus ventajas, y las ventajas de uno representan en general las desventajas del otro. Sin embargo, es deseable un sistema intermedio<sup>1</sup> que combine las ventajas de los dos polos y evite los defectos más serios de cada uno. Una organización federal del gobierno en sentido económico satisface este requisito. Entendemos por lo anterior la organización que asigna a los diferentes órdenes de gobierno una función del sector público, en especial aquellas en las que cada orden de gobierno puede desempeñarse mejor; y a la vez, esto requiere que asignemos responsabilidades para cada orden de gobierno.

En general, los dos principios regidores de la asignación de responsabilidades son los siguientes:

*a) De acuerdo con las externalidades (beneficios) que producen geográficamente.* Respecto al objetivo de asegurar un uso eficiente de los recursos, se puede concluir que para cierta clase de bienes (aquí se incluyen, por ejemplo, la administración de la justicia, la defensa nacional, etc.), que no pueden ser ofrecidos por el mercado y cuya producción genera externalidades (beneficios) a la sociedad en general de manera uniforme, el gobierno central es el adecuado. Sin embargo, para otro tipo de bienes públicos que generan beneficios nada más en la localidad donde se producen es más indicado que sean los municipios los que se encarguen de su producción. Por último, los que se encuentren

<sup>1</sup> Para una defensa de este caso extremo, véase Tullock, 1994.

en un punto intermedio en la generación de beneficios deberían ser producidos por los gobiernos estatales. En palabras de Stiglitz (1992), significa internalizar las externalidades.

*b) De acuerdo con las ventajas competitivas de los diferentes órdenes de gobierno.* Según este criterio la responsabilidad de producir cierto bien o servicio se asigna de acuerdo con las economías de escala y de alcance. Esto es, cada orden de gobierno debe de producir aquel(los) bien(es) o servicio(s) que le resulte(n) más barato(s) respecto a los demás órdenes de gobierno. En otras palabras, se debe establecer qué orden de gobierno posee ventajas comparativas en la producción del bien o servicio público.

#### Secuencia

La descentralización es una tarea de *largo plazo*<sup>2</sup> y está determinada por la capacidad de los estados y municipios para asumir las nuevas responsabilidades. Se requiere una definición de metas precisas de corto, mediano y largo plazos.

La descentralización del gasto federal implica, entre otras cosas: *a)* cambios institucionales y legales y, *b)* una evaluación de la capacidad —humana y física— de las entidades federativas para determinar si es viable o no una descentralización en toda la nación o solamente, en un inicio, en algunos estados y municipios para que posteriormente sirvan como modelos.

Por lo anterior, esta reforma tiene que darse de manera gradual y emprenderse por regiones, reconociendo los distintos niveles de desarrollo en las diferentes áreas del país. De igual manera, debemos considerar que hay actividades que serían muy fácilmente descentralizables y que podrían darse en el corto plazo; mientras que otras tareas públicas requieren de un proceso más lento, por lo que tienen que ser planteadas para el largo plazo.

<sup>2</sup> En Nueva Zelanda el proceso duró más de 13 años, mientras que en Indonesia poco más de 10 (véase Shah, 1994).

### *Beneficios*

Con la descentralización se contribuirá a cancelar la duplicidad de funciones entre los distintos órdenes de gobierno. Asimismo, la sociedad civil tendrá mayores posibilidades de participar en las decisiones y prioridades de sus comunidades, por lo que la calidad del gasto mejorará en la medida en que se proporcionen servicios públicos con mayor eficiencia. Sin lugar a dudas éste es un paso hacia la democratización del gasto público federal.

Es importante que la descentralización del gasto se aproveche para eliminar déficit presupuestales, así como para perpetuar la eliminación mediante la definición de reglas claras.

Por su parte, las entidades federativas se verán obligadas a rendir mejores cuentas a sus contribuyentes, pues tendrán más responsabilidades y con ello un mayor compromiso con el electorado local.

### *Aspectos macroeconómicos de la descentralización*

Cualquiera que sea el proceso de descentralización que se adopte, es necesario cuidar algunos aspectos macroeconómicos, ya que todo sistema de descentralización tiene efectos macroeconómicos que no deben ser olvidados (véase Tanzi, 1994; Begoev, 1994).<sup>3</sup> A continuación esbozamos los más importantes.

Debe quedar claro que la política fiscal del país corresponde exclusivamente al gobierno federal. Para que ésta sea efectiva estabilizando algún choque, es muy importante que permanentemente los gobiernos estatales y municipales equilibren sus presupuestos. De esta manera, su conducta será fiscalmente neutra cuando la economía esté en su senda de largo plazo, pero puede ser perversa o procíclica durante los altibajos.

Las recesiones o las expansiones se pueden ubicar en unas cuantas regiones solamente, por lo que podría asignárseles algún papel estabilizador en un momento dado. Además, debe observarse que las regiones pueden mostrar diferentes preferencias sobre las variables macroeconómicas (inflación, empleo, pensiones, etcétera).

En circunstancias comunes en países en desarrollo, los gobiernos

<sup>3</sup> Begoev elabora un estudio señalando lo erróneo de la descentralización en la antigua Yugoslavia, donde obstruyó la estabilidad fiscal.

subnacionales han contribuido significativamente a la complicación de los problemas macroeconómicos. Esto se debe a:

- Arreglos que transfieren responsabilidades de gasto a las localidades sin las suficientes fuentes de recursos.
- Presiones políticas que obligan a las localidades a gastar más de lo presupuestado o a reducir algún impuesto.
- Sistemas débiles de administración de gasto público.
- La confianza en que, a pesar de sobreendeudarse, el gobierno central siempre vendrá a su rescate.<sup>4</sup>

### *Algunas complicaciones prácticas de la descentralización*

Se ha dicho que el gobierno central no percibe claramente las necesidades de cada localidad. Pero esto no significa que los gobiernos locales lo hagan mejor. Sería necesario que los gobiernos fueran efectivamente más sensibles a las demandas de sus electores; sin democracia la descentralización servirá de poco (véase Hommes, 1995).

En países como Italia y Colombia se ha observado que los gobiernos locales son más corruptos, pues la corrupción se estimula por la contigüidad que facilita la creación de vínculos personales entre autoridades y población, lo que crea beneficios para ciertos grupos o individuos.

En cuanto a calidad de las burocracias locales, en la medida en que la burocracia central ofrezca mejores oportunidades de promoción respecto de la primera, el centro atraerá individuos más capaces que las regiones.

Por su parte, la división política de la mayoría de los países se diseñó con base en criterios históricos o políticos y no de eficiencia, como ahora se pretende; es decir, se debe cuidar el aspecto relacionado con la heterogeneidad de las jurisdicciones.

Finalmente, debe quedar claro que el efecto del sector público en la economía no proviene sólo de sus actividades de gasto e ingreso sino de sus actividades de regulación. Si la descentralización fiscal incrementa el número de regulaciones, se puede incrementar el efecto del sector público aun sin incrementar la razón gasto/PIB.

<sup>4</sup> Véase Hernández Trillo, 1996.

A continuación presentamos algunas ideas para llevar a cabo un proceso de descentralización del gasto federal en México.

### **Hacia el federalismo fiscal en México**

Con base en lo anterior es posible estructurar un programa de federalismo fiscal en México de acuerdo con las propias realidades.

En la actualidad, las entidades federativas son productoras de muchos bienes y servicios públicos, pero sus fuentes de financiamiento son limitadas. Según la Secretaría de Hacienda, hoy día provienen, en un porcentaje muy elevado, de las participaciones federales. De los ingresos participables totales, cerca de 21% se dirige hacia las entidades federativas, cantidad que al parecer es insuficiente (véase Arellano, 1994).

Asimismo, una proporción importante de la inversión que se realiza en las entidades federativas las lleva a cabo la federación. Esta distribución de responsabilidades en el ámbito de la producción de bienes y servicios públicos no es necesariamente la más eficiente, ya que en ocasiones las inversiones federales divergen en tiempo y orden de las prioridades de los gobiernos estatales y locales. El federalismo fiscal propuesto para México busca resolver precisamente este tipo de problemas.

#### *Objetivos*

- Fortalecer las finanzas públicas.
- Elevar la eficiencia y eficacia del gasto.
- Acercar las decisiones de asignación del gasto público a la población local.
- Hacer más equitativa la distribución de los recursos públicos entre las regiones.

Lo anterior debe estar condicionado a que el gobierno federal mantenga un margen suficiente para preservar la estabilidad macroeconómica.

#### *Criterios*

Una reasignación eficiente de responsabilidades requiere también criterios que la normen para alcanzar ordenadamente el objetivo fundamental: gastar mejor y que los beneficiarios de los servicios estén más cerca de las decisiones para influir en la determinación de prioridades y en la verificación de los resultados. Por ello existe la conveniencia, para que en el proceso de descentralización del gasto público se respeten los siguientes criterios:

- 1) Preservar el equilibrio de las finanzas públicas.
- 2) Transferir recursos presupuestales, pero con la transferencia simultánea de responsabilidades.
- 3) Descentralizar de acuerdo con las ventajas competitivas de los órdenes de gobierno, de manera que se eleve la calidad y eficiencia de los servicios públicos.
- 4) Determinar la responsabilidad específica de cada orden de gobierno para el combate a la pobreza.
- 5) Introducir la obligatoriedad para la presentación de informes, reportes y cuentas públicas acerca del estado que guardan los ingresos, los gastos, los resultados alcanzados con el ejercicio del presupuesto y los acervos de deuda pública estatal y municipal, así como su variación.
- 6) Definir reglas claras para el acceso de recursos federales para la realización de programas y proyectos especiales en estados y municipios.
- 7) Reconocer las diferencias entre los distintos estados y municipios, para que las responsabilidades se transfieran de acuerdo con las posibilidades actuales de ejecución de cada uno.
- 8) Los programas que se trasladen a las distintas entidades y municipios deben ser los que las autoridades locales están en mejor condición de desempeñar.
- 9) La operación debe ser transferida a los estados mediante convenios y no mediante cambios de ley.

#### *Etapas*

Se debe reconocer que el federalismo es un proceso de largo plazo y que implica ciertas etapas:

Primera. Prepararse para asumir el proceso. Ello implica homologar la información financiera entre las entidades federativas, los municipios y la propia federación, de tal manera que se hable el mismo lenguaje. En adición, debe manejarse la cuenta pública homogéneamente entre los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, es importante que las entidades y los municipios fortalezcan sus finanzas con el fin de comenzar el proceso sin desequilibrios. Ésta es una clave para el éxito del proceso hacia el federalismo fiscal. Por último, y aunado a lo anterior, es importante que se emprenda un ambicioso proceso de capacitación entre los servidores públicos municipales y estatales.

Segunda. Descentralización.<sup>5</sup> Esta etapa requiere *delegar* las responsabilidades a los órdenes inferiores de gobierno. Para ello se transfieren los recursos con base en una fórmula que realice los ajustes redistributivos en el tiempo.

Tercera. Federalización. Esta última etapa implica la devolución a entidades y municipios de las responsabilidades que les competen, así como la dotación de las fuentes de ingresos necesarias para realizarlas. Lo anterior necesariamente requiere que se les devuelvan ciertas potestades tributarias, de manera que las propias entidades y municipios decidan cuál es la fuente de ingreso que les conviene aplicar.

### Supervisión

Es importante destacar que en todo momento el gobierno federal tiene que vigilar el cumplimiento de ciertas responsabilidades. En particular, la estabilidad macroeconómica es solamente una responsabilidad federal. Esto es algo que el esquema debe cuidar en todo momento.

Por otro lado, no debe olvidarse que la educación, la salud y el combate a la pobreza, si bien son funciones que en el largo plazo les serán devueltas a los gobiernos subnacionales, es importante que el gobierno federal asegure su cumplimiento, según estándares mínimos, mediante cierta regulación. Por ejemplo, en el caso de una epidemia generalizada (como el cólera) en varios estados, será responsabilidad del gobierno federal controlarla. No se puede esperar a que las distintas

<sup>5</sup> Para una discusión sobre delegación y devolución véase Rondinelly *et al.*, 1984.

entidades lleguen a un acuerdo al respecto. El costo resultaría demasiado alto.

Para ello se requiere que el monitoreo responda a variables físicas, claramente medibles y que puedan ser auditadas en todo momento. Por ejemplo, en educación, se deben alcanzar metas tales como la reducción de población analfabeta, la relación alumno/maestro, número de estudiantes por escuela, etc., todos ellos acordes con estándares internacionales. Sólo así se elevará la calidad del gasto.

### Conclusiones

El federalismo fiscal es un proceso de largo plazo. Se deben cumplir ciertos requisitos previos a su inicio. Es importante no hacer del federalismo fiscal un fin, sino más bien un instrumento, muy útil, para incrementar la calidad en el ejercicio del gasto.

Asimismo, se debe reconocer que el gobierno federal deberá seguir desempeñando un papel fundamental para salvaguardar la estabilidad macroeconómica y que, finalmente, es el último responsable de que se cumplan estándares mínimos en materia de salud, educación y abatimiento de la pobreza.

### Referencias bibliográficas

- Arellano, Rogelio (ed.) (1994), *Federalismo fiscal: retos y propuestas*, México, Fundación Luis Donaldo Colosio.
- Begoev, Ksente (1990), "The Dangers of Decentralization: The Experience of Yugoslavia", en Remmy Prud'Homme (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Bruselas.
- Bird, Richard (1992), *Tax Policy and Economic Development*, The Johns Hopkins University Press.
- Ferris, James y Donald Winkler (1990), "Agency Theory and Intergovernmental Relationship", en Remmy Prud'Homme (ed.), *Public Finance with several Levels of Government*, Bruselas.
- Hernández Trillo, Fausto (1996), *¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano?: una arista para el nuevo federalismo*, México, CIDE (Documento de Trabajo E-54).
- Hommes, Rudolf (1995), *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*, Washington, The World Bank: Annual Conference on Development Economics.

- McLure, Charles, Jr. (1995), *Tropics in the Theory of Revenue Assignment: Gaps, Traps and Nuances*, Hoover Institution/Stanford University (mimeografiado).
- McMillan, Melville (1995), *A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences and Lessons from Developed Countries*, Washington, The World Bank (mimeografiado).
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1995), "Federalismo: funciones, distribución de la renta, subvenciones e imposición por niveles de gobierno", *Trimestre Fiscal*.
- Oates, Wallace (1976), *Federalismo fiscal*, España, Ariel.
- (1993), *Fiscal Decentralization and Economic Development*, Universidad de Maryland (Documento de trabajo 93-4).
- Quigley, John (1993), *Fiscal Federalism and Economic Development: A Theoretical Overview*, Berkeley, Universidad de California (mimeografiado).
- Rondinelli, D., John Nellis y Shabbir Cheema (1984), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Experience*, World Bank Staff Discussion Paper.
- Shah, Anwar (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series 23, Washington, The World Bank.
- Stiglitz, Joseph (1992), *The Economics of Public Sector*, 3a. ed., Estados Unidos, Norton.
- Tanzi, Vito (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, Washington, The World Bank: Annual Conference on Development Economics.
- Tullock, Gordon (1994), *The New Federalist*, Canadá, The Fraser Institute.

**Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession*, New Jersey, Chatham House, 1996, 200 p.**

David García-Junco Machado

**G**erencia pública como arte, ciencia y profesión es, sin duda, un libro que aborda de manera clara y concisa la controversia epistemológica de la disciplina así como el impacto que ha tenido en las comunidades de profesionales que la practican.

De acuerdo con el autor el dominio intelectual de la gerencia pública incluye a todos aquellos funcionarios que comparten la función ejecutiva en el gobierno. En donde la autoridad ejecutiva se entiende como la capacidad de influir en la conducta de otros para resolver problemas de acción colectiva. Para Lynn los gerentes públicos son un grupo identificable de actores políticos que como grupo poseen la capacidad innovadora de la acción gubernamental. Estos actores son el capital humano de esta función ejecutiva del gobierno y aunque sus contribuciones están acotadas por el marco constitucional, leyes, estatutos, procedimientos administrativos y cultura política, son determinantes del desempeño gubernamental.

En la práctica el estudio de estos actores y de su función ejecutiva está fragmentando en, por lo menos, cuatro aspectos:

- a) Los funcionarios electos son el dominio de la ciencia política.
- b) Los funcionarios que no ocupan cargos de elección popular sino que son nombrados por estos últimos, son el dominio predilecto de la política y gerencia pública.
- c) Los funcionarios de carrera ("servicio civil") han sido el centro de estudio de la llamada administración pública.
- d) Los ejecutivos con responsabilidades especiales son el nicho de académicos en campos de investigación tan diversos como economía y derecho, derecho administrativo, estudios organizacionales, entre otros.

Evidentemente estas divisiones analíticas son más que ficticias y poco han ayudado al mejor entendimiento de la acción gubernamen-



tal. En este ámbito de controversias jurisdiccionales y defensa de nichos de conocimiento, la gerencia pública (*public management*) surge como una disciplina intelectual confusa entre dos comunidades de académicos: de administración pública y de políticas públicas.<sup>1</sup> Las preguntas básicas por tanto son: ¿cuál es el vínculo entre ellas, cómo surgen y cómo permean la práctica profesional?, ¿cómo influye la teoría en la profesión?, ¿más que un cuerpo coherente de conocimientos es una comunidad de profesionales que utilizan los desarrollos teóricos de otras disciplinas? El argumento conductor de Lynn es claro, la gerencia pública debe entenderse en diferentes dimensiones. Por un lado, como una disciplina intelectual (ciencia) con un objeto de conocimiento y como generadora de teoría. Por otro, es un arte de intuición y experiencia. La gerencia pública es, adicionalmente, una profesión en donde la jurisdicción establece el vínculo entre práctica, arte y teoría.

El ámbito de competencia es central para entender la evolución de la gerencia pública como una actividad de investigación y docencia. Desde su génesis el término ha estado marcado por cuestiones de jurisdicción. Los programas de políticas públicas incorporaron

en sus planes de estudio cursos de "gerencia pública" con el fin de reclamar un espacio que hasta principios de la década de los setenta había sido dominio exclusivo de los programas tradicionales de administración pública.

Esta peculiar forma de emergencia ha marcado el debate. Así tenemos que, además de las discusiones epistemológicas sobre el objeto de estudio y la consistencia teórica de la disciplina, se da una tensión entre los defensores de una perspectiva analítica fundada en conceptos de racionalidad y modelos formales, y las visiones que se fundan en métodos etnográficos que privilegian la práctica e intuición.

Para Lynn, la gerencia pública, entendida como la función ejecutiva del gobierno, tendría una identidad más clara y sólida tanto en el ámbito académico como en la comunidad de profesionales si sus estudiosos:

a) Establecieran fundamentos intelectuales en las disciplinas y subdisciplinas relacionadas con la función ejecutiva en el gobierno.

b) Desarrollaran hábitos de razonamiento, intercambio intelectual y crítico apropiados.

c) Aplicaran sus habilidades analíticas a fin de responder la pregunta central de la gerencia pública, es decir, ¿bajo qué circunstancias y cómo los gerentes públicos y la función ejecutiva determinan el éxito de una política pública y de las agencias de gobierno?

Lynn desarrolla estos puntos en

seis capítulos. En el primero establece como punto de referencia, para entender la gerencia pública, la dinámica política estadounidense, desde su concepción federalista original hasta la fecha. Los dos siguientes capítulos abordan la manera en que las dos principales comunidades académicas (administración y políticas públicas) han estudiado la función ejecutiva del gobierno.

Los capítulos cuatro y cinco son una propuesta potencialmente unificadora —mas no de compromiso, como afirma el autor— sobre el objeto de estudio de la gerencia pública. En particular el cuarto capítulo se refiere al contraste entre la perspectiva analítica y la visión más intuitiva y pragmática de la función ejecutiva, profundizando en la importancia del enfoque analítico. El capítulo cinco continúa con esta línea de argumentación y se propone una base mínima de conceptos y herramientas indispensables para el estudio y la práctica de la gerencia pública.<sup>2</sup>

En el último capítulo el autor con-

cluye con las implicaciones que tienen para el ámbito de competencia de la gerencia pública las distintas maneras de crear y aplicar el conocimiento de la disciplina. Nos muestra cómo las disputas jurisdiccionales en la academia se sustentan dependiendo de si se percibe a la gerencia pública como un enfoque esencialmente experimental (práctico) o como una práctica en la que el ejercicio analítico es fundamental. De acuerdo con el autor y como conclusión, la única manera de que la disciplina se desarrolle, adquiera credibilidad en el ámbito profesional y, en última instancia, se hagan aportes efectivos para la práctica profesional es a través del enfoque analítico.

Motivante e incisivo en sus argumentos, el libro de Lynn es una lectura obligada para todos los interesados en la acción gubernamental y en los problemas que se dan en el ámbito público.

<sup>1</sup> Una de las maneras más comunes de señalar la diferencia entre ambas comunidades, además de los actores de los que se ocupan, es argumentar que los estudiosos de la administración pública se centran en las estructuras gubernamentales, el diseño organizacional, la eficiencia, la legalidad de las acciones y su imputabilidad (*accountability*), mientras que los estudiosos de las políticas públicas se centran, sobre todo, en sus procesos de diseño, implementación y evaluación.

<sup>2</sup> Esta propuesta es una ampliación de trabajos anteriores de Lynn en los que enfatiza la importancia del enfoque analítico y sugiere cinco conceptos interrelacionados para el estudio y práctica de la gerencia pública. Véase Laurence E. Lynn, Jr., "Theory in Public Management", en Barry Bozeman (ed.), *Public Management, the State of the Art*, San Francisco, Jossey-Bass, 1993.

**Elinor Ostrom, Roy Gardner y James Walker,  
*Rules, Games, and Common-Pool Resources*,  
Ann Arbor/The University of Michigan Press,  
1994, 369 p.**

Jorge Bravo Puga

*"Explain all that", said the Mock Turtle to Alice. "No, no! The adventures first", said the Gryphon in an impatient tone: "explanations take such a dreadful time".*

*Alice's Adventures in Wonderland*, Lewis Carroll

Este libro presenta algunos resultados del ambicioso proyecto de investigación interdisciplinaria sobre el uso de recursos naturales (principalmente hidráulicos) que, desde hace casi una década, dirige Elinor Ostrom en la Universidad de Indiana. Dicho proyecto ha ofrecido a la comunidad académica "cosechas" de envidiable calidad, donde rigor analítico, pertinencia pública y contenido informativo coexisten sin dificultades.<sup>1</sup> De hecho, el trabajo de Ostrom ha modificado sustancialmente nuestra manera de entender los problemas de acción colectiva y de diseño institucional, en particular en relación con los recursos de propiedad común (*Common-Pool Resources* o CPR, como los denominaré en adelante), caracterizados por la falta de derechos de

propiedad individuales claramente definidos.

El estudio del uso y aprovechamiento de los CPR, dominado por enfoques estrictamente económicos, tradicionalmente se ha realizado bajo el manto de tres modelos ya clásicos: 1) la "tragedia de los comunes" de Hardin,<sup>2</sup> 2) el "dilema del prisionero" de los teóricos de juegos, y 3) la "lógica de la acción colectiva" de Olson,<sup>3</sup> los cuales han arrojado, aunque con matices diferenciados, conclusiones similares. Por un lado, que los consumidores o usuarios de este tipo de recursos son incapaces, en ge-

<sup>2</sup> Garret Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science*, núm. 162, 1968, pp. 1243-1248. No se confunda con Russell Hardin, quien también ha escrito sobre el tema: *Collective Action*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press-Resources for the Future, 1982.

<sup>3</sup> Mancur Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Nueva York, Schocken Books, 1971, ed. corregida (1965, ed. original).

<sup>1</sup> El fruto más conocido de dicho proyecto es —de Elinor Ostrom— el excelente *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

neral, de alcanzar compromisos cooperativos que generen beneficios colectivos y prevengan la sobreexplotación —y, eventualmente, la destrucción— del recurso; y, por otro, que los *policy makers* tienen como únicas alternativas para intentar solucionar dichos problemas la privatización o la intervención estatal.

Ostrom, sin embargo, nos ha hecho ver que los problemas relativos al aprovechamiento de CPR frecuentemente —aunque, es cierto, no siempre— arrojan resultados distintos (un grupo de actores en interdependencia logra organizarse y gobernarse a sí mismo, modificando la estructura subyacente de incentivos para obtener beneficios colectivos y reducir el *free riding*, la evasión de responsabilidades y la acción oportunista) y admiten soluciones de política diversas (con una variedad de mezclas entre público y privado, donde cabe la posibilidad de la autoorganización exitosa por parte de los usuarios del CPR). Específicamente en el libro que aquí nos ocupa, Ostrom, Gardner y Walker demuestran cómo en ciertas condiciones emergen instituciones que orientan cooperativamente la conducta de los usuarios potenciales de los recursos comunes, instituciones que muchas veces tienen su origen en la cooperación voluntaria antes que en la intervención coercitiva de la autoridad.

Los 15 capítulos de *Rules, Games, and Common-Pool Resources* están distribuidos en tres grandes partes y un breve apartado que se ocupa de las conclusiones. Por razones diversas —una mezcla de intereses y (de)formación profesionales, complejidad de la mate-

ria y espacio disponible—, destinaré mayor atención a las secciones primera y tercera que a las restantes. Así las cosas, los autores despliegan en la primera parte la base analítica y conceptual de su trabajo: una inteligente mezcla de teoría de juegos y teoría institucional montada sobre una definición cuidadosa de lo que debemos entender por recursos de propiedad común. Bastante lógico, pues: juegos, reglas (instituciones) y CPR, tal como el título del volumen indica.

*Los juegos.* Ostrom, Gardner y Walker ofrecen una exposición sobre el uso de la teoría de juegos no cooperativos que resulta —algo que agradecemos quienes no somos economistas— clara y didáctica. Empezan por las nociones más sencillas (juego no repetido de dos jugadores con la forma de un dilema del prisionero, equilibrio de Nash, estrategia dominante...), para después incorporar gradualmente —y, de nuevo hay que dar las gracias: sin una formalización matemática sofisticada— consideraciones de mayor complejidad (juegos repetidos con formas alternativas al dilema del prisionero, equilibrios múltiples, estrategias condicionales e incondicionales, inducción hacia atrás...). Los autores adoptan una postura sensata respecto de los límites y posibilidades de dicha teoría para explicar la realidad social: "aun cuando el poder de la teoría de juegos para explicar la información que presentamos en este libro es buena, está lejos de ser perfecta". Y es que si, por una parte, no debe resultar sorprendente

encontrar algunas interacciones sociales que contravienen las predicciones de la teoría de juegos —puesto que esta teoría se refiere a seres *perfectamente* racionales—, por otra parte la teoría de juegos no cooperativos ha sido útil —y congruente con la evidencia empírica— en aquellos entornos decisionales donde los individuos tienen horizontes temporales cortos, no se pueden comunicar entre sí, desconfían unos de otros y no tienen la posibilidad de recurrir a *enforcers* externos que sean confiables.

*Las reglas.* El análisis institucional del que se sirven los autores —estrechamente relacionado con el trabajo de Vincent Ostrom—<sup>4</sup> parte de la identificación de una *situación* y unos *actores*. Esta variedad de análisis institucional reconoce en toda situación un conjunto de siete elementos constitutivos (participantes, posiciones, acciones, resultados potenciales, una “función de transformación” que vincula acciones con resultados, costos y beneficios asociados a acciones y resultados), y requiere de supuestos sobre cuatro grupos de variables relacionadas con el actor (preferencias, capacidad para procesar información, criterios de selección para optar por un curso de acción y recursos para actualizar un curso de acción). Hay además un conjunto de supuestos que el analista debe hacer sobre la manera en que el mundo físico, los lazos de comunidad y, sobre todo, las

reglas influyen en una situación en la que participan determinados actores.

La contribución básica del análisis institucional es, pues, preguntarse cómo afectan las reglas la estructura de acción en una situación y, en consecuencia, el comportamiento de los actores involucrados. Ello en el entendido de que la acción guiada por reglas está lejos de ser perfectamente predecible: como todo fenómeno basado en el uso del lenguaje humano, las reglas suponen considerables márgenes de equívocidad. Esto, sin embargo, no impide que, ante la presencia de significados compartidos, las acciones orientadas por reglas alcancen altos grados de estabilidad. En cambio, “si no existen significados compartidos cuando se formula una regla, existirá confusión sobre qué acciones son requeridas, permitidas o prohibidas”.

Precisamente a la luz de las limitaciones explicativas de la teoría de juegos no cooperativos y del supuesto de racionalidad completa, los autores apelan al análisis institucional: éste exige modificar el supuesto —típico en la teoría de juegos— de unas reglas externas no sujetas a modificación desde el interior del juego, cuya cumplimentación (*enforcement*) es inequívoca. Cómo es que los individuos mismos pueden cambiar las reglas del juego desde el juego, y cómo y por qué los agentes (*enforcers*) están motivados —si es que lo están— para hacer cumplir las reglas, es algo que la teoría de juegos no suele preguntarse, aun

cuando resulta fundamental para la comprensión de no pocos problemas relacionados con CPR (por ejemplo, es frecuente que los *enforcers* sean los mismos que explotan el recurso en cuestión; *v.g.* los pescadores que se vigilan unos a otros para limitar la explotación de ciertas especies y/o espacios marinos).

*Los CPR.* Los CPR son una clase muy particular de bienes que se caracterizan por poseer dos atributos. El primero, y en contraste con los bienes privados: la imposibilidad o, más frecuentemente, la dificultad —sea por cuestiones físicas, legales o económicas— para excluir a determinados individuos de su consumo. El segundo, y a diferencia de los bienes públicos: la subtractabilidad de sus beneficios, donde el consumo de un individuo “A” reduce el consumo disponible para los demás individuos. De esta manera, los CPR se insertan en una clasificación más general de los bienes:

		Subtractabilidad	
		Baja	Alta
Exclusión	Difícil	Bienes públicos	CPR
	Fácil	Club goods	Bienes privados

Los autores centran su atención en el análisis de los CPR, poniendo particular énfasis en los recursos naturales *renovables*. Por ello conviene distinguir entre el acervo (o *stock*) y el flujo de un recurso: la existencia de un CPR (*v.g.* un manantial) supone la presencia de un acervo de unidades del recurso (*v.g.* pies cúbicos de agua). Este acervo acarrea la disponibilidad de un flujo de

unidades del recurso a lo largo del tiempo, unidades cuyo uso será subtractable y del cual será difícil excluir a ciertos individuos. Obviamente, en tanto el número de unidades del recurso que se utilice no exceda la tasa de regeneración del mismo, el acervo del recurso no se verá amenazado.

A pesar de su enorme variedad, es posible distinguir analíticamente entre dos grandes clases de problemas relacionados con el uso de CPR: los de apropiación y los de provisión. En los primeros la cuestión fundamental radica en definir cómo excluir a los usuarios potenciales y cómo asignar el flujo subtractable de unidades del recurso. Los segundos se refieren, en cambio, a la creación del recurso, al mantenimiento o mejora de su capacidad de producción, o a evitar su destrucción. Es decir, si en los problemas de apropiación el flujo del CPR resulta problemático, en los problemas de provisión lo preocupante es el acervo del recurso.

El objetivo de la segunda parte del libro es conducir, con la ayuda de la teoría de juegos, experimentos de laboratorio orientados a responder una pregunta central: en dilemas repetidos finitamente que implican el uso de un CPR, ¿hasta qué punto las predicciones provenientes de la teoría de juegos no cooperativos se corresponden con la evidencia empírica? Nuevamente, los autores proceden de menor a mayor complejidad: a experimentos con entornos decisivos relativamente sencillos —y a-institucionales—, cuyo objeto

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, Vincent Ostrom, David Feeny y Hartmut Picht (eds.), *Rethinking Institutional Analysis and Development. Issues, Alternatives, and Choices*, San Francisco, International Center for Economic Growth, 1988.

es probar/falsear la solidez del concepto "equilibrio de Nash", se añaden gradualmente resultados probabilísticos, comunicación, mecanismos de sanción, dependencia temporal... De esta sección, por demás compleja, cabe destacar al menos dos de sus resultados. Primero: aun cuando la literatura teórica sobre los dilemas del prisionero de carácter repetido ha descansado primordialmente en el uso de "estrategias de gatillo" (*trigger strategies*), los sujetos rara vez las emplearon en los experimentos realizados; de hecho, se negaron a recurrir a estrategias de castigo colectivo y optaron, en cambio, por sanciones selectivas. Vaya, incluso cuando la identidad del sujeto no cooperativo era desconocida, hubo resistencia al uso de sanciones colectivas, prefiriéndose en cambio el escarnio verbal (sanción que, por supuesto, sólo es efectiva si el sujeto no cooperativo ha internalizado las normas sociales relevantes). Segundo: aunque el comportamiento se acercaba, *en lo agregado*, a lo esperado en un equilibrio de Nash, no ocurría lo mismo con los comportamientos individuales. Esto, con seguridad, se debe a los errores presentes en el cálculo de las estrategias óptimas en un marco de racionalidad limitada.

En la tercera parte los autores sustituyen los experimentos de laboratorio por estudios de campo de lo más diversos (del uso de madera con fines combustibles en las comunidades de los bosques del Himalaya a la pesca de langosta en una pequeña comunidad costera de Belice) que pueden agruparse en cuatro grandes campos empíricos relacionados con CPR: sistemas de irrigación, pesca en baja mar,

explotación de bosques y aprovechamiento de mantos acuíferos.

Los resultados que los diversos estudios de campo arrojaron pueden clasificarse de la siguiente manera:

1) Resultados inequívocamente subóptimos: la conducta de los usuarios o beneficiarios condujo a grandes conflictos, sobreexplotación e incluso destrucción del CPR —a pesar de que la subsistencia económica de muchos de esos individuos depende de la preservación del recurso—. La evidencia en este sentido concuerda con las predicciones de las distintas teorías de la acción colectiva, particularmente con aquellas versiones aplicadas a problemas concernientes a recursos naturales.

2) Sistemas endógenos de monitoreo y sanciones que probaron ser perdurables: los usuarios o beneficiarios diseñaron reglas —y vigilaron su observancia— que ordenaban la entrada y apropiación de los beneficios de un CPR. Los resultados pueden no ser estrictamente óptimos, pero se acercan a dicho estado. Estos casos ilustran la capacidad de los usuarios para diseñar sus propias instituciones, sufragando incluso los costos asociados con el monitoreo y las sanciones. Este resultado contraviene las predicciones más comunes de la teoría de juegos.

3) Sistemas endógenos de monitoreo y sanciones que probaron ser efímeros: los usuarios o beneficiarios suspendieron el mantenimiento de los sistemas de monitoreo y sanciones después de un choque exógeno (*v.g.* un cambio brusco en los pre-

cios de algún factor o la intervención gubernamental sobre la regulación del CPR). No es en absoluto sorprendente que las instituciones diseñadas endógenamente se vengán abajo en el marco de un choque externo; si lo es, en cambio, que dichas instituciones hayan existido a pesar de la carencia de *enforcers* externos.

4) Sistemas exógenos de monitoreo y sanciones: autoridades externas imponen un conjunto de reglas que buscan ordenar la entrada y apropiación de los beneficios del CPR, pero fracasan en su cumplimentación. El cúmulo de casos en este sentido no hace sino demostrar que los remedios típicamente propuestos como soluciones para problemas de CPR suelen ser ineficientes.

Del segundo tipo de experiencias (las formas de autogobierno y organización "exitosas"), que son las que más interesan a los autores, destacan como variables explicativas fundamentales:

1) La presencia de reglas —formales o informales— de delimitación para el aprovechamiento del CPR; es decir, reglas que limiten el acceso al recurso (*v.g.* mediante propiedad de la tierra, membresía organizacional o residencia).

2) La presencia de reglas de autoridad para determinar la asignación de los beneficios del CPR: cómo distribuir el flujo de las unidades del recurso o el acceso a las mismas (*v.g.* mediante límites cuantitativos o temporales).

3) Formas activas de monitoreo y sanciones (desde guardias que patrullan los bosques hasta sutiles mecanis-

mos sociales de desaprobación comunitaria).

4) La ausencia de "estrategias de gatillo": granjeros que en un sistema de riego compartido sancionan a quien violó una regla con la publicación de su nombre, el cobro de multas o la asignación de trabajo extraordinario, pero *no* con una conducta no cooperativa que no respete las reglas compartidas.

Por último, la sección destinada a las conclusiones ofrece una perspectiva de conjunto sobre las consideraciones teóricas, experimentales y empíricas de los apartados previos. Debemos mencionar, así sea superficialmente, algunos de los puntos conclusivos. Primero, la robustez de las predicciones de la teoría de juegos no cooperativos disminuye, aunque sin desaparecer del todo, a medida que se sustituyen las situaciones más sencillas (los actores participantes no se conocen entre sí, no pueden comunicarse efectivamente y, por tanto, no pueden acordar reglas y sanciones efectivas) por situaciones más complejas y, probablemente, más comunes (los actores se conocen entre sí, pueden comunicarse...). Segundo, de lo anterior no tiene por qué concluirse un rechazo tajante —no obstante, obviamente, tampoco una adhesión indiscriminada— al uso de la teoría de juegos para el análisis de problemas relacionados con CPR; los autores buscan más bien recordar que "todas las herramientas tienen límites" y que "todos los artesanos deben saber cómo —y dónde y para qué—

usar sus herramientas". Tercero, cuando la estructura de la situación empírica admite la posibilidad de que los actores decidan sobre sus propias reglas, cabe esperar —en ausencia de *cleavages* profundos y en el marco de comunicaciones cara a cara— una selección de reglas que, sin ser óptimas, sean —como diría Simon—<sup>5</sup> *satisfactorias*: familiares (conocidas por experiencia o reputación), sencillas (de aprender, seguir y monitorear), simplificadoras (que reduzcan la complejidad) y percibidas como generadoras de beneficios mutuos.

El libro aquí reseñado, pues, constituye una prueba del potencial analítico y explicativo de esa área de las disciplinas sociales que, bajo etiquetas diversas (nueva economía institucional, elección racional de corte neoinstitucionalista, teoría positiva de las instituciones y un largo etcétera), ha

adquirido fuerza y visibilidad durante las últimas décadas. En su esfuerzo por responder al menos dos preguntas centrales: ¿cómo cambian las instituciones en respuesta a los incentivos, estrategias y elecciones individuales?, y ¿cómo influyen las instituciones sobre el desempeño de los sistemas económicos y políticos?, dichos autores —entre los que se encuentran la misma Ostrom, pero también estudiosos como Douglass North, Michael Taylor o Jon Elster— han mostrado cómo los individuos tienen, al mismo tiempo, más y menos capacidades que las asumidas en los modelos de racionalidad completa. Precisando: menos capacidad para realizar cálculos y tomar decisiones, pero más capacidad para idear normas compartidas e intentar orientar cooperativamente la interacción social.

## Abstracts

---

<sup>5</sup> Herbert Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, The Free Press, 1965.

**Administrative Reform in International Perspective:  
Public Law and the New Public Management**

Laurence E. Lynn, Jr.

In general, administrative reform—from the modernizations of the 1960s to the re-inventions of the 1990s—is undertaken amid complementary and opposing pressure from growing social demands and increasingly scarce resources. Although value preferences regarding the public life of elected representatives and civil servants influence the thrust and scope of these reforms, it can be safely stated that, in most countries, the goals of such projects are flexible, effective, and efficient governments, increased quality in public goods and services and, in the light of mistrust toward bureaucrats and politicians, greater frequency and punctuality in their accountability.

This paper attempts to illustrate the ephemeral nature of the developments in new public management compared with the much farther reaching changes in the role of law within modern societies. The true importance and substance of the spirit of governmental transformation are not to be found in texts containing mere anecdotes or praise for the new management style; they are primarily to be found in the less visible and less studied changes in legislation in general and, more particularly, in administrative law. Over time, bureaucracy has become both the solution and the problem. It is still the only apparatus capable of providing modern states with structure and continuity, but at the same time it is also a threat to democratic and party-based control. Will the proposals of the post-bureaucratic paradigm or those of new public management be able to solve the problems of political control and accountability?

**Public Policy, Imperfect Rationality, and Irrationality:  
Towards a Different Perspective**

David Arellano Gault

The need for a different orientation in the public-decision-making arena was proposed some decades ago by the “public policy” approach in the light of the serious crisis faced then (and still faced today) by public administration. This proposal exemplified, in the United States at

least, the linkage between the "scientific method" (understood as a positivist and post-positivist approach to the empirical observation of "things" or "facts") and the "four decision making process" within policy (Lasswell, 1951).

Since then, the core of this emerging discipline has been strengthened with new elements and it is considered by some to be at the vanguard of empirical orientation in studies of the public arena.

The proposal would have appeared to have provided some relatively adequate answers regarding simple processes that involve the movement of material and financial resources. Nevertheless, in more complex matters, wherein the aim is to change the behavior of people, groups, and organizations, this rationalistic scheme has met major problems in generating reliable answers on public events (Wildavsky, 1993). Several past processes have shown that this orientation, while it is capable of generating interesting observations and technically sound solutions, has frequently failed to understand the nature of the social process. It appears that the public policy approach must confront not only the problems of "implementation", but also the growing feeling that it is distinctly incapable of directing social behavior through rational and technical ways alone. The best example in the United States of America was perhaps the "War on Poverty" during the 1960s, where the political-social and community organizational dynamics dismantled, diverted, and dominated any attempt to rationalize the process (Levitan, 1969).

Several commentators have proposed a different approach (for example: Oszlak, 1974, in Latin America; Sfez, 1970, in France; Lindblom, 1990, in the United States of America). Instead of concentrating on the goal of creating a technical alternative for analyzing social and political problems, some of them criticize the idea of identifying "facts" and "things" that can be observed and designed; they propose instead a systematic study of the features of the social process, including the consideration of organizational and cultural elements. In general terms, there is growing skepticism regarding the technocratic vision of public policy, which appears to be emerging as the spearhead of an elitist, technically self-sufficient view, where social participation and conflict can be eliminated through careful planning. In this view, the complexity of the social and political phenomena (the latter intimately linked to the public policy phenomenon) is neither reduced nor denied by the technical assumptions used.

## Community and Anarchy in Modern Administrative Systems

Linda deLeon

This article maintains that "community" and "organized anarchy" are two organizational forms worthy of careful study from the perspective of public administration and organizational theory. Using as explanatory variables both ends (preferences, either clear or ambiguous, about possible results) and means (knowledge, either true or untrue, about relations of cause and effect), four typical and/or ideal organizational structures are identified: 1) hierarchy, 2) competitive pluralism, 3) community, and 4) anarchy. Since a large number of public problems are characterized by ambiguous goals and uncertainty regarding causal relationships, "community" and "anarchy" are the two structures studied in detail. *Communities* are relatively horizontal, cohesive organizations with shared values, within which, in spite of the existence of a consensus regarding the desired goals, there is uncertainty about defining the best way to attain them. *Organized anarchies*, while also relatively horizontal, have less internal cohesion and fewer shared values; here there is not only uncertainty about the way to attain goals, but also about the goals themselves. The article concludes that if 1) the structure of an organization is to reflect the kind of problems addressed, 2) modern organizations are under pressure to adapt to a multitude of complex, changing problems, and 3) organizational reforms depend not only on the goals and environment but also on the culture and preferences of its members, then the notions of "community" and "anarchy" must be incorporated into the debate on organizational design that has traditionally been restricted to hierarchical and pluralistic forms.

## The Role of Local Governments in Latin America. A Literature Review

Nicolás Pineda Pablos

The purpose of this paper is to review the academic literature on decentralization and the role of local governments in Latin America *vis-a-vis* the current drives to overcome poverty and attain democratization.

The main question is: What is the role of Latin American municipalities for the 1990s and the year 2000? Is there a municipal agenda in the present drives toward democratization and economic development? This is a very broad, exploratory review that attempts to identify the main theoretical proposals and conceptual connections being made about this level of government.

These publications might be useful as introductory readings on municipalities, or they could provide a theoretical framework for understanding the particular characteristics of Latin American municipalities among the different types and models of local government existing in the world.

### **Restructuring the Santiago de Cali Municipal Administration: Conceptual Framework and Main Features**

Bernardo Barona Z.

This paper describes a systemic and comprehensive proposal to increase, in a fashion sustainable over time, the efficiency, effectiveness, and fairness of the municipal administration of Santiago de Cali. The improvement would crystallize only if, in conjunction with the structural change, the necessary steps were taken to modify the processes, strategies, management model, and culture of the municipality's public servants. Most of the proposed changes require sustained efforts over relatively lengthy periods of time. Their effectiveness depends largely on the mayor and main municipal authorities not weakening in their commitment to reform.

The author maintains that, even supposing that the municipal administration can successfully implement the described changes, the impulse the city requires to emerge from its poverty and underdevelopment will only be possible if the business community assumes the role demanded of it by contemporary society: the sustainable long-term creation of both wealth and employment. The different levels of government (national, departmental, municipal) can and must stimulate and encourage the private sector to fully meet its responsibilities, but that eventuality depends largely on the commitment towards the city and the country assumed by the sector's members. Although certain actions by some businessmen over recent years, particularly investments made to upgrade technologies, point in the right direction,

such movements are still timid and insufficient for achieving, within a reasonable timescale, the social and economic development to which we all aspire.

### **Water Policy in Europe**

Bernard Barraqué

This article provides a general description of early water policies that arose within the purview of economic development and as protection against the vagaries of nature, together with the later focus on the environment. Similarly, it reviews the general guidelines that have steered public water policy in France and compares them with the experiences of other members of the European Union. The author places special emphasis on the particular ways chosen by the French to handle private participation in managing and distributing the drinking water supply.

### **Towards Fiscal Federalism in Mexico**

Jorge Chávez Presa and Fausto Hernández Trillo

This essay attempts to identify the theoretical rules for fiscal federalism with a view to identifying the real viability of such a system in Mexico, with particular emphasis on expenditure issues. This should include a strategy for action to take us to an optimal level of fiscal federalism in Mexico. This naturally implies analyzing the situation prevailing at present within the current federal structure. The paper is divided into two parts: the first reviews a series of theoretical concepts, while the second describes the guiding principles behind fiscal federalism in Mexico.

After establishing the theoretical guidelines of fiscal federalism in order to analyze the real viability of such a system in Mexico, with particular emphasis on expenditure issues, it studies the current situation within our country's federal structure and proposes the creation of a strategy for attaining optimal fiscal federalism.