

Director

David Arellano Gault
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité Editorial

Sección Internacional

Peter deLeon
Universidad de Colorado

Bernardo Kliksberg
Banco Interamericano de Desarrollo

Laurence Lynn
Universidad de Chicago

Jean-Pierre Nioche
Escuela HEC y Escuela Nacional
de Administración, París

Guillermo O'Donnell
Universidad de Notre Dame

Guy Peters
Universidad de Pittsburgh

Joan Subirats
Universidad Autónoma de Barcelona

Jean-Claude Thøning
GAPP-Escuela Normal Superior,
Cachan, Francia

Sección Nacional

Luis F. Aguilar Villanueva

David Arellano
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Enrique Cabrero
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Juan Pablo Guerrero
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Eduardo Ibarra
UAM-Iztapalapa

José Luis Méndez
Instituto Federal Electoral

Luis Montaña
UAM-Iztapalapa

María del Carmen Pardo
El Colegio de México

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

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

Gestión y Política Pública se publica dos veces al año. Aparece referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales: *Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt)*; *Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE*; *ABC POL SCI*; *International Development Abstracts*; *Sociological Abstracts*; *International Political Science Abstracts*; *PAIS, Public Affairs Information Service*; *Manager Elsevier Geo Abstracts*.

gestión y política pública

vol. X, núm. 1, México, primer semestre de 2001

Índice

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Philippe d'Iribarne, *Administración y culturas políticas* 5
- Eduardo Fernández González y Jorge Navarro Castillo,
*Modelo y sistema de apoyo a la decisión para problemas
de cartera de proyectos con relevancia social* 31

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Tom Christensen y Per Lægreid, *La nueva administración pública:
el equilibrio entre la gobernanza política
y la autonomía administrativa* 55

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Helga Baitenmann, *Las paradojas de las conquistas revolucionarias:
municipio y reforma agraria en el México contemporáneo* 103

EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Robert W. Gage, *Hong Kong: una perspectiva de interconexión
sobre la Región Administrativa Especial de China después
de su primer aniversario* 127

Ruth Felder, *La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector* 145

RESEÑAS

Ernesto Navarro, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, de Omar Guerrero 185

Lizbeth Salinas, *Developing Democracy*, de Larry Diamond 194

Resúmenes 203

Abstracts 209

Indicaciones para los colaboradores 212

Instructions to authors 213

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
Certificado de licitud de título: 9058
Reserva del título otorgado por la Dirección General de Derechos de Autor: 003293/95
Certificado de licitud de contenido: 6349
Director de *Gestión y Política Pública*: David Arellano Gault
Ventas y suscripciones: Dirección de Comunicación y Difusión
Apartado postal 116-114, 01130, México, D.F.
Tel.: 5727-9800, exts. 2612 y 2417
CIDE: <http://www.cide.edu>

Coordinación tipográfica y cuidado editorial: Susana Moreno Parada, tel.: 5543-4628,
con la colaboración de Moisés Arroyo, María José Pérez,
Mario Salgado y Lizeth Zavala.

Gestión y Política Pública, X, 1 se terminó de imprimir en febrero de 2001
en los talleres de JEM, S. de R.L., tel.: 5582-2931.
El tiro fue de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Gestión y política pública

Administración y culturas políticas

Philippe d'Iribarne*

Abundan las investigaciones que versan sobre la influencia de las culturas en el funcionamiento y la gestión de las organizaciones. Y sin embargo, aún estamos lejos de poseer un inventario sistemático de la diversidad de culturas que pueblan el planeta, consideradas en la manera en que afectan el funcionamiento de las organizaciones. Los parámetros susceptibles de caracterizar a una cultura de manera adecuada constituyen ellos mismos una interrogante. De manera general, las comparaciones a gran escala entre culturas pretenden caracterizar a cada una de ellas por los valores obtenidos en cualquier dimensión.¹ Esto sigue siendo válido en el mundo de las empresas.² Pero como hace notar un especialista en la materia, algunos parámetros resultan insuficientes para caracterizar la finura de una cultura: “En el planeta —señala para dar un ejemplo— París se encuentra a la misma latitud que Ulan Bator, pero eso sólo significa que esas dos ciudades

* El autor es Director de Investigación del Centro Nacional de la Investigación Científica (CNRS, por sus siglas en francés). Traducción del francés de Mario Salgado Ruelas. Artículo recibido: 04/2000; artículo aceptado: 05/2000.

¹ Podemos citar el trabajo reciente de Ronald Inglehart, a partir del *World Value Survey*, cfr. su artículo de 1999 “Choc des civilisations ou modernisation culturelle du monde”, *Le Debat*, núm. 105. Una historia de la noción de cultura política puede consultarse en Glen Gendzel (1997), “Political Culture. The Genealogy of a Concept”, *The Journal of Interdisciplinary History*, otoño.

² Geert Hofstede publicó hace 20 años un trabajo que abarcó 24 países, en el que caracterizaba cada cultura con cuatro valores (distancia jerárquica, aversión a la incertidumbre, individualismo y masculinidad), el cual sigue siendo la principal referencia en este ámbito. Geert Hofstede (1980), *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, Sage.

Recuadro 1. Un programa de investigación

Las investigaciones de las que se nutre este texto son resultado de un programa dirigido por Gestion & Société, un equipo de investigación del Centro Nacional de la Investigación Científica (CNRS por sus siglas en francés) de Francia. Este equipo ha levantado un inventario de culturas políticas que se encuentran en diversos países, consideradas según la influencia que ejercen en los actos de organización. Este programa se extiende progresivamente a un número cada vez mayor de países. Las investigaciones realizadas hasta la fecha han considerado 24 países, esencialmente de Europa (Suecia, los Países Bajos, Bélgica, Alemania, Inglaterra, Francia, Suiza, Italia, España, Polonia, Hungría, Eslovenia, Bosnia), en África (Marruecos, Mauritania, Togo, Congo, Camerún, Gabón, Sudáfrica) y en América del Norte (Quebec, Estados Unidos, México). Se están llevando a cabo trabajos en América del Sur y en Asia (donde sólo se ha abordado la India). Una parte de estas investigaciones corresponde a análisis comparados del funcionamiento de organizaciones que tienen las mismas actividades en contextos culturales diferentes. Otra parte corresponde al estudio de situaciones de encuentros culturales, ya sea por transferencia de prácticas de gestión dentro de un contexto diferente de aquel en el que fueron concebidas, ya sea por colaboración en el seno de filiales extranjeras o con motivo de fusiones. Los resultados obtenidos se han publicado en un conjunto de artículos y de obras, entre ellas: Philippe d'Iribarne (1993), *La logique de l'honneur* (1989), París, Point-sueil (comparación del funcionamiento de tres fábricas técnicamente similares situadas en Francia, Estados Unidos y los Países Bajos); Philippe d'Iribarne, Alain Henry Jean-Pierre Segal, Sylvie Chevrier, Tatjana Globokar (1988), *Cultures et mondialisation*, París, Sueil (conjunto de estudios de caso concernientes a Quebec, Bélgica, Francia, Suiza, Eslovenia, Marruecos, Mauritania y Camerún). El método seguido por estas investigaciones, situadas en el cruce de la antropología, la ciencia política y la sociología de las organizaciones, se precisa en el capítulo "la dinámica de una diligencia", en esta última obra.

tienen el mismo clima.³ Si se quiere tener en cuenta esas finuras, es necesario adoptar el punto de vista del etnólogo⁴ para intentar captar cada cultura dentro de su coherencia interna, antes de emprender una clasificación razonada (similar a la que se hace, por ejemplo, para la cla-

sificación de lenguas). Con este enfoque, hace ya 20 años se propuso un inventario sistemático de las culturas políticas, tal como se manifiestan en el funcionamiento de la organización (véase el recuadro 1). El presente texto pretende extraer algunas enseñanzas de alcance relativamente general del estado actual de esos trabajos.

Las culturas políticas como contextos de sentidos

En materia de organización del vivir juntos, a escala de una sociedad política como la de colectividades limitadas, las sociedades no se distinguen solamente por la materialidad de sus instituciones ni por las formas que adoptan en ellas la cooperación entre iguales, el ejercicio de la autoridad o la gestión de los conflictos. Difieren también por el sentido que les dan a las presiones de todo tipo a las que recurren para encuadrar la acción de sus miembros. No sólo difieren sus mitos de fundación, con sus cimientos racionales e históricos, sino también las evidencias que prevalecen en ellas respecto a lo que es una manera buena, o al menos aceptable, de vivir en sociedad, las que están vinculadas al sentido que adquieren localmente las palabras que se refieren a la manera en que está organizada la vida en común. Es cierto que a menudo prestamos poca atención a ese sentido, confiando, sin cuestionarnos demasiado, en el hecho de que existen palabras que supuestamente tienen un sentido universal: "comunidad", "responsabilidad", "justo", "libre", "igual", "dignidad", "solidaridad", etc., porque encontramos sus "equivalentes" en todas las lenguas. Pero en realidad, lo que tenemos en mente precisamente cuando afirmamos que estamos "de acuerdo",⁵ que una forma de autoridad respeta la "dignidad" de aquéllos sobre quienes se ejerce, que una decisión es "justa", etcétera, no tiene nada de uniforme. Así, por ejemplo, aun cuando tanto los franceses como los estadounidenses y los mexicanos reverencian la igualdad (se puede decir, hasta cierto punto, que la referencia al valor de igualdad constituye un rasgo común de sus culturas políticas), los tres tienen concepciones muy diferentes de lo que significa ser igual y

⁵ No se trata de interesarse, dentro de un mismo contexto cultural, en la diversidad de procedimientos susceptibles de llevar a un acuerdo (cuestión que se aborda en los trabajos de Luc Boltanski y Laurent Thévenot cuando distinguen diferentes "ciudades" en las que el acuerdo se construye de manera diferente), sino de saber cómo varía, de un contexto cultural a otro, lo que en realidad se tiene en mente y, por consiguiente, en particular a lo que se está uno comprometiéndose cuando dice que se ha puesto de acuerdo; cfr. "Comment s'accorder, un reencontré franco-suédois", en *Cultures et mondialisation*.

³ Geert Hofstede (1999), "Cultures et mondialisation", *Revue Française de Gestion*, marzo-abril.

⁴ Malcolm Chapman (1996-1997), "Social Anthropology, Business Studies and Cultural Issues", *International Studies of Management and Organization*, vol. 26, núm. 4, invierno.

cada una de estas concepciones se inscribe en una visión del conjunto de la sociedad que es, en cada caso, singular. Además, dentro de una misma lengua hablada por varias comunidades lingüísticas (por ejemplo, por los franceses, los belgas o los nativos de Camerún) una misma palabra no necesariamente evoca en todos la misma realidad.

Cada lectura de las situaciones de las acciones asociadas a estos mitos y a estas palabras proporciona una visión particularmente positiva de algunos de los medios que las sociedades utilizan para encuadrar la acción de sus miembros, tendiendo así a legitimarlas y a designar a otras como especialmente intolerables. Hace ver a cada uno de estos medios como más o menos respetuosos de las libertades, más o menos conformes con la dignidad humana, más o menos fundados en la razón o justificados por la tradición. Así, desde una perspectiva holandesa, el que usted pida la opinión de sus compañeros, de sus superiores, de sus subordinados antes de tomar una decisión que le concierna a usted no se considera que atente contra su autonomía. Por el contrario, pretender aplicar de manera brutal un artículo de un reglamento sería inaceptable. Lo opuesto sería cierto visto desde una perspectiva estadounidense.⁶

Las organizaciones tienen que realizar a diario una tarea muy delicada: encuadrar la acción de cada quien según un orden suficientemente estricto para que respete las orientaciones en común, dándole libertad suficiente para que acepte poner sus capacidades de iniciativa y de creación al servicio de esas orientaciones. Para ello, es necesario que encuentren formas de gestión que se perciban como legítimas para los intereses de encuadrar la acción de su personal: los procedimientos utilizados para definir las tareas de cada uno; controlar la manera como las realiza; sancionar positiva o negativamente los resultados que obtuvo; el estilo de los informes jerárquicos, las presiones informales asociadas a esos informes; las políticas puestas en marcha para incitar al personal a adherirse a la organización. En todos estos ámbitos, es prudente evitar lo que, según las convenciones locales, se ve como presión inaceptable. Y es necesario evitar también lo que no suscita más que indiferencia entre aquéllos en quienes se pretende influir, por ejemplo, la referencia a la magnitud de una tarea donde las distinciones entre tareas más o menos grandes no vienen al caso.

⁶ *La logique de l'honneur*, op. cit., 2ª y 3ª partes.

¿Cómo construir una tipología de culturas políticas?

Cuando se busca construir una tipología de culturas haciendo comparaciones a gran escala, es común utilizar escalas de actitud y caracterizar a cada una de ellas por las calificaciones correspondientes. Pero el que ese hecho nos induzca a utilizar nociones cuyo sentido no tiene nada de universal es una fuente de dificultades. A menudo, se cuestiona la coherencia misma de las nociones utilizadas.

Así, cuando se contrastan las sociedades jerárquicas con las sociedades democráticas, se supone que una expresión como "sociedad jerárquica" tiene un sentido bien definido. Pero en realidad, la claridad de una noción como ésta se perturba cuando la sacamos de los contextos particulares donde tiene sentido. Evoca un conjunto de rasgos que se suponen presentes simultáneamente y que ella vincula dentro del lenguaje: un vivo respeto por los superiores, una concentración de poder en sus manos. Excluye simultáneamente la presencia de otros rasgos, como la convicción de que los humanos son iguales. Ahora bien, las asociaciones y las exclusiones que se dan de esta manera en la lengua no se producen necesariamente en la realidad. De este modo, en Bali, el respeto por los superiores se asocia tradicionalmente a la debilidad de su poder; en los países del Magreb, un gran respeto por la autoridad va por lo general a la par de una viva afirmación de la igualdad entre los humanos.⁷ De hecho, la expresión "sociedad jerárquica" es plena de sentido, pero siempre y cuando se coloque en un contexto adecuado. Remite a la oposición entre *Ancien Régime* y sociedad democrática, tal como fue construida por los movimientos de emancipación nacidos en Occidente. Una sociedad "jerárquica" posee el conjunto de rasgos que estos movimientos prestan, sin duda a título justo, a las sociedades del *Ancien Régime*.⁸ Sin embargo, cuando nos salimos de ese contexto, esa expresión no permite caracterizar bien a las sociedades, ya que éstas no tienen por fuerza el tipo de coherencia que ella postula y no pueden, por lo tanto, definirse siempre adecuadamente como jerárquicas o democráticas.

Asimismo, es común oponer las sociedades comunitarias a las sociedades individualistas, prolongando la distinción clásica entre comunidad y sociedad, sociedades tradicionales y sociedades modernas.⁹

⁷ Clifford Geertz (1973), *The Interpretation of Culture*, Nueva York, Basic Books, para Bali, y el capítulo IX de *Cultures et Mondialisation*, para Marruecos.

⁸ La construcción de esta oposición se analiza en Philippe d'Iribarne (1996), *Vous serez tous des Maîtres*, París, Seuil.

⁹ Ferdinand Tönnies (1964 [1887]), *Communauté et Société*, París, PUF; Max Weber (1971 [1917]), *Economie et Société*, París, Plon.

Tendríamos un polo de conjuntos humanos cuyos miembros estarían indefinidamente sometidos a una presión colectiva que regiría todos los aspectos de su existencia y otro polo de conjuntos cuyos miembros, perfectamente autónomos, no estarían vinculados más que por las convenciones a las que se comprometieran libremente. Ahora bien, como se vio antes, las culturas consideradas como particularmente comunitarias, como las que encontramos en el África negra, se revelan marcadas por formas muy individualistas, al punto de preguntarse si el hecho de calificarlas de comunitarias no está estrictamente ligado a cierta manera de hacer evidentes algunos de sus rasgos y callar otros. En un registro intermedio, Bélgica ofrece, en cierto sentido, un ejemplo de sociedad que parecería razonable calificar de comunitaria. La obligación de ponerse de acuerdo que está implícita en el honor revela, en efecto, una exigencia de armonía de la comunidad a la que el individuo no puede oponer legítimamente una concepción estricta de sus derechos. Encontramos ahí presiones difusas, ejercidas por los miembros ordinarios del cuerpo social, que evocan la idea de comunidad. Pero, al mismo tiempo, esa obligación de ponerse de acuerdo revela un individualismo extremo. Corresponde, en efecto, a una concepción de las relaciones entre individuos según la cual no se puede imponer algo a otro en nombre de una referencia compartida, lo que implica que su punto de vista se considera como inviolable. En el otro extremo, aceptar, al estilo estadounidense, que las decisiones se impongan sin discusión, siempre y cuando se tomen conforme a una regla legalmente establecida, supone, por parte de los miembros de una sociedad considerada como especialmente individualista, la aceptación de una forma radical de sumisión a la comunidad. Además, la manera usual de calificar a una sociedad de este tipo parece vinculada a una manera particular de seleccionar algunos de sus rasgos.¹⁰ Es cierto que algunas culturas ponen fácilmente en evidencia la autonomía de que cada quien dispone y tienden a ocultar las presiones que la comunidad ejerce sobre alguien, mientras que otras hacen lo contrario. No obstante, el discurso que las sociedades tienen sobre sí mismas disimula a menudo, pero no aclara, la realidad de su funcionamiento.

Ese carácter, que impulsa las nociones que por lo regular sirven para caracterizar a las sociedades, fuente de dificultades si se las quiere clasificar como mayor o menor en diversas escalas, abre al mismo

¹⁰ Cfr. *Cultures et mondialisation, op. cit.*, capítulo VIII, a propósito de Camerún, y capítulo II, a propósito de la manera como son recibidas en Bélgica las formas de sumisión a la ley del grupo, corrientemente aceptadas en Estados Unidos.

tiempo otras perspectivas. Incita a considerar precisamente las diferencias entre las realidades que revisten una misma noción (justicia, igualdad, libertad, dignidad) en contextos distintos, así como los efectos de esas diferencias en las instituciones y en las prácticas, y también para establecer una tipología de dichas diferencias.

¿Qué es ser libre? La diversidad de concepciones sobre la libertad en las sociedades europeas

Cuando se analizan las culturas políticas de las sociedades europeas, o de sus extensiones al otro lado del océano, así como los funcionamiento de organizaciones de cuyas culturas son portadoras, se encuentra la diversidad de lo que en ellas se entiende por libertad. Así, en el mundo anglosajón, la referencia es el propietario, libre para negociar las condiciones de cualquier compromiso en una acción común, seguro de ver al juez velar por el respeto a los contratos en los que se involucra. Es en su calidad de "propietario de sí mismo" y no sólo de sus bienes como cada quien puede llamarse libre. En el mundo germánico se impone otra figura: el que administra, junto con sus iguales, los asuntos de la comunidad es quien lleva la voz en el capítulo de las decisiones comunes que son impuestas a los miembros. En Francia prevalece una tercera figura: la del noble que ve respetar los privilegios habituales de su estado, al mismo tiempo que acepta sus obligaciones. Estas concepciones del hombre libre, y por consiguiente de la libertad, presentes desde hace siglos,¹¹ han sobrevivido a las conmociones sociales, económicas y políticas que han marcado la historia de las sociedades europeas. Han resistido tanto el movimiento de modernización que no sólo no estuvieron presentes en las instituciones y en las costumbres tradicionales que ese movimiento atacó, sino que, cada vez, lo han animado desde el interior y le han dado su forma singular.

Para Locke, su libertad forma parte, al igual que su vida y sus bienes, de lo que un individuo tiene como propiedad. Después de afirmar que el hombre tiene "por Naturaleza un poder [...] para preservar sus propiedades", precisa de inmediato lo que entiende por ello: "esto es, su vida, libertad y bienes".¹² Puesto que el objeto mismo de la sociedad civil es

¹¹ En Marc Bloch (1939), *La société féodale*, París, Albin Michel, se puede encontrar un análisis de las concepciones del hombre libre que prevalecieron durante la Edad Media en Francia, Alemania e Inglaterra.

¹² John Locke (1689), *Two Treatises of Government*, tomo II, 87.

proteger la propiedad así entendida, el esclavo no puede formar parte de ella: "Estos hombres [...] por estar en un estado de esclavitud, incapaces de poseer propiedades, no pueden en ese estado ser considerados parte de la sociedad civil, cuyo principal fin es la preservación de la propiedad".¹³ Esta visión de la libertad no le es propia. La historia de la libertad inglesa está íntimamente ligada a la defensa de lo que le pertenece a cada quien contra las intrusiones del poder. Los ingleses han construido paso a paso sus instituciones políticas en nombre del derecho, que tiene quien lo paga, de consentir libremente al impuesto. En su calidad de propietarios, gravados sobre sus bienes, han obtenido progresivamente el derecho de intervenir en el capítulo de los asuntos públicos. El *habeas corpus* mismo es una defensa de la inviolabilidad del individuo, propietario de sí mismo. Convencidos de que esta concepción de la libertad no es una concepción particular, sino la única concebible, los anglosajones miden con la misma vara lo que observan en otras partes. Creen de buena gana que son los únicos que han creado sociedades libres. Sin embargo, lo que sucede es que en otros lugares imperan otras concepciones de lo que significa ser libre.

Al evocar en *L'Ancien Régime et la Révolution* la forma de libertad que reina en la antigua Francia, Tocqueville la presenta como "una especie de libertad irregular e intermitente [...], siempre ligada a la idea de excepción y de privilegio".¹⁴ Lejos de desaparecer en la Francia revolucionaria, esta concepción de la libertad inspiró enormemente la acción de los propios revolucionarios. Aunque lucharon contra los privilegios, no pretendieron limitar el poder del Estado, permanecieron fieles a una visión del hombre libre que considera que éste se conduce con nobleza y exige que se le trate como tal; que no está dispuesto a inclinarse ante nadie en aras de cualquier "bajo" interés, y se le trata con las consideraciones debidas a su rango. La incendiaria obra de Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-État*, cuyo éxito fue inmenso en 1789, es elocuente en la materia. Sieyès, ante todo, codicia para el Estado llano los honores, los lugares honorables, un Estado que permita ser respetado. Se indigna de que se haya "pronunciado en el Estado llano la más deshonrosa exclusión de todos los puestos, de todos los lugares 'poco' distinguidos".¹⁵ El hombre del Estado llano, "tan sensible en su honor"¹⁶ como el privilegiado, "llegará a ser noble siendo conquistador

¹³ *Ibid.*, II, 85.

¹⁴ Alexis de Tocqueville (1856), *L'Ancien Régime et la Révolution*, libro II, capítulo XI.

¹⁵ *Ibid.*, p. 97.

¹⁶ *Ibid.*, p. 100.

a su vez".¹⁷ Esta cuestión del acceso a lugares que están por encima del común tenía tal fuerza que lo volvemos a encontrar en la Declaración francesa de los derechos humanos: "Todos los ciudadanos, al ser iguales ante sus ojos [de la ley], están igualmente calificados para ser admitidos en todas las *dignidades, lugares y empleos públicos*, según sus capacidades y sin otras diferencias que las de sus virtudes y sus talentos" (artículo VI).¹⁸

Este apego a los lugares honorables, a lo que es noble, se inscribe en un contexto donde, para disfrutar de la dignidad que se vincula a la imagen del hombre libre, no basta ser libre en el sentido en que lo entienden los anglosajones (estar sólo sometido a la ley). Aunque jurídicamente libres desde hace siglos, los miembros del Estado llano no tienen, al contrario de los privilegiados, el lugar eminente en la sociedad que se otorgaba tradicionalmente a los hombres libres. La imagen mítica del hombre libre no se vinculaba a la figura del burgués honesto sometido a la ley que podía ser la referencia en el mundo anglosajón, sino al que poseía los atributos del noble y, en particular, su acceso a las "dignidades".

Llenos de esta visión de la sociedad, tan distinta de las visiones inglesa o alemana, los revolucionarios franceses lucharon en nombre de la libertad. El deseo de heredar esa aura hasta entonces vinculada a la nobleza, al mismo tiempo que las dignidades que se reservaba, no se yuxtapuso a esa lucha, pero la inspiró y le dio sentido. Tener esto en cuenta permite entender mejor el carácter, a menudo considerado extraño, de la Revolución Francesa, cuando se la compara con los movimientos que animaron a la sociedad inglesa o a la estadounidense. Esto permite darle sentido a muchos propósitos y acciones que podrían considerarse sorprendentes si se los juzga a la medida de una concepción de la libertad vinculada al respeto a la propiedad y al reinado de la ley. Así, el tipo de relación con el Estado, mezcla de aceptación de dependencia y de descontento, tan chocante para los anglosajones,¹⁹ que experimentaron los franceses después de la revolución se inscribe claramente en una lejana herencia de relaciones juzgadas compatibles con una dignidad de hombre libre, con un monarca considerado como representante de Dios. Devolver el Estado, responsable del interés general, es

¹⁷ *Ibid.*, p. 44.

¹⁸ Las cursivas son nuestras. Ese asunto, tan francés, no se recogió en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

¹⁹ Al respecto, resulta muy ilustrativa la manera en que Burke (1989) critica a la revolución francesa en su *Reflexions sur la révolution de France* (1790), París, Hachette.

perar que actúe en nombre de ese interés, incluso tomando, si es necesario, algunas libertades en relación con el respeto religioso a la propiedad, no significa rebajarse ni renunciar a un estatuto de hombre libre. Y esto es tanto menos cuanto que el Estado respeta los propios privilegios de usted.

Concepciones de la libertad y funcionamiento de las organizaciones

Estas concepciones de la libertad influyen siempre, dentro de su diversidad, en las instituciones y en las prácticas de las sociedades de culturas europeas en los ámbitos más diversos.²⁰ Los encontramos, en particular, en el funcionamiento de las organizaciones.²¹

Puesto que el hombre libre se concibe a imagen del propietario, libre para negociar las condiciones de su participación en una obra colectiva, protegido por la ley y la justicia contra las intrusiones del poder y contra la mala voluntad de sus socios, el contrato constituye una referencia importante en el funcionamiento de las organizaciones. Locke ya veía en el establecimiento de relaciones contractuales entre el amo y el que trabajaba para él (*serviente* en el inglés de su tiempo tiene un sentido muy amplio) la piedra de toque para la conservación de una condición de hombre libre dentro de una posición subordinada (véase el recuadro 2). En estas relaciones que se oponen a lo arbitrario es donde la cultura política estadounidense ve la señal de la tiranía. Desde entonces, múltiples debates han dejado su huella, sobre todo en Estados Unidos, en la reflexión sobre las condiciones institucionales que le permitan al mundo laboral regirse efectivamente por una libertad contractual. Mientras que algunos, que la lograron desde hace mucho, han considerado la ausencia de una intervención del Estado en los contratos privados como una condición de esta libertad, otros han subrayado que los contratos entre socios de fuerzas desiguales no son contratos realmente libres. Han denunciado "la esclavitud del salario" (*wage slavery*), provocada por la desigualdad de fuerzas entre emplea-

²⁰ Sobre los sistemas educativos, cfr., por ejemplo, Alain y Philippe d'Iribarne (1999), "Le système éducatif français comme expression d'une culture politique", *Formation professionnelle, revue européenne*, núm. 17, mayo-agosto.

²¹ El contraste entre las concepciones de la vida en sociedad y del gobierno de los hombres que trabajan en las empresas francesas, estadounidenses y holandesas (estas últimas con rasgos comunes con las empresas alemanas) se estudia en *La logique de l'honneur*.

Recuadro 2. Trabajo libre y trabajo servil según Locke

El hombre libre hácese servidor de otro vendiéndole por cierto tiempo los desempeños que va a acometer a cambio de salario que deberá recibir, y aunque ello comúnmente le introduce en la familia de su amo, y le pone bajo la ordinaria disciplina de ella, con todo no asigna al amo sino un poder temporal sobre él, y no mayor que el que se definiere en el contrato establecido entre los dos. Pero hay otra especie de servidor al que por nombre peculiar llamamos esclavo, el cual [...] está [...] sometido al absoluto dominio y poder de victoria de su dueño.

John Locke (1998 [1690]), *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de José Carner, México, Porrúa, p. 48.

dor y asalariado.²² Finalmente, en la época del *Nuevo trato*, lograron la implantación de una legislación laboral tendiente a asegurar, a través de la función otorgada a los sindicatos, las condiciones para un equilibrio de fuerzas entre socios sociales. Sin embargo, en el seno de esta larga historia, que está lejos de haber terminado, la referencia es siempre el contrato libremente pactado entre propietarios, considerado el asalariado como propietario de su trabajo.

Si nos fijamos ahora en el funcionamiento actual de las empresas estadounidenses, se puede ver que esta referencia contractual también es siempre vivaz. Al contrario de lo que se observa en muchos países, no se trata solamente de una vaga referencia de principio de la que en realidad nos apartamos en la existencia concreta, sino de un modelo que nos esforzamos por poner en práctica.

Esta consideración de seriedad aparece ya en la fase de la redacción de los contratos, ya sea que se trate, cuando está presente un sindicato, de fijar las cláusulas del contrato que vincula a la empresa y al sindicato, o bien, más comúnmente, que se trate de escribir un reglamento interior o de fijar los objetivos a un subordinado. En una perspectiva estadounidense, parece esencial, en todos los casos, que se delimite de manera minuciosa aquello a lo que se compromete cada una de las partes y lo que puede esperar a cambio. Se trata, igualmente, de proteger a cada uno contra las presiones indirectas susceptibles de obligarlo, en la fase de ejecución del contrato, a hacer más de aquello a lo que está obligado. El apego a esta manera de actuar queda bien manifiesto,

²² Eric Foner, *The story of American freedom*, Norton, 1998.

cuando, en las filiales estadounidenses de empresas japonesas, los estadounidenses se enfrentan a una concepción de las relaciones laborales que se presta muy bien a compromisos vagos. De este modo, hemos visto a *ejecutivos* estadounidenses indignados por el carácter confuso de los objetivos fijados por un dirigente japonés, que le hablaba de “filosofía” cuando él esperaba objetivos concretos.²³ También podemos mencionar a los obreros estadounidenses escandalizados ante la imprecisión de las “reglas de trabajo” en el seno de una filial de una empresa japonesa, ignoradas en beneficio de lo que calificaron de “entendidos vagos”, que revelaban el “potencial de abuso” en un sistema de gestión portador de “poderes discrecionales sin obstáculos” otorgados a los mandos medios, poderes que los ponían “a merced de la administración”, y hacían un llamado a su sindicato para que “protegiere agresivamente sus derechos”.²⁴

Encontramos la misma consideración de seriedad en un contrato que define de manera precisa y limitativa aquello a lo que cada quien se compromete, cuando pasamos a los procedimientos que se utilizan para asegurar la correcta ejecución del contrato. Es fundamental comprobar con objetividad la manera como cada uno respeta sus compromisos, lo que implica, en particular, determinar un sistema de control adecuado. Sólo quien tiene algo que ocultar se distingue por ser molesto, ya que no se trata de desconfianza, sino del deseo de “fairness”, que implica saber exactamente lo que pasó para poder juzgar con justicia. Asimismo, aunque en muchas culturas, para pedir que no se apliquen las cláusulas de un contrato que fuera de tiempo les parecen molestas a una u otra de las partes, se suele apelar a los buenos sentimientos de los contratantes, en Estados Unidos, por el contrario, se apela a esos buenos sentimientos para incitar la ejecución de los contratos con “good faith”. Las buenas relaciones humanas no incitan a eximirnos de respetar la letra de los contratos, sino, al contrario, a respetarla más estrictamente.

Podemos hacer el mismo tipo de análisis de los vínculos entre la concepción indígena de la libertad y el funcionamiento de las organizaciones a propósito de cualquier sociedad europea. Así, haciendo referencia a la concepción alemana de la libertad, adquiere sentido la construcción de una organización como una comunidad donde la concertación tiene un lugar central. El examen del caso francés se muestra, en con-

traste con la situación estadounidense, particularmente expresivo. El papel que se da en Francia a los derechos y obligaciones asociados al oficio, a la “nobleza” de éste, o el lugar que ocupa el llamado a la razón en los procesos de decisión se comprenden a la luz de la concepción francesa de la libertad.

La Francia republicana, incluso entre los más oficiales de sus representantes, no repudia el uso de los términos “noble” y “nobleza”. “Mi mandato es una nobleza, y quiero ser digno de la manera como decidiré”, afirmaba el presidente François Mitterrand.²⁵ Inclusive las reivindicaciones de igualdad se mezclaban con consideraciones de nobleza. Así, para un ministro de Educación reciente, Claude Allègre: “La igualdad no es [...], para la mayoría, el acceso a un escalafón noble, único [...] Es reconocer que [...] el espíritu de observación es tan noble como el gusto por las relaciones abstractas.”²⁶ Las concepciones que tienen los franceses de su deber profesional, la manera como esperan ser dirigidos, las relaciones que establecen con sus clientes están marcadas, aunque quede solapada, por esa referencia a lo que es noble. Esto no excluye la fidelidad a las grandes obligaciones, pero éstas no se inscriben bien en el marco de un contrato. Se trata, sobre todo, de ser fiel a lo que exigen las tradiciones de su oficio, de ser digno de éste, incluso si no tiene nada de “profesión” en el sentido anglosajón del término; un periodista, un electricista e inclusive un obrero de una cadena de producción no están dispuestos a renunciar a los privilegios de su oficio, al mismo tiempo que les parece normal aceptar sus servidumbres. Lo que obliga es el respeto a la nobleza del oficio. Pudimos ver que un periódico sindical criticaba a los pilotos en huelga en nombre del “deber social tanto como profesional” que se impone a quien ejerza “la nobleza de un oficio”.²⁷

Potente fuerza de motivación, esta referencia al oficio lleva a una manera de dirigir a los hombres muy distinta de la manera estadounidense. No se espera que el superior fije objetivos precisos: hacerlo correría el riesgo de resultar algo vejatorio, dando la apariencia de rebajar a quien va dirigido al rango de “simple ejecutante”. Por el contrario, el superior puede pedir cuentas sobre puntos que “son evidentes”, porque forman parte de lo que “normalmente” debe hacer, según el oficio que ejerce, aquél cuya acción evalúa. No es necesario haberle indicado antes que tendría que vigilarlo. Esta diferencia de concepción puede

²³ W. Ouchi (1981), *Theory Z: How American Business can Meet the Japanese Challenge*, Avon.

²⁴ Joseph J. y Susy Fucini (1990), *Working for the Japanese. Inside Mazda's American Auto Plant*, Nueva York, The Free Press.

²⁵ Conferencia de prensa, 12 de abril de 1992.

²⁶ Claude Allègre (1998), “Ce que je veux”, *Le Monde*, 6 de febrero.

²⁷ *Syndicalisme Hebdo CFTD*, 11 de junio de 1998.

conducir a profundos malentendidos entre franceses y estadounidenses, cuando un francés evalúa a un estadounidense o viceversa.²⁸ Por otra parte, cuando una decisión concierne a muchos oficios, se espera que el superior arbitre entre “barones”. En ese caso, su intervención no es de ninguna manera ofensiva, sobre todo si, por la extensión de su competencia, puede parecer como el representante terrestre de algo más elevado —en un contexto moderno, la racionalidad técnica. Esto no impedirá que cada quien exprese libremente su opinión (lo cual sólo haría en una especie de “último combate” si está seguro de que no será seguida) y conserve, una vez tomada la decisión, su independencia de pensamiento respecto a la decisión tomada, que no será aplicada forzosamente con gran rigor. Sobre este punto, es particularmente sorprendente el contraste con las sociedades del norte de Europa, donde el superior desempeña el papel de un *primus inter pares*.²⁹

Esta referencia al oficio presenta las mismas relaciones con los clientes. Comportarse como un “simple prestador de servicio”, presto a plegarse sin resistencia a las exigencias del cliente, incluso a sus “caprichos”, sería rebajarse. Por el contrario, es muy honorable cuidar sus necesidades, desempeñar el papel de experto capaz de hacer un diagnóstico de sus problemas y proporcionarle, con imaginación y capacidad, soluciones que a él no se le hubieran ocurrido.³⁰

Lecturas a menudo positivas de las relaciones “paternales” fuera de las sociedades europeas

Si nos salimos de las sociedades de culturas europeas, podemos extender este análisis de la diversidad de concepciones de la libertad, teniendo en cuenta la oposición, sin duda universal, entre lo que tiene la reputación de corresponder a la dignidad del hombre y lo que, por el contrario, tiene la reputación de rebajar al ser humano al rango de las bestias y de las cosas (en este mismo registro se inscribe la oposición real o metafórica entre el hombre libre, que posee la plenitud de la humanidad, y el esclavo, a quien se le ha quitado dicha plenitud).

²⁸ Hemos encontrado este caso en una fábrica estadounidense dirigida por un francés, que estaba muy disgustado por lo que él consideraba como una falta de autonomía de sus jefes de servicio estadounidenses, y la exigencia de éstos de que les fijara en qué iban a trabajar. *La logique de l'honneur*, op. cit., p. 138.

²⁹ Observamos este contraste cuando analizamos el funcionamiento del equipo de un proyecto franco-sueco, *Cultures et mondialisation*, capítulo IV.

³⁰ Sylvie Chevrier, “Le solide contre l'ingénieur”, en *Cultures et mondialisation*, op. cit.

Las sociedades de culturas europeas se parecen en la mirada, particularmente negativa, que le dirigen a cualquier relación claramente disimétrica, como las relaciones tradicionales de patronazgo. Suelen considerar a quienes, en una relación de este tipo, ocupan la posición que califican de dominados como carentes de una condición plenamente humana y, por consiguiente, heridos en su dignidad. Las evidencias que poseen respecto a las relaciones entre soberanía y dignidad le deben mucho al movimiento de emancipación con respecto a las figuras tradicionales de autoridad (monarca, soberano, patrón, padre, etc.) que han caracterizado a la modernidad. Quienes, desde Locke, Rousseau y Marx hasta los profetas contemporáneos de la lucha contra la familia patriarcal, dieron forma a nuestra visión de la autoridad, provocaron una relectura radical de esas concepciones “tradicionales”.³¹ Para ello, nos proporcionaron una reinterpretación terrorífica de esas imágenes, como la del padre o la del pastor, que dieron sentido a esas concepciones. De esa manera, Rousseau asoció una descripción siniestra de la humanidad “dividida en rebaños, cuyos jefes los guardan para devorarlos” con la metáfora antigua del monarca, pastor de su pueblo.³² La condición de súbdito de un príncipe, rebajada al rango de bestia, parece desde entonces reducir a una situación tan inhumana como indigna. Simultáneamente, nuevas formas de sumisión al poder político fueron presentadas como exentas de cualquier verdadera subordinación. Así, Rousseau enseña que el contrato social corresponde a una “forma de asociación [...] por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedece sino a sí mismo” y agrega que “ya no hace falta preguntar [...] como se es libre y se está sometido a las leyes, ya que éstas sólo son el registro de nuestras voluntades”.³³ Quienes están representados como formando parte del contrato social tienen la reputación de desear el orden que les fue impuesto y sin embargo permanecer libres al someterse a ese orden. Aun cuando esas construcciones intelectuales constituyen con frecuencia una hazaña,³⁴ la visión que aportan se ha incorporado en gran medida en las evidencias que las culturas europeas transmiten. De esa manera, se hacen difícilmente inteligibles, para aquellos cuya visión han formado, las prácticas de sociedades con otras referencias o incluso aquello, resto de antiguas relaciones de protección y de fidelidad, que sigue escapando, en formas más o menos

³¹ *Vous serez tous de maîtres*, op. cit.

³² Juan Jacobo Rousseau (2000 [1762]), *El contrato social*, México, Porrúa, p. 4.

³³ *Ibid.*, p. 9.

³⁴ *Vous serez tous les maîtres*, op. cit., pp. 33-35.

disimuladas, a su lógica en el seno de universos que son considerados modernos.³⁵

Las sociedades de culturas no europeas hacen en general una lectura muy distinta de este tipo de posición. Cuando, para darle sentido, utilizan metáforas del tipo relación padre-hijo, lo hacen para darle valor a la dignidad del hijo, por oposición a la indignidad del esclavo.³⁶ En lugar de adquirir sentido en la oposición autocracia-democracia, derecho divino-imperio de la ley, una autoridad de tinte paternal se percibe entonces como opuesta a la autoridad indiferente y al objetivo puramente utilitario de un amo respecto de su esclavo. Puesto que esta relación, a diferencia de una relación amo-esclavo, vincula a los miembros de un mismo linaje, adquiere entonces una dimensión de igualdad.

Estas diferencias de lectura tienen grandes consecuencias en materia de funcionamiento de las organizaciones. Influyen en las expectativas del personal frente a los responsables, tanto en asuntos de estilo de autoridad como de procesos de decisión. Conducen a visiones muy contrastantes de las formas de gestión "paternalista", vistas con gran recelo en las sociedades de culturas europeas, pero que, en su mayoría, son aceptadas favorablemente en muchos otros lugares. Un occidental que explora la vida de una organización situada en un país asiático o africano se sorprende a menudo de encontrar subordinados que parecen satisfacerse fácilmente con el poco poder que les es devuelto. A menudo se siente molesto por la intensidad de su demanda de protección frente a quienes los dirigen; espera que, al mirar el mundo a través de ojos occidentales, tiendan a considerar esa demanda como una adhesión poco digna en una situación de dependencia. Pero al actuar así, ignora el sentido que tiene para los interesados este tipo de actitud.

De esta manera, si adoptamos una tabla de lectura occidental, nos sorprende la sociedad japonesa por el lugar que le otorga, incluso en el funcionamiento de las organizaciones, a los asuntos de etiqueta en relación con los asuntos de poder. Lejos de llevarnos a una decisión conjunta real, los procedimientos de consulta (*ringi*) de todos aquellos a los que concierne la ejecución de una decisión parecen constituir a menudo una simple manifestación de adhesión de la base a las deci-

³⁵ Para una visión moderna de las relaciones de fidelidad, véase Pierre Bourdieu (1980), *Le sens pratique*, París, Éditions de Minuit, p. 219.

³⁶ Conocemos la fuerza de la oposición esclavo/hijo en la Biblia. Siempre está presente en las sociedades del Magreb; Riadh Zghal (1994), *La culture de la dignité et le flou de l'organisation: culture et comportement organisationnel-schéma théorique et application au cas tunisien*, Túnez, Centro de Estudios, de Investigación y de Publicaciones.

siones ya tomadas por los superiores. Más aún, la etiqueta japonesa, que a veces induce a "simular" que se pide la opinión de los interesados cuando ya fueron tomadas las decisiones, parece extrañamente hipócrita desde un punto de vista occidental.³⁷ Esto no se puede comprender si no se tiene en cuenta el hecho de que la visión que considera humillante cualquier dependencia no conquistó a Japón.³⁸

Asimismo, cuando parece evidente que el paternalismo tiene algo de humillante, sorprenden las relaciones con la autoridad de los subordinados magrebíes, tanto en su país de origen como entre los que han emigrado. Las primeras interpretaciones que vienen a la mente recurren sin duda a un "habitus" vinculado a una posición social, a una temerosa sumisión a la autoridad, creada por una vida de dependencia. Ahora bien, lejos de observar semejante sumisión, se advierte en los interesados una fiera afirmación de una igualdad fundamental entre dirigentes y dirigidos.³⁹ Pero sus expectativas de igualdad se concentran en un registro simbólico, y desdeñan el reparto del poder. Porque para ellos, la dignidad está menos asociada al ejercicio de un poder que al respeto con el que, inclusive en una posición dependiente, los tratan sus superiores.

Hombre de bien o fiel a los suyos

Junto a las diferencias de concepción de la libertad y de la dignidad, otro aspecto de las diferencias entre culturas políticas afecta de manera decisiva el funcionamiento de las organizaciones y la gestión: la forma que toman las referencias éticas. Podemos oponer, como tipos ideales, dos formas de ética que se distinguen a la vez por la naturaleza de las obligaciones, los medios de control utilizados para hacerlas respetar y el campo en el que se aplican.

En un primer tipo de ética, se trata, ante todo, de ser un hombre de bien. Ya sea que se apegue a una ley promulgada por un gran fundador religioso, que siga un código de honor, o que respete los principios considerados conformes a la razón universal, lo que está en tela de juicio

³⁷ Grupo de Reflexión sobre la Automatización de la Producción (1986), "Deux entreprises japonaises aux rayons X, dialogues entre deux jeunes ingénieurs, une japonologue et quelque gaulois", *Gérer et Comprendre, Annales de Mines*, núm. 3, junio.

³⁸ Ronald Dore (1987), *Taking Japan Seriously*, Londres, Althone Press.

³⁹ Afirmación de igualdad común y corriente en el Islam; Bernard Badie (1993), "Culture et politique", *Económica*, p. 4.

es la estima que se tenga a sí mismo de sí mismo.⁴⁰ La relación con otro proporciona la materia de la obligación y no su fuente.⁴¹ Correlativamente, el deber obliga hacia el prójimo, cualquier relación que se tenga con él, hacia el hombre en general, el extranjero, incluso el enemigo. Y como ese deber tiene el aval de un instante trascendente (Dios, los dioses, la razón), no es necesaria una vigilancia exterior para que operen esas prescripciones. Por el contrario, en el segundo tipo de ética, se trata ante todo de ser fiel a los grupos de los que se es miembro, familia, clan, cofradía, red. Si, frente a los miembros de uno de estos grupos, hay que dar pruebas de una disponibilidad extrema de su tiempo, de sus bienes, incluso de su vida, todo está permitido frente a los que son exteriores al grupo. El riesgo, si uno evita sus deberes, no es el de ser condenado al oprobio de la indignidad frente a una instancia trascendente, sino sufrir la venganza del grupo hacia el que no se fue fiel. A éste le corresponde poner en práctica los medios adecuados de vigilancia y de represalia, incluidos los medios ocultos que operan incluso en las circunstancias en las que nos encontramos a cubierto de las miradas.

Cuando se moderniza una sociedad donde predomina una ética de fidelidad al grupo, ésta no cambia por ello, de familia ética (aunque proclame lo contrario). Hay, por supuesto, una transformación de criterios de constitución de los grupos de pertenencia, de criterios "modernos" (por ejemplo, egresados de la misma institución de educación superior, miembros de una misma red de intereses) que toman fuerza respecto a criterios "tradicionales" (miembros de una misma familia, de una misma etnia); en cambio, casi no se observa transición a una ética de fidelidad a un deber abstracto. Y si las sociedades de culturas europeas en las que, para bien o para mal, el primer tipo de ética ocupa un lugar esencial, a menudo asocian éste al advenimiento de la modernidad, el lugar que le asignan tiene un amplio arraigo en su pasado "tradicional".⁴²

La manera de actuar de los que pertenecen a sociedades en las que uno de los tipos de ética predomina puede ser considerada como muy molesta por los que provienen de sociedades en las que prevalece el otro tipo. Los primeros denuncian a menudo el nepotismo, la solidaridad mafiosa, el amoralismo familiar,⁴³ etcétera que se encuentra en

⁴⁰ De esa manera, para Kant, está en duda "la dignidad de un ser razonable que no obedece más ley que la que él mismo instituye al mismo tiempo". Emanuel Kant (1998), *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, México, Porrúa.

⁴¹ De esa manera, para Aristóteles, "el hombre de bien tendrá necesidad de seres en los que acumulará sus dones", Aristóteles (1999), *Ética nicomaquea*, México, Porrúa.

⁴² Cfr. Paul Ricœur (1986) (coord.), *Philosophical Foundations of Human Rights*, UNESCO.

⁴³ E.C. Banfield (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, The Free Press.

los otros. A la inversa, los segundos suelen considerar que, en el seno de los primeros, cada quien es capaz de mostrar una escandalosa falta de solidaridad con su prójimo.

La manera como funcionan y deben estar administradas las organizaciones se ve muy afectada por los lugares que ocupan uno y otro tipo de ética en las sociedades donde operan, y por lo que resulta de ello en cuanto a los significados que adquieren según los contextos de numerosas situaciones y acciones. La primera forma de ética da sentido al acatamiento de los grandes preceptos generales de honestidad, como los de las costumbres de una profesión. Incita a ver con consideración el hecho de ser respetuosos de las reglas decretadas por su organización para regir cuestiones de elección del personal, selección de proveedores, apreciación del desempeño de los subordinados, sanciones a la falta de higiene y de seguridad, o de cualquier otro ámbito. En función de tal forma de ética, parece sensato rehusarse a transigir respecto de esos preceptos, esas costumbres o esas reglas, en nombre de relaciones particulares que lo unen a usted con un pariente, un amigo o un miembro de una red de ayuda mutua. Asimismo, en ese tipo de ética adquiere sentido el hecho de rechazar, en nombre de los deberes asociados a su pertenencia a la organización, las tentaciones de "corruptores", prestos a dejarlo a usted aprovechar recursos que podrían sacar partido de redes de solidaridad a las que se está más estrechamente ligado que a ésta. Pero todas estas conductas parecen fuertemente cuestionables en una sociedad en donde predomina una ética del segundo tipo. En un contexto así, actuar de manera "honesta" según las normas que corresponden a una concepción clásica de la empresa, puede entenderse mejor como el hecho de que uno prefirió permanecer fiel a una organización antes que a su familia o a sus amigos. Además, como tal preferencia por lo general es muy poco creíble, podemos despertar sospechas, en quienes los han traicionado, de tener razones ocultas e inconfesables para actuar de ese modo: querer guardar para sí todo lo que haya podido sacar de la organización, ser un "malintencionado" natural, no tener realmente el poder (por ejemplo de contratación) que se pretende tener, etc. Y las sanciones que pesan sobre aquel que viola la ética local con frecuencia no tienen nada de anodinas. A diversas formas de ostracismo, ampliamente practicadas, se añaden, en algunas sociedades de este tipo, reacciones muy duras que rayan incluso en la brujería.

Las éticas del primer tipo ocupan un lugar central, incluso si están lejos de ser exclusivas, en las sociedades que han dado origen al mundo de la gran organización y donde han sido concebidas en lo esencial las

prácticas de gestión que hacen referencia al conjunto del planeta. Se encuentran en el centro de la regulación burocrática, que pretende que cada quien actúe *sine ira et studio*,⁴⁴ reemplazando las obligaciones de su función sin consideración de personas. Por el contrario, las organizaciones se ven confrontadas de modo particularmente radical al segundo tipo de ética en las sociedades africanas, y hay muchos casos intermedios.⁴⁵ Se comprende fácilmente que, en la medida en que las organizaciones tienden a aplicar en cualquier lugar los métodos de gestión concebidos en las sociedades de culturas europeas, existen áreas geográficas en las que la corrupción, en el sentido en que es entendida en esas culturas, una aplicación de recompensas y sanciones dominada por el favoritismo, contrataciones sesgadas por consideraciones ajenas al bien de la organización, etc., parece ser la regla más bien que la excepción. ¿Quiere decir esto que, donde prevalece la fidelidad al grupo de allegados, es imposible luchar contra esas desviaciones? Ciertamente no, pero conviene utilizar los medios adaptados al tipo de ética correspondiente.

Para llegar a ese resultado, hay dos vías. Una primera vía es encuadrar muy estrictamente la acción de los que están colocados en posiciones donde existen tentaciones para la corrupción o el favoritismo, a manera de permitirles demostrar a los demás miembros de la red de solidaridad a la que pertenecen que, si rehúsan sus solicitudes, no es por falta de fidelidad, sino porque no pueden hacer otra cosa, so pena de buscarse mayores problemas para sí mismos. El montaje de procedimientos rigurosos, cuya aplicación está sometida a controles muy estrictos que enmarcan la realización de todos los actos susceptibles de ser motivo de corrupción, va en ese sentido. Implica también una gran división de responsabilidades, lo que evita que un individuo tenga el poder de conceder, por autoridad propia, favores a otro miembro de la red de solidaridad a la que él pertenece.⁴⁶ La segunda vía consiste en hacer que la organización constituya en sí misma un grupo de pertenencia portadora de deberes de fidelidad suficientemente fuertes para ser la fuente de obligaciones que predominan sobre las obligaciones de otros grupos. Tradicionalmente encontramos este tipo de figura en ciertas partes del mundo, cuando la organización está dominada por los

⁴⁴ Max Weber, *Le savant et le politique*, 10/18, p. 128.

⁴⁵ Alain Henry, "Les experts et la décentralisation: effets d'illusion au Cameroun", en *Cultures et Mondialisation*, op. cit.

⁴⁶ Marcel Zady Kessy (1998), *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, Abidján, CEDA.

miembros de una misma familia y ve su funcionamiento interno marcado por la forma de solidaridad que prevalece en la familia. También la podemos encontrar en las organizaciones modernas. Por nuestra parte, la encontramos, en formas diversas, en particular en una empresa marroquí, que funciona como una especie de corporación dominada por la gran figura de una especie de hombre de Dios.⁴⁷ E igualmente la encontramos, con una forma muy distinta, en una empresa mexicana.

Cultura política y administración en México

Cada descubrimiento de una cultura política que no conocíamos hasta ahora constituye una nueva aventura. Es difícil no encontrar una especie original, que no se parezca a nada de lo que habíamos visto con anterioridad y que, a menudo, combine los rasgos que habíamos considerado hasta ahora incompatibles. México, donde actualmente realizamos investigaciones, no ha escapado a esta ley.⁴⁸ En otras sociedades que hemos estudiado, se hace abundante referencia, sea que se trata de evocar una sociedad ideal o de describir el mundo existente, a formas de jerarquía y de cooperación entre iguales que se podría calificar de moderadas. De esta manera, una clara aceptación de la autoridad de los superiores, asociada a una diferencia significativa de *status* entre dirigentes y dirigidos, se combina con instituciones y costumbres que enmarcan estrictamente el ejercicio de esta autoridad, mientras limitan la distancia entre dirigentes y dirigidos. Asimismo, encontramos formas de cooperación que organizan una buena cooperación de las actividades de todos, asegurando a cada uno un gran margen de autonomía. En México, por el contrario, hemos encontrado, en uno y otro punto, una referencia alterna a dos formas extremas, sin evocación de formas intermedias.

Esta coexistencia de referencia a formas extremas es sorprendente

⁴⁷ "Les ressources imprévues d'une culture: une entreprise 'excellente' à Casablanca", en *Cultures et mondialisation*, op. cit.

⁴⁸ Hemos realizado investigaciones en una filial mexicana de una empresa extranjera en la que el personal manifiesta un entusiasmo poco banal por la empresa. Se trata de comprender este entusiasmo a la luz de las concepciones del personal respecto a lo que es una buena empresa. Esta empresa no es en ningún aspecto una empresa mexicana "típica". Pero debido a la distancia (que afirma es considerable) entre su funcionamiento y el funcionamiento más usual de una empresa mexicana, el sentido que para el personal adquieren las categorías que utilizan sus miembros para tratar esa diferencia muestra una visión de la sociedad que parece representativa de una realidad mucho mayor. Las publicaciones resultantes de esta investigación están en proceso de elaboración.

en materia de jerarquías. Por un lado (y es la forma más común en las empresas a los ojos de aquellos cuyos propósitos hemos analizado), tiene que ver con los dirigentes que se consideran rigurosamente aparte del común, que se creen “dioses”, que son considerados como “intocables”, a quienes no se puede tener acceso sin todo un lujo de formalidades. Frente a tales dirigentes, es difícil expresar siquiera una simple opinión, mucho menos argumentar. Sus reprimendas suscitan un sentimiento de temor que aparece desde que se presentan afirmando con altanería “soy tu jefe”. Frente a esta imagen, encontramos otra radicalmente opuesta: el jefe que no está separado de nosotros por ninguna barrera, que “es un igual”, que “olvida que es jefe”, al que no vemos como jefe sino como amigo, al que llamamos por su nombre de pila, al que tuteamos, con quien nos sentimos en “total libertad” para hablar, para argumentar.

Al mismo tiempo, nos hemos encontrado frente a una coexistencia de dos visiones extremas de relaciones entre iguales, una vez más sin referencia a situaciones intermedias. A las relaciones que se caracterizan por una cooperación muy débil, se opone el funcionamiento de un todo perfectamente compacto, donde la responsabilidad individual de cada uno, su poder de decisión, su propia competencia, se desvanecen frente a los potentes vínculos de una comunidad considerada como una familia de hermanos. Además, la comunidad que se evoca no limita a los miembros del personal de la organización. Suele integrar a sus familias y, aún más, al país entero, especialmente a los miembros que tienen problemas. La ayuda que se presta a éstos aparece como un signo del hecho de que la organización es un lugar en el que cada uno cuida a los demás. La fórmula “no nada más [...] sino que” reaparece sin cesar para indicar que la organización como tal, o una u otra de sus partes, no sólo se preocupa de sus intereses, sino de la suerte de todos los que la rodean.

Ciertamente podemos preguntarnos si esta doble oposición radical no tiene un simple carácter retórico. ¿No estará siendo utilizada para darle valor, mediante un efecto de luz y sombra, a una forma de funcionamiento colectivo altamente valorizado en relación con otra forma mucho más diabólica? Sin duda tiene que ver efectivamente con un reforzamiento retórico. Pero un elemento incita mucho a pensar que no se trata tan sólo de retórica: los mecanismos que, en otros contextos permiten el funcionamiento de formas medidas de autoridad jerárquica y de cooperación, parecen tener muy poco peso. La regla que, al estilo estadounidense, se impone a todos, dirigentes y dirigidos, distin-

guiendo bien el papel de cada uno y asegurándole por ello un espacio de autonomía, no parece tomarse demasiado en serio. Casi no encontramos tampoco referencia, del tipo de la que se encuentra en Francia, al puesto y a sus obligaciones, factor una vez más de distinción de papeles mezclado con una cierta devoción a la organización y respeto a las jerarquías a la vez real y mesurado. Y no escuchamos hablar de compromisos prácticos, del tipo de los que encontramos en Alemania o en el norte de Europa, entre individuos y grupos que, aunque muy lejos de estar en comunión de pensamientos y de dejar en cada uno un vivo sentimiento de sus propios intereses, están, sin embargo, dispuestos a hacer cualquier cosa para llegar a un acuerdo razonable. Sin duda, estos diversos factores de regulación no se encuentran totalmente ausentes, pero parecen tener muy poco peso como para que se haga referencia a ellos y puedan estructurar las relaciones entre superiores y subordinados o entre pares.

Se trata de una concepción de la libertad que, aunque rechaza la “tiranía” de los superiores, considerados de otra casta, acepta perfectamente una especie de inmersión en una comunidad de iguales. El todo compacto, aunque evocado a menudo, nunca es presentado como pesado. El hecho de tener que decidir todos juntos no se percibe como fuente de molestia, sino como un medio de obtener lo que supuestamente la mayoría considera que es lo mejor.⁴⁹ De esa manera, para un operador, “Si se toma una decisión podría ser porque la mayoría de los integrantes del equipo estuvieron de acuerdo, *no es por imposición ni por mando*; debe ser porque la mayoría está consciente de que va a ser lo mejor para el equipo”.

Esta concepción va a la par con un sentimiento muy vivo de que, solo, el individuo es impotente: que, aunque desee apasionadamente “crecer”, “ganar”, “ser fuerte”, no puede serlo más que con “la ayuda”, “el apoyo” de otros, de sus iguales, de sus superiores, de sus subordinados, de la empresa a la que pertenece, de la comunidad entera. “En todo hay que ir como las hormiguitas. En todo hay que ir cargando parejitos, parejitos para alcanzar una gran fortaleza y bien cimentada”, afirma un operador. “Cuando rompemos récords de ventas es una gran familia o un gran equipo ganador”, proclama un gerente. Ser altivo no significa ser capaz de actuar por sí mismo, ser autónomo, sino que, al ser ayudado sin cesar, él mismo ayuda. Se trata de no quedarse a la zaga

⁴⁹ Como en Rousseau, se llega a una expresión de la voluntad general, equivalente a lo mejor para todos.

y ayudar en la medida en que se es ayudado.⁵⁰ De esta manera, para un gerente, “eso también obliga a que de la misma manera yo remunerar a la empresa [...] que todos también retribuimos de la misma manera en que [la empresa] nos estaba tratando”.

México, tal vez porque sus relaciones con las sociedades europeas son especialmente complejas, escapa a la dicotomía evocada anteriormente entre las sociedades europeas (incluidas sus extensiones al otro lado del mar, como Estados Unidos), en las que triunfó la relectura de las concepciones tradicionales de la autoridad, y las sociedades poco afectadas por esa relectura. En las primeras, el rechazo a una autoridad paternalista se combina con una celebración del individuo autónomo (incluso si su autonomía real es muy cuestionable). En las segundas, una visión positiva de una autoridad paternalista se combina con una débil referencia a la autonomía del individuo. Al unir el rechazo a una autoridad paternalista con una débil referencia al individuo autónomo, México es “europeo”, en un sentido, aunque en otro siga siendo “indígena”.

Además, las organizaciones deben adaptar su gestión a ese contexto (y si las empresas mexicanas no alcanzan los niveles de eficiencia de sus homólogas de países de culturas europeas, es quizá porque pocas de ellas logran, o siquiera intentan, tal adaptación). Tienen que evitar los desvíos poco productivos de un funcionamiento ordinario, donde los iguales casi no cooperan entre sí o una autoridad distante y que provoca miedo, incita a cada uno a someterse a sus objetivos. Para ello, necesitan inspirarse en el modelo de una comunidad donde impere intensamente la ayuda mutua. Pero entonces se exponen a otro riesgo, el de ver la preocupación por la armonía entre las personas aunado el deseo de igualdad, lo que hace problemático el papel de la autoridad cuando se trata de dar instrucciones, de criticar, de controlar. Quizá sea necesario, entonces, un sistema muy riguroso de procedimientos que definan los papeles de cada uno y permitan en particular a los superiores “asumir el papel de jefe” sin “comportarse como jefe”.

⁵⁰ Se recupera la lógica del honor español, tal como lo analiza Julian Pitt-Rivers (1983), *Anthropologie de l'honneur*, Le Sycomore.

Conclusiones

En un periodo en el que se multiplican las actividades para las cuales resulta difícil controlar la calidad del trabajo efectuado, y en las que no se trata solamente de apoyarse en el trabajo de los hombres, sino de movilizar su imaginación y su entusiasmo, la administración debe preocuparse más que nunca de la legitimidad de los enfoques que pone en práctica a los ojos de aquéllos cuya cooperación pretende obtener. Se enfrenta, entonces, a las grandes interrogantes que plantea el gobierno de los hombres y la variedad de soluciones que las sociedades humanas aportan a dichas interrogantes. La internacionalización de las organizaciones, en particular de las empresas, lanza una luz cruda sobre el hecho de que las diferencias en la concepción del poder, de la justicia o de la libertad, que durante mucho tiempo creímos que sólo concernían a la Política con “p” mayúscula, también conciernen a las relaciones más cotidianas de los que trabajan juntos. Faltan muchos esfuerzos por hacer para comprender la riqueza de los vínculos que unen a dos campos, el del conocimiento y el de la acción, frecuentemente tratados como ajenos el uno del otro. Son una clave tanto para el progreso en la comprensión de la diversidad de las formas de vida en sociedad como para una administración capaz de obtener lo mejor de los hombres tal como son.

Modelo y sistema de apoyo a la decisión para problemas de cartera de proyectos con relevancia social

Eduardo Fernández González y
Jorge Navarro Castillo*

Una de las principales tareas de dirección en las organizaciones del sector público, fundaciones, centros de investigación, empresas que realizan investigación-desarrollo, es evaluar un conjunto de proyectos que compiten por apoyo financiero, y con ellos formar una cartera. La modelación de los problemas de cartera se basa en las siguientes premisas:

- a) Existe un conjunto bien definido de N proyectos, cada uno de ellos perfectamente caracterizado desde el punto de vista de los beneficios económicos que puede aportar (y su distribución de probabilidad), y de sus requerimientos presupuestales.
- b) Se trata de decidir qué subconjunto de proyectos conforman la cartera, de modo que se optimice una cierta medida de calidad. Si se prescinde de incertidumbre y riesgo, y se conoce el flujo de efectivo que genera cada proyecto, se intenta maximizar el valor actual neto del flujo asociado con la cartera (Davis y McKeown, 1986). En condiciones de riesgo, pero conociendo la distribución de probabilidad de los beneficios, otras medidas han sido propuestas (por ejemplo, Markowitz, 1991; Young, 1998). Pero en cualquier caso se asume que si un proyecto es aceptado en la

* Eduardo Fernández González es investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa, correo electrónico: eddyf@uas.uasnet.mx; y Jorge Navarro Castillo es investigador del Centro de Ciencias de Sinaloa, correo electrónico: navarro@computo.ccs.net.mx. Artículo recibido: 02/2000; artículo aceptado: 06/2000.

cartera recibirá todo el apoyo que solicita; no se modela imprecisión asociada con el desconocimiento de cuáles son los verdaderos requerimientos financieros del proyecto, los que realmente necesita al margen de exageraciones y subjetivismos.

Es muy frecuente tratar con proyectos cuya repercusión económica es, aunque de alguna manera indudable, principalmente indirecta, de largo plazo, y eminentemente difícil de cuantificar. Es el caso de los proyectos de investigación básica, de desarrollo educacional, de salud, y de otras áreas del sector público. El tratamiento clásico que los economistas realizan de estos problemas se basa en el enfoque "costo-beneficio" (véase, por ejemplo, Boardman, 1996) que, no obstante, ha sido severamente cuestionado desde puntos de vista éticos, ambientalistas, y también metodológicos por la literatura de análisis multicriterio (French, 1986; Dorfman, 1996). Algunas de las críticas principales son:

- La virtual imposibilidad de evaluar válidamente algunos efectos en unidades monetarias.
- La linealidad implícita en el enfoque es únicamente válida para cambios marginales, lo que no se cumple en muchos proyectos.
- La excesiva atención que se brinda a la valoración monetaria hace que dejen de considerarse otras consecuencias importantes.
- La dificultad al evaluar la razón social de descuento.
- La necesidad de considerar la incertidumbre y el limitado alcance del análisis de sensibilidad que puede realizarse.
- La imprecisión en los requerimientos financieros de los proyectos.
- Las limitaciones del valor actual neto social como criterio de decisión.

Cuando se analizan proyectos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico, es posible estimar el impacto económico de un avance por el tamaño de los mercados que se hacen accesibles, y por la capacidad de penetración en ellos. Sin embargo, es difícil estimar válidamente las probabilidades de los distintos escenarios que median entre el éxito y el fracaso (Roy, 1996), y sigue siendo preferible la valoración multiatributo de las consecuencias, por lo que tampoco es muchas veces razonable utilizar los métodos "economicistas" para la formación de la cartera. Y es que, como se ha dicho, la evaluación de los proyectos de investigación, y del sector público en general, concierne a múltiples criterios, uno de los cuales, si acaso se puede medir directamente, es la

dimensión del beneficio económico. De hecho, los métodos clásicos de formación de carteras "óptimas" nos echan en brazos del enfoque "costo-beneficio". Renunciar a éste, exigiendo una valoración multicriterio integral, nos obliga a desechar los modelos de solución de problemas de cartera. Predomina entonces el enfoque heurístico para seleccionar carteras de proyectos públicos, y los sistemas computacionales que se emplean como apoyo tienen casi únicamente una función de almacenamiento y presentación de la información relevante, y carecen de un modelo matemático que refleje preferencias sobre carteras y ayude a la toma de decisiones. El método AHP (Saaty, 1980) ha sido utilizado para buscar la integración de preferencias multicriterio de uno o varios jueces que evalúan los proyectos. Sin embargo, disponer de la evaluación es sólo un paso inicial para poder definir la cartera de proyectos. En este trabajo nosotros no abordamos el problema de cómo evaluar los proyectos, sino de cómo decidir la cartera conociendo la evaluación. Con el criterio de los jueces en una cierta escala cuantitativa, hay tres formas naturales de llegar a la decisión final sobre la cartera:

- a1) Aplicar el modelo de programación 0-1 (Davis y McKeown, 1986), considerando que la evaluación del proyecto es proporcional al beneficio que arrojará.
- b1) Considerar que la evaluación establece un criterio de orden, asignando los recursos de acuerdo con esa prioridad hasta su agotamiento (Martino, 1995).
- c1) Tener en cuenta la evaluación y el costo como dos criterios de calidad del proyecto; realizar un análisis bicriterio para arribar a un *ranking* de todo el conjunto de proyectos; después distribuir los recursos igual que en b1.

La hipótesis de la proporcionalidad evaluación-beneficio no tiene bases realistas. La opción b1 es muy rígida; según ella, nunca sería razonable sustituir un proyecto muy costoso por dos o más proyectos baratos con evaluación ligeramente menor; tampoco se incluyen en esa regla de decisión consideraciones de política de distribución de los recursos entre proyectos que pertenecen a distintas áreas de clasificación que, aunque ajenas al *ranking*, no pueden ser desdeñadas (Martino, 1995). La variante c1 sería preferible a las demás en caso de existir un modo de agregar las preferencias del *decision maker* (DM) sobre la evaluación y el costo; mas esta tarea parece extremadamente difícil de cumplir, puesto que las razones de compensación entre el

costo y la evaluación no existen independientemente del resto de la cartera. La explosión combinatoria hace también imposible una exploración heurística sistemática del conjunto de posibles carteras. Y ninguna de las variantes considera el carácter impreciso, "borroso", de los requerimientos presupuestales de cada proyecto. Se requiere, además de considerar los aspectos "borrosos" del problema, una forma de apreciar la calidad de la distribución presupuestal completa, y un procedimiento de búsqueda que permita acercarse a la solución óptima.

El presente trabajo tiene como objetivo construir un modelo de preferencias no lineal, basado en lógica borrosa para reflejar la imprecisión de los requerimientos presupuestales, que pueda ser implementado con cierta eficiencia algorítmica en un Sistema de Apoyo a la Decisión (Decision Support System, DSS) para problemas de cartera de proyectos públicos. En casos reales, la complejidad del problema de optimización no lineal que surge no puede manejarse con algoritmos tradicionales y se propone, en sustitución, el empleo de un algoritmo genético. En la primera sección se describe el problema y, en la segunda, proponemos su modelo multiobjetivo en términos de funciones de pertenencia a ciertos conjuntos borrosos. A partir de la teoría básica del valor y de la generalización "borrosa" del enfoque tradicional, exponemos en la tercera sección nuestra propuesta para representar las preferencias del *decision maker* y cómo explotar el modelo mediante un algoritmo genético. En la cuarta sección se presenta brevemente el DSS CAPITAL con un ejemplo que muestra su efectividad. Por último, se presentan breves conclusiones.

Formulación del problema

Sean N proyectos de interés público que cumplen requisitos mínimos de aceptabilidad para ser apoyados, clasificables en k áreas A_i ($i = 1, \dots, k$) de actividad. Supongamos que cada proyecto está caracterizado por una evaluación e_j ($j = 1, \dots, N$) que, sin pérdida de generalidad, se asume en una escala de cero hasta diez. Supongamos también que a cada proyecto se le asigna un par (m_j, M_j) tal que:

- M_j es una cantidad de dinero que satisface plenamente los requisitos presupuestales del proyecto j .
- m_j es una cantidad tal que, en caso de no ser satisfecha, existirían serias dudas de que el proyecto j recibe un financiamiento adecuado.

Sea P el monto total de los recursos financieros disponibles, y asumamos como posible que existan restricciones presupuestales por cada área de conocimiento. Es decir, si P_i es el presupuesto dedicado al área i , supongamos que existen $P_{i \min}$ y $P_{i \max}$ tales que

$$P_{i \min} \leq P_i \leq P_{i \max}$$

El problema es: Determinar cuáles proyectos deben ser apoyados y con qué cantidad, de modo que se optimice el empleo de los recursos disponibles de acuerdo con el conjunto de creencias y preferencias del *decision maker*.

El modelo matemático del problema

Sea d_j la cantidad de recursos con que se apoya al proyecto j . Llamemos $m_j(d_j)$ a la función de pertenencia del proyecto, j al conjunto borroso de proyectos suficientemente financiados. Un modelo matemático del problema enunciado arriba es:

$$\begin{aligned} &\text{Maximizar } [\mu_1(d_1), \mu_2(d_2), \dots, \mu_N(d_N)] \\ &\underline{D} \in R_F \end{aligned} \quad (1)$$

($\underline{D} = (d_1, \dots, d_N)$ y R_F es la región factible determinada por las restricciones presupuestales.) La maximización vectorial de (1) se entiende como el proceso de encontrar el mejor compromiso de acuerdo con las preferencias del *decision maker*.

Asumiendo la existencia de una relación binaria "al menos tan buena como" ($>\sim$) definida sobre los $\underline{D} \in R_F$, con propiedades de transitividad y comparabilidad, puede probarse la existencia de una función de valor $U(\underline{D})$ representante de la relación $>\sim$ (French, 1986). Entonces, la solución del problema (1) corresponde a:

$$\begin{aligned} &\text{Max } U(\underline{D}) \\ &\underline{D} \in R_F \end{aligned} \quad (2)$$

Asumiendo la propiedad plausible de independencia preferencial mutua entre los N atributos del problema (1), es razonable modelar la función U de (2) como:

$$U = \sum_{j=1}^N v_j(\mu_j) \quad (3)$$

en la que v_j son ciertas funciones de preferencia unidimensionales (French, 1986).

Refinamiento del modelo clásico

Consideremos la función objetivo de los problemas de asignación de capital:

$$Z = \sum_{j=1}^N c_j x_j \quad (4)$$

donde:

- c_j es el beneficio asociado con el proyecto j .
- $x_j = 0, 1$. $x_j = 1$ si el proyecto j forma parte de la cartera; $x_j = 0$ en otro caso.
- Z representa el beneficio total asociado a una cierta cartera de proyectos.
- Sea $x(j)$ la función indicadora del conjunto de los proyectos financiados; es decir
- $x(j) = 1$ si el proyecto j recibe el financiamiento solicitado
- $x(j) = 0$ si el proyecto no recibe apoyo.

Entonces,

$$U = \sum_{j=1}^N v_j x(j) \quad (5)$$

Pero la imprecisión en los requerimientos de recursos sugiere tratar preferiblemente con el conjunto borroso de proyectos suficientemente financiados y transformar la indicadora $x(j)$ en una función de pertenencia que depende del presupuesto asignado al proyecto.

Entonces,

$$U = \sum_{j=1}^N c_j \mu_j \quad (6)$$

La utilidad c_j que el DM asocia al proyecto j es un valor subjetivo que debe depender de la naturaleza del proyecto y de la evaluación e_j recibida de los jueces. Por tanto $c_j = f_j(e_j)$, donde f_j es no lineal en general, y

$$Z = \sum_{j=1}^N f_j(e_j) \mu_j \quad (7)$$

Z depende del dinero asignado a cada proyecto que influye en m_j . $f_j(e_j)$ se comporta como una constante.

El problema ha derivado en

$$\text{Máx}_D = \sum_{j=1}^N f_j(e_j) \mu_j \quad (8)$$

con las restricciones al presupuesto total y por áreas.

Nuestra propuesta

El modelo de preferencias

Comparando (8) con (3) es razonable escoger

$$U = \sum_{j=1}^N w_j \mu_j(d_j) \quad (9)$$

interpretando las funciones $f_j(e_j)$ como factores de ponderación del problema (1). El peso que se asocia al proyecto j depende de su calificación y de la prioridad que se le asigne al área a la que pertenece. En caso de tratar con un número pequeño de proyectos, los pesos pueden hallarse por el método bien conocido de pedirle al DM la solución de ecuaciones de indiferencia (véase, por ejemplo, French, 1986; Fernández, 1999). Si son muchos los proyectos, y de varias áreas, proponemos la siguiente aproximación para disminuir el esfuerzo de modelación de las preferencias del DM:

- i) Sin pérdida de generalidad, supongamos que A_1 es el área más importante. Sea $w(e, A_1)$ el peso de un proyecto con evaluación e del área A_1 . Asignemos $w(10, A_1) = 1$, y resolviendo ecuaciones de indiferencia encontremos $w(9, A_1)$, $w(8, A_1)$, $w(7, A_1)$. Cualquier valor $w(e, A_1)$ se puede hallar por interpolación.
- ii) Calcúlese $w(10, A_2), \dots, w(10, A_k)$, resolviendo ecuaciones de in-

diferencia que involucren a cada uno de estos pesos con $w(10, A_1)$.

iii) Si son pocas áreas diferentes, repítase el proceso de i para hallar $w(9, A_k)$, $w(8, A_k)$, $w(7, A_k)$, k diferente de 1. En otro caso, extrapólese al área k la dependencia funcional en la dimensión e hallada para el área 1.

La función de pertenencia

En la interpretación de μ como grado de pertenencia al conjunto de los proyectos suficientemente financiados, y en ausencia de más información y de argumentos de peso en favor de una forma funcional más complicada, parece razonable admitir que:

- μ es lineal por tramos
- $\mu(M) = 1$
- $\mu(m) > 0$

donde hemos suprimido el subíndice j por simplicidad en la notación.

Nosotros proponemos escoger parámetros $0 < \alpha < 1$, $m/M < \beta \leq 1$ de modo que

$$\begin{aligned} \mu &= \alpha \text{ si } d = m \\ \mu(\beta M) &= 1, \text{ con } m/M < \beta \leq 1 \end{aligned} \quad (10)$$

y

$$\mu(d) = 0 \quad \text{si } d < m$$

$$\mu(d) = \frac{(1-\alpha)d + \alpha\beta M - m}{\beta M - m} \quad \text{si } m \leq d \leq \beta M$$

$$\mu(d) = 1 \quad \text{si } \beta M < d$$

La función μ así definida cumple con (10) con una discontinuidad de salto en $d = m$.

Con α y β se modela el sentido que tiene para el DM la idea de qué es un financiamiento suficiente. Nuestras pruebas han sido con $\alpha = 0.5$ y $\beta = 1$; los valores naturales de α y β razonablemente se encuentran en los intervalos $[0.4, 0.6]$ y $[0.9, 1]$, respectivamente.

La búsqueda genética

En casos reales en que se valoran varios cientos o miles de proyectos, los algoritmos de programación no lineal no pueden manejar la complejidad del problema (8). En los últimos años los algoritmos genéticos se han convertido en una herramienta potente para la solución de problemas difíciles en campos disímiles (Goldberg, 1989; Michalewicz, 1996; Kuri, 1999; Chu, 1997; Leyva y Fernández, 1999; Ordóñez y Valenzuela, 1992; Valenzuela y Uresti, 1996), y en particular para el tratamiento de la no linealidad y de la optimización global en tiempo polinomial. En nuestro caso, la implementación del algoritmo genético abarca los siguientes aspectos.

Información para evaluar una propuesta de cartera

El proceso de búsqueda genética, para evaluar la "adaptabilidad" de una propuesta de solución, necesita manejar la siguiente información, la cual se deriva del modelo de preferencias y de la función de preferencia:

- Clasificación de los proyectos por área.
- Presupuesto total por ejercer.
- Restricciones presupuestales por área.
- Restricciones presupuestales de operatividad por proyecto (m_j, M_j).
- Otros parámetros de las funciones de pertenencia.
- Preferencias del DM en la dimensión de la escala evaluativa.
- Prioridades entre áreas.

Estructura del individuo

Cada individuo es una representación en binario de una distribución particular del presupuesto entre los N proyectos. En esa estructura, el presupuesto que cada proyecto recibe está representado por su función de pertenencia $\mu_j(d_j)$, con valores entre cero y uno. El valor de d_j se puede obtener por la aplicación inversa de una redefinición inyectiva de μ_j en la que, si $\mu_j(d_j) = 0$, entonces $d_j = 0$, y además, si $\mu_j(d_j) = 1$, entonces $d_j = \beta M_j$. De este modo, evitamos las dificultades en el empleo de la memoria que surgirían si fuera necesario reservar espacio para representar, de manera explícita, valores de d_j que pueden ser grandes

y notoriamente desiguales. Se dedican cinco bits a representar cada valor particular μ_j . El individuo tiene entonces un tamaño de $5N$ bits.

Generación de una solución inicial

Para generar una solución inicial factible, se intenta simular la heurística de un DM que conforma la cartera sin apoyo de una herramienta de análisis de la decisión. Sea A_k el área más importante, y sea $R = \mu_{j_1}, \mu_{j_2}, \dots, \mu_{j_m}$ un ranking de los proyectos de esa área. La heurística consiste en asignar al proyecto más importante (j_1) una cantidad de recursos d_{j_1} tal que $\mu_{j_1}(d_{j_1}) = 0.8$, y de la misma forma continuar recorriendo el *ranking* hasta su fin o hasta agotar los recursos que se pueden dedicar al área k . Después, se repite para todas las áreas en orden de importancia. Si en alguna deja de cumplirse la restricción presupuestal mínima, se modifica la asignación realizada en el área que la precede en orden de importancia, eliminando el apoyo a sus proyectos de menor calidad.

El operador de mutación

Una vez que se ha decidido aplicar el operador de mutación a un individuo determinado, se decide aleatoriamente cuál de sus genes cambiará. El individuo resultado de la operación sólo difiere de quien le dio origen en uno de sus aleles (un cero en lugar de un uno o viceversa).

Generación de la población inicial

A partir de la solución inicial, se genera la población mediante mutaciones al azar.

Sea n_1 (par) el tamaño de la población al final del proceso de generación. Empezando con la solución inicial y $n = 1$, hacer hasta $n = n_1$:

- a) Si $n = 1$, hay que realizar una mutación de la solución inicial; asignar a n el valor 2 e incluir el nuevo individuo en la población actual.
- b) Si $n > 1$, hay que escoger al azar un individuo de la población actual y realizar una mutación.

- c) Incluir al nuevo individuo en la población actual e incrementar n en una unidad.

La función de adaptabilidad

A cada individuo se le asocia un valor de la función de adaptabilidad F tal que:

- $F = 0$ si la distribución presupuestal no es factible.
- $F = U$ (dada por la expresión (9)) si $\underline{D} \in R_F$.

El operador de cruzamiento

Dados dos individuos que han sido seleccionados para cruzarse, se define en forma aleatoria un punto de cruce que determina en cada individuo una parte izquierda y una derecha. La formación de los dos individuos productos del cruzamiento se realiza mediante la unión de la parte izquierda de un padre con la derecha del otro, y viceversa.

Formación de la nueva población

El proceso de formación de la nueva población consta de dos pasos: selección y alteración. A partir de los n_1 miembros de $P(t)$ se seleccionan los n_1 miembros de $P(t+1)$ por el clásico método de la ruleta (véase por ejemplo, Michalewicz, 1996). Posteriormente se forman $n_1/2$ parejas a las que se aplica el operador de cruzamiento para generar los n_1 nuevos miembros de $P(t+1)$ (alteración total). El segundo momento en la alteración de $P(t+1)$ corresponde a la mutación. Se trabaja con un índice de mutación fijo que expresa la probabilidad de que un individuo cualquiera mute. Generando números aleatorios a partir de una distribución uniforme en $[0,1]$ se determina si cada individuo específico mutará o no. En caso afirmativo se aplica el operador correspondiente.

Resumen del algoritmo

1. Crear una solución inicial heurística y asignarla a mejor solución.
2. Repetir hasta agotar el tiempo de cómputo previsto (número de reinicios), o hasta obtener una solución suficientemente buena (a criterio del DM).
 - a) Generar la población inicial (con $n1$ miembros) por mutaciones a partir de la solución inicial.
 - b) Hacer $GEN = 1$.
 - c) Seleccionar los $n1$ miembros de la nueva población.
 - d) Alterar la población mediante el operador de cruzamiento.
 - e) Aplicar el operador de mutación a los individuos seleccionados.
 - f) Seleccionar el mejor individuo de su generación. Compararlo con mejor solución, y si aquél es más adaptado, actualizar mejor solución.
 - g) Hacer $GEN = GEN + 1$. Si GEN es ya el número máximo de generaciones, tomar mejor solución (el mejor individuo encontrado hasta el momento), y convertirlo en solución inicial para repetir el ciclo enunciado en 2.

Nótese que nuestra propuesta difiere de los algoritmos genéticos clásicos en varios aspectos, quizás más significativamente en el operador de mutación. En algunas pruebas realizadas observamos mucha mayor eficiencia utilizando la forma aquí propuesta en comparación con la que se presenta en Michalewicz (1996).

Complejidad del algoritmo

Obsérvese que el tamaño del problema influye en el paso 1 (que se realiza solamente una vez, y el esfuerzo necesario es despreciable en comparación con la búsqueda genética), y cuando se requiere evaluar la función de adaptabilidad de un individuo. Puesto que ni el tamaño de la población, ni el número máximo de generaciones, ni la cantidad de veces que se repite el ciclo externo del algoritmo dependen de N , la complejidad está determinada por la evaluación de la función de adaptabilidad. Por la forma de esta función (expresión 9) se deduce que la cantidad de operaciones necesarias para evaluarla es proporcional a N . La complejidad es polinómica.

El sistema CAPITAL

Un sistema de apoyo a la decisión se desarrolla con el objeto de apoyar el proceso de toma de decisiones en la solución de un problema específico y durante una, varias o todas las etapas del proceso. Lograr esto requiere:

- Organizar la información relevante y facilitar su consulta.
- Construir un modelo de preferencias del (o los) DM que recoja lo esencial de su subjetividad para el problema que se está resolviendo.
- Sobre la base de lo anterior, construir también un modelo de evaluación de las alternativas que se están comparando.
- Con frecuencia, un mecanismo que, de alguna manera, permita gerenciar automáticamente la experiencia acumulada e incorporarla en la base informativa.

CAPITAL (CARtera de Proyectos de ImportANCia sociaL) es un sistema de apoyo para la toma de decisiones (*decision support system*) en problemas de conformación de cartera de proyectos de significación social, en el que el indicador de beneficio económico directo no tenga un papel principal. Ofrece como solución la distribución del presupuesto entre proyectos que compiten por él. Presenta una interfaz dirigida al usuario, similar a la corriente en ambientes visuales. La pantalla inicial presenta tres opciones principales: Archivo, Editar y Run. Con la opción Archivo, el usuario puede cargar un archivo ya existente o generar uno nuevo. Con la opción Editar, el usuario puede modificar o recuperar la información actual sobre Calificaciones, Preferencias, Presupuesto, Restricciones, Solución. En la opción Run, el usuario dispone de dos subopciones: Solución inicial, en la que se genera la población inicial como se vio cuando abordamos la generación de una solución inicial, y Correr, mediante la que se hace operar el proceso de búsqueda genética sobre la solución actual.

Aunque el usuario puede ser un DM sin conocimientos sistemáticos de computación o de modelación matemática, la eficiencia de CAPITAL se incrementa con la interacción DM-analista de la decisión-sistema. Durante la búsqueda, el sistema genera información sobre coeficientes de sensibilidad de la función objetivo, que puede utilizarse para proponer nuevas soluciones, probar y explorar nuevas zonas prometedoras que agilicen la convergencia.

Hay dos situaciones especiales interesantes que es necesario discutir: la redundancia y la complementariedad de proyectos. CAPITAL hace cero la función de adaptabilidad de los individuos (carteras) donde se apoyan proyectos que redunden; nunca aparecerán en la solución final. Por su parte, la complementariedad —el hecho de que la decisión de apoyar algún proyecto potencia a otros— no se puede tratar con un modelo sencillo. Una forma simple de abordarla con CAPITAL es agrupar los proyectos que se complementan, tratarlos como uno solo con todo lo que esto implica: evaluación, función de pertenencia, etc. De hecho, esta agrupación equivale a una regla de decisión que obliga a aceptar o rechazar en bloque los proyectos que manifiestan sinergia.

Un ejemplo numérico

El problema que utilizamos como ejemplo es el siguiente:

Distribuir un presupuesto de 5 000 (en miles de dólares) entre un total de 40 proyectos solicitantes, agrupados en cuatro áreas: 14 en el área 1; 8 en el área 2; 10 en el área 3, y 8 en el área 4. Además, el DM establece los siguientes rangos presupuestales máximos y mínimos por área:

	% Mínimo	% Máximo
Área 1	30	50
Área 2	20	40
Área 3	16	30
Área 4	10	24

Los datos asociados a los proyectos se encuentran resumidos en el

Cuadro 1.

Proyecto	Área	M	M	Calificación	W
1	1	150	450	9.6	8.4
2	1	150	230	9.4	7.59
3	1	200	300	9.4	7.59
4	1	80	150	9.3	7.2
5	1	130	198	9.2	6.79
6	1	187	283	9.2	6.79
7	1	117	194	9.15	6.59
8	1	190	262	9.13	6.52

Modelo y sistema de apoyo a la decisión para problemas de cartera

Cuadro 1. Conclusión

Proyecto	Área	M	M	Calificación	W
9	1	149	196	9.1	6.4
10	1	52	82	9	6
11	1	53	74	8.9	5.729
12	1	50	83	8.8	5.46
13	1	140	194	8.8	5.46
14	1	135	184	8.6	4.92
15	2	113	193	9.9	7.19
16	2	125	210	9.7	6.59
17	2	201	284	9.5	6
18	2	115	151	9.4	5.69
19	2	103	139	9	4.5
20	2	102	121	8.9	4.29
21	2	100	200	8.7	3.89
22	2	150	230	8.6	3.69
23	3	200	300	10	6.66
24	3	80	150	9.7	6.06
25	3	130	198	9.5	5.66
26	3	187	283	9	4.66
27	3	117	194	8.7	4.06
28	3	190	262	8.7	4.06
29	3	149	196	8.5	3.66
30	3	102	192	8.4	3.46
31	3	143	208	8.2	3.06
32	3	102	211	8.1	2.86
33	4	140	194	9.8	4.75
34	4	135	184	9.5	4.37
35	4	113	193	9.4	4.25
36	4	125	210	9.2	4
37	4	201	284	9.1	3.87
38	4	115	151	9.1	3.87
39	4	103	139	9	3.75
40	4	102	121	8.7	3.37

Los valores de la columna W son calculados según se explicó en el modelo de preferencia.

Área	Solicitud financiera media	Peso promedio
1	166.57	6.531
2	158.56	5.23
3	176.75	4.42
4	156.88	4.028

La columna intermedia se obtiene de promediar las semisumas de m_j y M_j .

Con la anterior información aplicamos el proceso de algoritmos genéticos utilizando los siguientes parámetros:

Tamaño de la población = 50
 Número de reinicios = 25
 Número de generaciones por reinicio = 5 000
 Índice de mutación = 0.20
 $\alpha = 0.5$
 $\beta = 1.0$

El cuadro 2 resume la información de la solución inicial factible.

Cuadro 2.

Proyecto	Asignación	Valor de pertenencia (μ)
1	333.87	0.806
2	199.03	0.806
3	261.29	0.806
4	122.90	0.806
5	171.68	0.806
6	245.84	0.806
7	164.19	0.806
8	234.13	0.806
9	0	0
10	0	0
11	0	0
12	0	0
13	0	0
14	0	0
15	162.03	0.806
16	177.10	0.806
17	251.87	0.806
18	137.06	0.806
19	125.06	0.806
20	113.65	0.806
21	161.29	0.806
22	0	0
23	261.29	0.806
24	122.90	0.806
25	171.68	0.806
26	245.84	0.806
27	164.19	0.806
28	0	0

Cuadro 2. Conclusión

Proyecto	Asignación	Valor de pertenencia (μ)
29	0	0
30	0	0
31	0	0
32	0	0
33	173.10	0.806
34	165.03	0.806
35	162.03	0.806
36	171.61	0.774
37	0	0
38	0	0
39	0	0
40	0	0

Al término del proceso obtuvimos la solución final, cuya información se encuentra resumida en el cuadro 3.

Cuadro 3.

Proyecto	Asignación	Valor de pertenencia
1	159.68	0.516
2	230	1
3	300	1
4	150	1
5	198	1
6	0	0
7	194	1
8	262	1
9	196	1
10	82	1
11	74	1
12	83	1
13	194	1
14	184	1
15	193	1
16	210	1
17	246.52	0.774
18	151	1
19	139	1
20	121	1
21	0	0
22	0	0

Cuadro 3. Conclusión

Proyecto	Asignación	Valor de pertenencia
23	274.19	0.871
24	150	1
25	198	1
26	0	0
27	119.48	0.516
28	0	0
29	0	0
30	104.90	0.516
31	0	0
32	0	0
33	190.52	0.968
34	184	1
35	0	0
36	0	0
37	0	0
38	151	1
39	139	1
40	121	1

El análisis de la solución final y su comparación con la solución inicial heurística arroja los siguientes puntos interesantes:

- i) La función de adaptabilidad se incrementa de 112.95 a 154.859, para un aumento significativo del 37 por ciento.
- ii) En la solución inicial hay 24 proyectos apoyados, que pasan a 29 en la solución final que da el algoritmo genético.
- iii) Heurísticamente parece plausible conformar la cartera de acuerdo con el orden de los “pesos”, respetando las restricciones presupuestales por área. En la solución final, el orden determinado por los pesos se viola en el caso de los proyectos 6, 21, 22, 26, 28, 29, 35, 36 y 37, los cuales no están en la cartera, mientras que otros, con menor peso, sí reciben apoyo.
- iv) Los proyectos 1, 17 y 27, aunque se mantienen en la cartera, sufren reducciones en su apoyo.
- v) Se le concede financiamiento a los proyectos 9, 10, 11, 12, 13, 14, 30, 38, 39 y 40, que no lo tenían en la solución inicial.

Nosotros consideramos que la propuesta del algoritmo es perfectamente sustentable y que ofrece variantes de mucho interés que son

virtualmente invisibles para un enfoque heurístico, como se explica a continuación:

- La “injusticia” más marcada parece ser la cometida contra el proyecto 6. Sin embargo, nótese que él no es especialmente importante dentro del área 1. Su peso se aproxima a la media, pero es uno de los tres más costosos de su área. Sus requerimientos financieros son más de 40% superiores a la media del área. Tomados en conjunto, los proyectos 9 y 10, ambos de excelencia, no requieren más recursos que él.
- El proyecto 21 es casi el de menor importancia dentro del área 2. No clasifica siquiera entre los 30 proyectos de más relevancia de todo el conjunto, y es costoso en comparación con otros de peso relativamente similar como 38 y 39.
- El proyecto 22 es uno de los de menor significación y muy costoso en relación con 39 y 40.
- El proyecto 28 es uno de los más costosos de su área (27.9% por encima de la media), y su ponderación no alcanza el valor promedio. Es mucho más costoso que los proyectos 30, 38, 39 y 40.
- El proyecto 26 tiene un peso aproximadamente promedio dentro del área 3, pero es el segundo en el consumo de recursos (33% por encima de la media). Por esa razón el algoritmo prefiere a 27 y 30, mucho más baratos. Los proyectos de otras áreas que son apoyados y tienen menor peso (19, 20, 34, 38, 39, 40) son considerablemente más baratos. Los recursos que juntos necesitan los proyectos 38 y 40 son inferiores a los del 26.
- El proyecto 37 es el más costoso de su área sin llegar siquiera al peso promedio de ella.
- Los proyectos 35 y 36 se quedan fuera de la cartera porque son muy costosos en comparación con 38, 39 y 40. Obsérvese que los recursos que se necesitan para el par 35 y 36 financian completamente tres proyectos. Se cambian dos proyectos con calificaciones de excelencia por otros tres, dos de los cuales también son excelentes y el tercero con una evaluación suficientemente alta.
- El proyecto 29 es comparable en calidad al 30 y es sin embargo más costoso. No es significativamente más importante que el proyecto 40, pero su diferencia en costo es apreciable.
- El proyecto 1 es, con mucho, el más costoso de todos los propuestos. A pesar de su importancia, es natural que no reciba todo el apoyo pedido.

- El proyecto 17 es el más costoso de su área. Aun con la reducción que sufre en la solución final, sigue siendo el que más apoyo recibe dentro de su área, y el cuarto en toda la cartera.
- El proyecto 27 no alcanza la importancia media dentro de su área. Su presencia en la cartera se explica por qué es algo más barato que lo típico en su contexto.
- Los proyectos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 pertenecen al área de mayor importancia, no son particularmente costosos y están dentro del subconjunto de los 20 más significativos de acuerdo con sus pesos. Con los recursos que se ahorran al sacar de la cartera al 6 y reducir el apoyo a 1, alcanza para apoyar a los proyectos 10, 11, 12 y 14.
- Los proyectos 38, 39 y 40 son propuestas que, aunque en la parte final del orden de importancia por el área a que pertenecen, tienen calidad y son suficientemente baratos. 39 y 40 juntos aportan más a la función objetivo que la contribución del proyecto 6 que, por sí solo, necesita más recursos que ambos. La solución final es entonces consecuente con las preferencias del *decision maker* recogidas en los pesos.

Una solución heurística no hubiera dejado fuera de la cartera al proyecto 6, y le hubiera concedido casi todo el apoyo pedido al 1. Entonces, las restricciones presupuestales al área 1 harían salir de la cartera a los proyectos 12, 13 y 14. Probablemente hubiera aceptado los proyectos 35 y 36, y rechazado 38, 39 y 40. Plausiblemente el proyecto 26 hubiera recibido algún apoyo en lugar del 30, pero se necesitaría una cantidad adicional que podría tomarse del 27, que entonces quedaría sin financiamiento. Sólo 25 proyectos serían apoyados en lugar de los 29 que sugiere nuestra propuesta.

Conclusiones

El procedimiento descrito permite modelar con razonable aproximación las preferencias del DM sobre carteras de proyectos de relevancia social. La imprecisión en los requerimientos de recursos financieros se modela naturalmente con predicados "borrosos". De hecho, la generalización "borrosa" del problema de asignación de capital, un clásico de la programación 0-1, permite llegar al mismo modelo que se obtiene de un planteamiento multiobjetivo. Esa coincidencia habla en favor de la legitimidad del enfoque.

Después de diversas pruebas con variantes de algoritmos genéticos, nos decidimos por un procedimiento que combina operadores clásicos con propuestas diferentes; las experiencias computacionales realizadas apuntan a una mayor eficiencia de nuestra propuesta. La complejidad algorítmica es lineal. La heurística genética se ratifica como herramienta para problemas muy complicados.

El modelo y el algoritmo genético que lo explota han sido realizados en CAPITAL, un sistema capaz de cumplir con las funciones principales de los DSS. En varios ejemplos analizados, hasta de mediano nivel de complejidad, el sistema se ha comportado como una herramienta potente para obtener mejores soluciones en problemas de cartera de proyectos públicos, en un tiempo razonable como para permitir el trabajo interactivo con microcomputadora Pentium III a 450 MHz. La rapidez de convergencia a mejores soluciones se incrementa si el DM participa, junto con un analista de la decisión, en la interacción con CAPITAL. Problemas de alta complejidad; con cientos o miles de proyectos en competencia, se requieren medios de cómputo más sofisticados. Se potencia la capacidad de decisión y gestión de entidades del sector público en una prueba interesante de la fuerza combinada de modelos más realistas y complicados con heurísticas poderosas basadas en computadora.

Referencias bibliográficas

- Boardman, A. (1996), *Cost-benefit analysis: Concepts and practices*, New Jersey, Prentice Hall.
- Chu, P.C. (1997), *A Genetic Algorithm Approach for Combinatorial Optimization Problems*, tesis de doctorado, University of London.
- Davis, R. y P. McKeown (1986), *Modelos cuantitativos para administración*, México, Grupo Editorial Iberoamérica.
- Dorfman, R. (1996), "Why Cost-Benefit Analysis is Widely Disregarded and What to Do About it?", *Interface* 26, núm. 1, pp. 1-6.
- Fernández, E. (1999), "El método EDIPO para la decisión multicriterio", *UPIICSA Tecnología, Ciencia, Cultura*, vol. 3, núm. 19, pp. 25-30.
- French, S. (1986), *Decision Theory: An Introduction to the Mathematics of Rationality*, Nueva York-Toronto-Brisbane, Halsted Press.
- Goldberg, D. (1989), *Genetic Algorithms in Search, Optimization and Machine Learning*, Reading, Addison-Wesley.
- Kuri, A. (1999), *A Comprehensive Approach to Genetic Algorithms in*

- Optimization and Learning. Theory and Applications*, México, Instituto Politécnico Nacional.
- Leyva, J.C. y E. Fernández (1999), "A Genetic Algorithm for Deriving Final Ranking from a Fuzzy Outranking Relation", *Foundations of Computing and Decision Sciences* 24, núm. 1, pp. 33-47.
- Markowitz, H. (1991), *Portfolio Selection*, 2a. ed., Cambridge, Blackwell.
- Martino, J. (1995), *Research and Development Project Selection*, Nueva York-Chichester-Brisbane-Toronto-Singapur, Wiley.
- Michalewicz, Z. (1996), *Genetic Algorithms + Data Structures = Evolution Programs*, Berlin-Heidelberg-Nueva York, Springer.
- Ordóñez, G. y M. Valenzuela (1992), "Optimización de permutaciones con algoritmos genéticos: El problema del viajante", *Proc. of the Third Latin-American Congress of Artificial Intelligence*, pp. 271-282.
- Roy, B. (1996), *Multicriteria Methodology for Decision Aiding*, Dordrecht, Kluwer Academic Publisher.
- Saaty, T. L. (1980), *The Analytic Hierarchy Process*, Nueva York, McGraw Hill.
- Valenzuela, M. y E. Uresti (1996), "Un algoritmo genético no generacional para optimización multiobjetivo", *Proc. of the Fifth Latin-American Congress of Artificial Intelligence*, pp. 417-427.
- Young, M. (1998), "A Minimax Portfolio Selection Rule with Linear Programming Solution", *Management Science* 44, núm. 5, pp. 673-683.

Gestión y organización

La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa

Tom Christensen y Per Lægreid*

Los sistemas político-administrativos de las democracias occidentales se basan en una mezcla compleja y a menudo ambigua de normas y valores relacionados con el control político-administrativo, códigos de conducta profesional, procesos adecuados y un gobierno basado en reglas, responsabilidad democrática, ética del servicio público y participación de los grupos afectados (Olsen, 1998). Esa complejidad de los modernos sistemas de servicio civil con una pluralidad de funciones ha sido puesta en tela de juicio en los últimos veinte años por el modelo de la nueva administración pública, una ola reformista que representa un modelo económico universal de gobierno y organización que centra su atención en la eficiencia. Sin embargo, poco se ha hecho en lo que respecta a la evaluación de los efectos de las reformas del modelo de la nueva administración pública, ni en lo relacionado con la consecución de la importante meta de la eficiencia ni en cuanto se refiere a los efectos sobre otras metas, como la de la gobernanza política, ** lo cual se debe parcialmente al hecho de que no se trata de

* Tom Christensen es investigador del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Oslo y Per Lægreid es investigador del Departamento de Administración y Teoría de la Organización en el LOS-Center de la Universidad de Bergen. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega. Artículo recibido: 01/2000; artículo aceptado: 08/2000.

Ponencia preparada para su presentación en el Tercer Simposio Internacional sobre Investigación en Administración Pública, Universidad de Aston, Birmingham, 25 al 26 de marzo de 1999.

** El original en inglés dice *political governance*. Luego de abundantes discusiones respecto del término *governance* en inglés, el Servicio de Traducción de la Comisión Europea decidió que se traduciría al español por *gobernanza*. El *Diccionario de la Lengua Española* consigna el término como "acción y efecto de gobernar o gobernarse"; únicamente habría que definir una

una tarea fácil (Peters y Savoie, 1998). Existen pocas pruebas de que la aplicación de las estrategias de reforma basadas en el modelo de la nueva administración pública produzca realmente los resultados deseados. A menudo, los efectos y consecuencias del modelo de la nueva administración pública se dan por supuestos o se prometen, pero no se documentan. Dichos efectos son difíciles de cuantificar y muy controvertidos: se argumenta en contra de las relaciones entre las causas y los efectos; los indicadores de la eficiencia y la efectividad son elusivos con mucha frecuencia; los efectos secundarios son difíciles de rastrear; y frecuentemente la metodología que se utiliza en la evaluación del modelo de la nueva administración pública es insuficiente (Hesse, Hood y Peters, 1999; Keauden y Van Mierlo, 1998; Olsen, 1996; Pollitt, 1995).

En este trabajo centraremos nuestra atención en un conjunto de efectos y consecuencias —los efectos sobre el control político en el plano central— y trataremos de abordar algunos de esos desafíos combinando ideas teóricas y estudios empíricos. Utilizando como fondo el marco de los procesos de reformas y el contenido de éstas, nos preguntamos si la ola reformista está debilitando potencialmente el control democrático de los políticos sobre el servicio civil y sobre los procesos públicos de toma de decisiones y analizamos los efectos potenciales y reales que ejercen sobre el control político las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública.

Algunas de las principales interrogantes son: ¿Puede el modelo de la nueva administración pública considerarse en general como una reforma congruente que favorece la disminución del control político e incrementa la influencia administrativa y la autonomía institucional o es un paquete de reformas incongruentes, con elementos que apuntan en diferentes direcciones? ¿Qué consecuencias tiene para los procesos de toma de decisiones el prestar más atención a las consideraciones y valores económicos? ¿Está la devolución estructural de facultades* debilitando el potencial de control político?; y, finalmente, ¿está la contratación causando que las relaciones político-administrativas se basen más en el rendimiento de cuentas individual y en las estrategias de adaptación que en las responsabilidades políticas colectivas?

segunda acepción que reflejara el nuevo significado como método o sistema de gobierno. Una vez consolidada, la nueva acepción permitiría distinguir entre "gobierno", "governabilidad" y "gobernanza". [N. del E.]

*El concepto de la "devolución estructural de facultades" es lo que en inglés se conoce como *structural devolution*. La definición del término *devolution* es: "transferencia de poder y autoridad del gobierno central a los gobiernos locales"; en el caso de este artículo, como se verá más adelante, se refiere a la transferencia de poder a los diferentes planos y agencias subordinados a la administración pública. [N. del T.]

En este trabajo hacemos énfasis primero en una perspectiva transformadora de las reformas administrativas que pone en tela de juicio la tesis de la globalización, tesis que subraya la difusión rápida y determinista de un modelo universal de reformas como lo es el de la nueva administración pública. Argumentamos que las doctrinas de dicho modelo se transforman cuando se enfrentan a las tradiciones histórico-institucionales y al estilo de normatividad administrativa nacional de los diferentes países. Segundo, describimos las principales características del modelo de la nueva administración pública, argumentando que, en un plano general, el concepto tiene un enfoque unidimensional en la economía y la eficiencia, pero también que, en un plano más específico, existe un conflicto en el seno de ese concepto entre el control político-administrativo central y la autonomía administrativa e institucional "local". Tercero, ilustramos esta paradoja centrandone nuestra atención en la devolución estructural de facultades y la contratación, dos características principales del modelo de la nueva administración pública. Cuarto, analizamos la relación entre el control político y la autonomía administrativa con respecto a la cuestión del rendimiento de cuentas y la responsabilidad, tratando de resumir algunos de los principales efectos negativos y positivos posibles del modelo de la nueva administración pública sobre la gobernanza política.

Para ilustrar nuestro análisis, mostraremos las diferencias entre algunas características de la reforma en tres países, Australia, Nueva Zelanda y Noruega, sin intentar compararlos de una manera amplia y sistemática ni entrar en detalles respecto a ciertos elementos de la reforma. Tanto Australia como Nueva Zelanda se embarcaron en un proceso de reforma sustancial entre 1983 y 1984, iniciado por los gobiernos laboristas, pero eligieron rutas un tanto diferentes en lo concerniente a la rapidez, alcance y contenido de las reformas al servicio civil, pues Nueva Zelanda adoptó un estilo "arrollador" más agresivo y exhaustivo, mientras que Australia eligió un rumbo más gradual y orientado hacia el consenso (Castles *et al.*, 1996; Mascarenhas, 1996). En Noruega, las reformas comenzaron tardíamente y siguieron adelante con grandes reservas, la mayor parte del tiempo con el Partido Laborista en el poder, si bien adquirieron un poco más de velocidad a mediados de los años noventa (Lægreid y Roness, 1998; Olsen, 1996).

La base empírica de los ejemplos que utilizamos a manera de ilustración en los casos de Australia y Nueva Zelanda está formada por extensas reseñas críticas de los estudios existentes sobre las reformas, así como por entrevistas y reuniones con investigadores y servi-

dores civiles. Los datos correspondientes a Noruega fueron tomados de varias fuentes, entre ellas estudios detallados sobre las reformas, pero la fuente principal fue una amplia encuesta hecha a alrededor de 2 500 entrevistados en 1996 del servicio civil central en puestos ejecutivos y más altos (Christensen y Læg Reid, 1998a).

Una perspectiva transformadora sobre la reforma administrativa

Una manera de interpretar el modelo de la nueva administración pública es poner de relieve que se trata de un concepto o "fórmula" de modernización, preparada y difundida por patrocinadores internacionales del concepto, y que se está difundiendo alrededor del mundo y en los sistemas político-administrativos nacionales, ejerciendo un marcado efecto en las actitudes y el comportamiento de los responsables de tomar las decisiones (Røvik, 1996 y 1998). Tal interpretación puede basarse en un punto de vista determinista ambientalista (Olsen, 1992) que pone el acento en el hecho de que el modelo de la nueva administración pública es un conjunto de ideas reformistas que han sobrevivido a los procesos de selección y demostrado su fortaleza. La presión determinista del medio ambiente puede significar, ya sea que esas reformas son en realidad las más efectivas y eficaces, ya sea demostrar que el modelo de la nueva administración pública es un mito o "moda" que tiene un "predominio ideológico" como el paquete de reformas más apropiado y que se utiliza para aumentar la legitimidad del sistema político-administrativo (Meyer y Rowan, 1977).

Nosotros argumentaremos que los procesos de reformas públicas, como los relacionados con el modelo de la nueva administración pública, no se caracterizan por un simple ajuste de las actuales doctrinas internacionales sobre la administración. Evidentemente, los conceptos de la reforma son filtrados, interpretados y modificados a través de la combinación de dos procesos más cuya base es nacional. Uno de ellos lo integran la historia, la cultura, las tradiciones y la gobernanza político-administrativos nacionales, desarrollados de una manera evolutiva; y el otro lo constituyen las acciones efectivas emprendidas por los dirigentes políticos y administrativos para favorecer las metas colectivas mediante la planeación administrativa y una política administrativa nacional activa (Olsen, 1992; Olsen y Peters, 1996).

La perspectiva transformadora se pone de manifiesto a través de la

combinación de las características internas y ambientales de la reforma para explicar por qué el modelo de la nueva administración pública puede tener efectos y consecuencias diferentes en distintos países (Christensen y Læg Reid, 1998b). En un extremo, la presión del medio ambiente internacional para adoptar las reformas del modelo de la nueva administración pública puede tener efectos profundos sobre los sistemas nacionales, favorecidos por un liderazgo político-administrativo y la compatibilidad con las tradiciones histórico-culturales. En el otro, la presión del medio ambiente para adoptar las reformas puede producir pocos cambios y efectos, porque los dirigentes políticos y administrativos tratan conscientemente de detener o evitar las reformas debido a que no son compatibles con las normas y valores tradicionales (Brunsson y Olsen, 1993). Esos extremos corresponden a procesos de descontextualización, que ponen el énfasis en la idoneidad y armonía entre los conceptos de cambios ambientales y las necesidades internas, y en procesos de contextualización, que se enfocan en la singularidad de los sistemas nacionales y en la falta de compatibilidad con reformas producidas en el exterior, así como con los valores y normas de dichas reformas (Røvik, 1996).

Debemos ser realistas y admitir que existen razones para creer que, cuando se transfieren a los sistemas político-administrativos nacionales, los conceptos y procesos de reforma generados en el exterior son más complejos y tienen efectos y consecuencias más variados y ambiguos que los extremos que acabamos de esbozar. Los líderes políticos pueden utilizar pragmáticamente algunas porciones de las reformas generadas en el exterior o tratar de redefinir sus elementos ambiguos en el contexto nacional con el propósito de que armonicen con las metas instrumentales; o pueden manipular conscientemente las reformas como mitos y símbolos, aparentando ponerlas en práctica, pero sin tener realmente la intención de hacerlo, y tratar de promover su legitimidad a través de ambigüedades o separando el discurso de las decisiones y las acciones (Brunsson, 1989); o bien, pueden aceptar las reformas y dejar que las pongan en práctica los líderes administrativos, permitiendo así que los ajustes y modificaciones sean adecuadas para las características culturales institucionales (Røvik, 1998).

Dada la complejidad potencial mostrada por la perspectiva de la transformación, vemos que los efectos que ejercen las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública sobre el control político pueden apuntar en diferentes direcciones. Los políticos pueden tener la intención de mantener o fortalecer su poder y control

valiéndose conscientemente de la ola reformista, ya sea instrumental o simbólicamente, ya sea de ambas maneras; pero también pueden perder el control al aceptar elementos de la reforma que debiliten su liderazgo, ya sea porque ésta es su intención o porque están bajo presión o porque no entienden los efectos y consecuencias de las reformas o porque tienen una idea falsa de las consecuencias culturales. Por lo demás, los efectos de las reformas del modelo de la nueva administración pública sobre el control político-democrático también pueden estar relacionados con la manera como los líderes administrativos definen o redefinen su papel y ponen en práctica las reformas.

La perspectiva transformadora centra su atención en las dimensiones ambientales externas y en las dimensiones instrumentales culturales y políticas internas para entender el fondo de las reformas, los rumbos tomados por éstas (su contenido) y los efectos experimentados y logrados a través del modelo de la nueva administración pública. Basándonos en esas dimensiones observadas en los tres países seleccionados, analizaremos los efectos potenciales y reales —qué efectos se esperaban según la teoría y cuáles fueron los resultados empíricos obtenidos— y cómo se relacionan esos efectos con la variedad de contextos de las reformas y con el contenido de éstas.

Las características ambientales plantean interrogantes respecto a la turbulencia y la inseguridad que generan la necesidad de introducir cambios sustanciales en el sector público o de adaptarse a los mitos internacionales de modernidad. Aparentemente, Nueva Zelanda y Australia, esta última en menor medida, sintieron que se encontraban en crisis económica y eso facilitó la presión para llevar a cabo reformas exhaustivas del servicio civil destinadas a reducir el Estado (Evans *et al.*, 1996); las reformas económicas tenían que incluir al sector estatal, que representaba una gran proporción del PIB. Uno de los posibles efectos era el fortalecimiento del control del mercado a expensas del control político. Así, la presión del medio ambiente se definió como determinista, en una especie de reflexión sobre “el peor de los escenarios”. En Australia, por ejemplo, se argumentó que, sin una “cirugía mayor”, el país terminaría como una “república bananera” (Campbell y Halligan, 1992, p. 92; Melleuish, 1998, p. 80). Además, su pertenencia al grupo de países típicamente anglo-estadunidenses o “anglohablantes” podía hacer que fuera más fácil imitar los elementos de las reformas puestas en práctica en Estados Unidos y en el Reino Unido (Castles, 1989; Halligan, 1998; Hood, 1996).

En Noruega, por otra parte, no existía una crisis económica evi-

dente que pudiera legitimar la puesta en práctica de reformas públicas exhaustivas, y la distancia respecto a los elementos de la reforma anglo-estadunidense era mayor. Un Estado intervencionista y planificador con un sector público más grande bajo un estrecho control político se consideraba como un medio adecuado para promover el bien común.

La primera de las dimensiones internas que explican potencialmente los procesos y efectos de las reformas está constituida por las tradiciones, normas y valores culturales que caracterizan a los sistemas político-administrativos. El contexto histórico-institucional de Noruega se caracteriza por una fuerte tradición estatista, homogeneidad de las normas y confianza mutua entre los líderes políticos y los administrativos; igualdad, cambios graduales, el contrapeso de muchas consideraciones y un menor énfasis de los factores económicos en el servicio civil, así como un estilo normativo de cooperación pacífica y de “revolución en cámara lenta”, factores todos que llevan a creer que el modelo de la nueva administración pública tendría que ser puesto en práctica con mayor lentitud, con algunas modificaciones y con renuencia (Christensen, 1997; Christensen y Lægveid, 1998c; Christensen y Peters, 1999; Olsen, Roness y Sætren, 1982). Nueva Zelanda es también un país relativamente pequeño cuyo desarrollo se basa en algunos de los mismos valores que Noruega y cuyo Estado funciona como un vehículo colectivo para la acción popular, pero quizás está más polarizado, es culturalmente heterogéneo y cuenta con una tradición estatista más débil (Castles, 1993, p. 17; Boston *et al.*, 1996, pp. 10-11). Australia, por su parte, es un país más grande, federal y más heterogéneo, con tradiciones culturales mucho más diversas y una mayor tensión entre los líderes políticos y los administrativos, lo que hace más probable que ciertas áreas del sistema sean compatibles con las reformas orientadas hacia el modelo de la nueva administración pública. A diferencia de Noruega, durante algunos períodos de los años setenta, la desconfianza caracterizó las relaciones de los gobiernos laboristas de Australia y Nueva Zelanda con sus servidores civiles (Mascarenhas, 1990). Australia y Noruega, por otra parte, parecen ser más similares que Nueva Zelanda en lo concerniente tanto a la importancia política de los acuerdos corporativistas de cooperación tradicionales como a las estrechas relaciones entre los partidos laboristas y los sindicatos de trabajadores (Olsen, 1983).

La segunda dimensión interna, las condiciones político-instrumentales, también ha sido diferente en los tres países. En Australia y Nueva

Zelanda, sus sistemas de dos partidos al estilo Westminster hacen más probable que las reformas puedan ponerse en práctica con mayor energía que en Noruega que, con su sistema pluripartidista y sus gobiernos minoritarios, se caracteriza más por las negociaciones y la turbulencia parlamentaria (Campbell y Halligan, 1992, pp. 5-6; Christensen y Peters, 1999). En Nueva Zelanda, en particular, el potencial de control se ha relacionado en gran medida con una forma de gobierno unitaria, un parlamento de una sola cámara, un Poder Ejecutivo fuerte y una gran disciplina partidista en el Parlamento (Boston *et al.*, 1996, pp. 43-50); además, el sistema al estilo Westminster está probablemente más expuesto que el sistema pluripartidista de Noruega, cuyo primer ministro es formalmente débil, a que los líderes políticos fuertes sean los patrocinadores de la reforma, aun cuando también se argumenta que su poder depende del poder colectivo de un gabinete concertado. A diferencia de los otros dos países, Australia es un sistema federal; y el federalismo podría generar una mayor variedad entre los estados y más posibilidades de que la reforma se inicie desde abajo, antes bien que desde arriba.

La combinación de los tres factores en la perspectiva de la transformación pone de manifiesto ciertas variaciones entre los tres países. Nueva Zelanda está siguiendo el camino más drástico hacia la reforma debido a la combinación de una crisis económica y una "dictadura electoral" (Mulgan, 1992), mientras que la tradición cultural hace que la jornada sea más problemática en algunos sentidos. El apoyo popular a un nuevo sistema de elecciones, por ejemplo, considerado por muchos como una reacción a las reformas, hace que en la actualidad sea poco probable una reforma más exhaustiva. En Australia, las reformas al modelo de la nueva administración pública se están iniciando en un contexto de tensión y conflictos entre los líderes políticos y el servicio civil y de experimentación de la reforma en algunos estados, emprendida con energía por el primer ministro como patrocinador político (Campbell y Halligan, 1992). Pero el camino adoptado es más cauteloso que el emprendido en Nueva Zelanda, debido a la mayor heterogeneidad y a las características corporativas. En Noruega, las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública comenzaron tarde y, cuando finalmente aparecieron, lo hicieron de manera gradual y con renuencia, debido a la poca compatibilidad cultural y a la relativa debilidad del poder político-administrativo; además, los agentes más importantes del cambio fueron los servidores públicos y no los dirigentes políticos (Christensen, 1997; Christensen y Lægveid, 1998c).

Cuando se analiza el intercambio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa, es importante distinguir entre el cambio del sistema mismo y el nuevo sistema en funcionamiento. Una posible consecuencia paradójica es que el proceso de la reforma en Nueva Zelanda y Australia parece estar bajo un estricto control político, pero, en la práctica, el nuevo sistema podría haber debilitado el control político en favor de la autonomía administrativa. En Noruega, en cambio, el proceso de reforma estuvo más bajo el control administrativo, pero es probable que las reformas puestas en práctica hayan debilitado en menor grado el control político.

Características principales del modelo de la nueva administración pública

Antes de analizar los efectos que las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública ejercen sobre el control político, esbozaremos algunas de las principales características de ese modelo y examinaremos las variaciones de su contenido en los países estudiados. En primer lugar, describiremos las ideas fundamentales del modelo de la nueva administración pública y, en segundo lugar, daremos una explicación de las tensiones inherentes al concepto de la nueva administración pública.

La primacía de las normas y los valores económicos

La principal característica del modelo de la nueva administración pública es su énfasis en las normas y los valores económicos, esto es, tanto el concepto como la ola reformista y los programas de reformas relacionados con él son, a ese respecto, unidimensionales. Esto implica una especie de "preponderancia ideológica" y que muchas de las normas y valores tradicionalmente legítimos del sector público se consideren subordinados a las normas económicas, lo que hace más evidentes los conflictos y tensiones entre las diferentes normas y valores (Boston *et al.*, 1996, p. 354). En el modelo de la nueva administración pública, esa preponderancia se relaciona también con las contundentes opiniones respecto a la manera como las normas y valores económicos ejercen ciertos efectos sobre otras consideraciones, lo cual significa que el hecho de hacer énfasis en la eficiencia entraña transformaciones

tanto de la organización formal del sector público como de los procedimientos, la pericia necesaria y la relación con el sector privado.

Cuando se dice que las reformas del modelo de la nueva administración pública son típicamente “teóricas”, por ejemplo en Nueva Zelanda, lo que a menudo se quiere decir es que las teorías económicas son predominantes. Ejemplos de ello son las teorías sobre la toma de decisiones en el sector público, los modelos del agente principal y los modelos de los costos de transacción (Boston *et al.*, 1991 y 1996, pp. 17-25). Con base en esos modelos, se considera que las relaciones entre los actores del sistema político-administrativo constituyen juegos estratégicos entre actores racionales que tratan de lograr que este sistema sea más eficiente, racionalizado y congruente (Boston *et al.*, 1996, p. 3; Evans *et al.*, 1996). En esos modelos económicos parece considerarse que las metas ambiguas, las estructuras formales complejas y las normas culturales compuestas de un servicio civil complejo son síntomas de “enfermedad” y no características distintivas fundamentales del sector público. Por otra parte, los críticos de esos modelos hacen notar que ese tipo de pensamiento es simplista, pues disminuye la importancia de la ética del sector público y de las restricciones de la cultura institucional, y que no ha demostrado ser tan fructífero cuando tiene que enfrentarse a la vida cotidiana del sector público.

Examinaremos principalmente la manera como el nuevo predominio del pensamiento económico sobre el sector público, representado por el modelo de la nueva administración pública, se relaciona con las transformaciones de la estructura, los procedimientos y la cultura de los sistemas político-administrativos, centrandó nuestra atención en la devolución estructural de facultades y en la contratación. Una de las interrogantes principales es la manera como los elementos de la reforma ejercen sus efectos sobre el control político-administrativo de los sistemas y cuáles son las consecuencias que tienen para dicho control.

El carácter híbrido del modelo de la nueva administración pública

Aun cuando el modelo de la nueva administración pública cultiva ciertos valores y objetivos económicos, el concepto es vago y tiene muchas facetas; entre ellas, diferentes elementos que abarcan una especie de “canasta de compras” para los reformadores de la administración pública (Hood, 1991; Pollitt, 1995). Los principales componentes del modelo de la nueva administración pública son: una administración profesional

práctica que permite el control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas que tienen “libertad para administrar”; normas explícitas de rendimiento y un mayor énfasis en su control; y más competencia, contratación, transferencia de poder estructural, desagregación de unidades y técnicas de administración del sector privado.

Las tensiones que surgen del carácter híbrido del modelo de la nueva administración pública, que combina la teoría de la organización económica con la teoría de la gerencia, fueron expuestas por Aucoin (1990) y Hood (1991). Esas tensiones son el resultado de las tendencias a la centralización inherentes al contractualismo, en oposición a las tendencias del gerencialismo a la devolución de poder. El primer conjunto de ideas proviene de la teoría de la organización económica, como la toma de decisiones pública, y la teoría del agente principal, cuya atención se centra en la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Una de las lecciones de este paradigma es que el poder de los dirigentes políticos debe fortalecerse en contra de la burocracia. Ahora bien, esa concentración de poder requiere que se preste atención a la centralización, la coordinación y el control, y los arreglos contractuales son uno de los principales mecanismos para alcanzar esa meta.

El segundo conjunto de ideas proviene de la escuela de pensamiento “gerencialista”, que centra su atención en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales en la burocracia. Su concentración en el incremento de la capacidad de los gerentes para emprender acciones requiere que se preste atención a la descentralización, la devolución estructural de facultades y la delegación de responsabilidades. Así, el modelo de la nueva administración pública es una “espada de dos filos” que prescribe tanto la centralización como la devolución estructural de facultades. En este artículo analizaremos esa paradoja, centrandó nuestra atención en las medidas reformistas destinadas a incrementar la libertad —autonomía a través de la devolución estructural de facultades— y en las destinadas a aumentar el control centralizado a través de diferentes tipos de contratos.

Nosotros suponemos que el modelo de la nueva administración pública se inclinará más hacia la devolución estructural de facultades que hacia la centralización, porque la tendencia del contractualismo a la centralización no es totalmente clara. El contractualismo favorece una mayor competencia, lo cual debilita potencialmente el control jerárquico central (Keaudern y Van Mierlo, 1998). Por otra parte, el contractualismo puede incrementar el liderazgo administrativo a expensas del li-

derazgo político; en Nueva Zelanda, por ejemplo, los contratos son diseñados y supervisados por unidades especializadas en el servicio civil, mientras que los políticos prácticamente no intervienen. Estos aspectos del contractualismo lo hacen más similar al gerencialismo y a la devolución estructural de facultades.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1995 y 1996a), el modelo de la nueva administración pública representa un cambio de paradigmas global relacionado con el control y la organización del servicio público. Nosotros ponemos en tela de juicio esta tesis de convergencia y sostenemos que los casos de Noruega y Nueva Zelanda ilustran la divergencia de las reformas del sector público. Aun cuando, en cierto grado, ambos países presenten sus reformas en términos similares y sustenten las mismas doctrinas administrativas generales, un examen más profundo revela una variación considerable entre esos países (Cheung, 1997; Hood, 1995). Nuestra tesis es que Noruega se ha mostrado moderada y renuente en cuanto a las reformas: se ha inclinado muy poco por el contractualismo y la competencia, mientras que la devolución estructural de facultades ha sido moderada. Nueva Zelanda, por su parte, se ha mostrado más radical y agresiva en la aplicación de la reforma: ha habido un alto grado tanto de devolución estructural de facultades como de contractualismo y competencia. Australia se encuentra más o menos entre los otros dos países, pero significativamente más cerca de Nueva Zelanda que de Noruega, pues se vale de los contratos en los planos federal y estatal superiores, mientras que recurre a la devolución estructural de facultades y la competencia en una medida ligeramente menor.

En Australia y, en cierto grado, en Noruega, los reformistas gubernamentales preconizan la necesidad de “dejar que los administradores administren”; a través de arreglos de devolución estructural de facultades, los administradores deben obtener un gran poder discrecional y estar en “libertad de administrar”. Los reformistas creían que los administradores sabían con exactitud qué debían hacer, pero que las reglas, procedimientos y estructuras existentes les creaban barreras para hacerlo. La idea era que el hecho de centrar la atención de los administradores en los problemas que requerían solución, y entonces darles la flexibilidad para resolverlos, fomenta el desarrollo de organizaciones que pueden adaptarse con mayor rapidez y gobiernos que funcionan mejor. Se han concentrado en la devolución estructural de facultades y en el incremento de las habilidades de sus administradores a través de la capacitación y mediante la remodelación del sistema del servicio

civil para estimular el rendimiento. El hecho de que el servicio público australiano haya adaptado el discurso de la administración gerencial en los años ochenta puede considerarse como una revolución cultural (Yeatman, 1987); en Noruega, asimismo, los líderes hablan del servicio público en función de la administración gerencial en un grado mucho mayor que antes. El fondo de tales tendencias parece ser un tanto diferente en esos dos países. A Australia la preocupaban más los papeles políticos y administrativos bien definidos como un instrumento para debilitar la burocracia, mientras que, en Noruega, esa cuestión parece considerarse como algo más práctico para incrementar la capacidad de los líderes políticos, aunque se subraya que los líderes políticos y administrativos sí comparten normas y valores. En los inicios del proceso de la reforma, a Australia también la preocupaba la transformación de la administración financiera central, inspirada por los actores privados (Guthrie y Parker, 1998). La manera como Australia está poniendo en práctica el modelo de la nueva administración pública es más pragmática que la manera como lo hizo Nueva Zelanda en los años ochenta y más orientada hacia la administración gerencial; pero las similitudes entre los dos países se han incrementado en los noventa debido al énfasis más pronunciado en los elementos del mercado: la competencia, la subcontratación y la privatización (Halligan, 1998, p. 157; McIntosh *et al.*, 1997; Wettenhall, 1998).

A diferencia de Australia, Nueva Zelanda ha puesto en práctica agresivamente una política de “hacer que los administradores administren”. Los reformadores creían que la única manera de aumentar el rendimiento gubernamental era modificar los incentivos de los administradores públicos sometiéndolos a las fuerzas del mercado y a contratos. Así, a los administradores de alta jerarquía se les contrata por tiempo determinado, se les paga de acuerdo con su rendimiento y, si su trabajo no está a la altura, pueden ser despedidos (Kettl, 1997, p. 448). Los contratos por trabajo y rendimiento individuales han reemplazado al sistema del servicio civil basado en las reglas y los procesos. Este estricto contractualismo hace diferentes las reformas de Nueva Zelanda de las emprendidas en Noruega y Australia (Schick, 1998). Los acuerdos de rendimiento desplazan a la antigua ética de la confianza y la responsabilidad y se espera que cada funcionario ejecutivo rinda cuentas sobre los resultados esperados. Esos acuerdos semejantes a los contratos se han extendido al asesoramiento en cuestiones normativas, de tal manera que los ministros pueden optar por obtener información e ideas de asesores privados y otras fuentes externas (Boston *et al.*, 1996, pp. 122-125).

Por lo general, el modelo de la nueva administración pública depende en gran medida de la combinación de la teoría de la microeconomía con las prácticas gerenciales, y muchos de los elementos importantes y problemáticos de la reforma, como las relaciones entre los administradores públicos y los funcionarios electos, reflejan las tensiones potenciales en la manera como están combinados. A través de la devolución estructural de facultades y la contratación, el modelo de la nueva administración pública ha buscado separar más claramente la formulación de las políticas de la administración y aplicación de estas últimas. Los responsables de la formulación de las políticas elaboran las políticas, para después delegar en los administradores su implementación y hacerlos responsables de ellas mediante contratos. Más adelante analizaremos si eso representa un cambio bien equilibrado o si, en realidad, es un sistema que debilita el control político.

La devolución de poder: ¿más autonomía y poder para los administradores?

La devolución de poder puede adoptar muchas formas, pero una de las ideas principales es fortalecer el poder discrecional de los administradores y otorgar más autonomía a los planos y agencias subordinados a la administración pública (OCDE, 1996b; Grønlie y Selle, 1998). En esta sección centraremos nuestra atención en la devolución estructural de facultades, que incluye la separación de las funciones políticas de las administrativas, la separación estructural de las funciones administrativas que tradicionalmente han estado organizadas juntas y la especialización interorgánica vertical, es decir, la creación de nuevas unidades subordinadas que lleven a cabo las actividades comerciales.

La separación de las funciones políticas y administrativas

La manera de pensar desde el punto de vista de la economía de los defensores del modelo de la nueva administración pública apunta hacia un axioma casi generalmente aceptado en ciertos círculos: es más eficaz separar las funciones políticas y administrativas que tenerlas integradas, como había sido tradicionalmente en la mayoría de los países (Boston *et al.*, 1996, p. 4). La argumentación consiste en que el

hecho de dividir esos elementos hace más evidente que se trata de funciones diferentes con actores distintos: que los políticos deberían establecer las metas y los servidores públicos implementar las políticas. A menudo existe también una idea de descentralización relacionada con esa argumentación; a saber: que el proceso de la toma de decisiones debería estar más cerca de los clientes, lo que introduce cierta ambigüedad respecto a si eso está destinado únicamente a las decisiones administrativas menos importantes o no. Nueva Zelanda, por ejemplo, ha dejado atrás un modelo de integración, en el que los ministros y los servidores públicos de alta jerarquía luchan por alcanzar una relación de cooperación que reconozca sus intereses conjuntos, para adoptar un modelo comprador-productor, en el que los papeles políticos y administrativos están más claramente separados desde el punto de vista institucional.

Una argumentación que sirve de apoyo para establecer una división más marcada entre la política y la administración es que una solución integrada hace que los políticos sean vulnerables a la influencia y presión de los servidores públicos, que éstos han amenazado con invadir la esfera política y que una separación más estricta de las funciones hace que el control del servicio civil sea más fácil. Tal fue el fondo para la reforma en Australia a principios de los años ochenta (Campbell y Halligan, 1992). Escindiendo partes del servicio civil, el control político a distancia llegaría a ser menos ambiguo y más efectivo. Un argumento adicional fue que la separación podía incrementar al mismo tiempo tanto el control político como la discrecionalidad administrativa, generando así mejores políticas y servicios en el sector público.

La discusión de los efectos de la separación de las funciones sobre el control político saca a la luz muchos argumentos diferentes. En primer lugar, muy pocos profesionales o investigadores argumentarían que los políticos y los servidores públicos deben desempeñar las mismas labores; pero, dicho esto, existen muchas maneras de definir sus funciones, desde burócratas convertidos en políticos, en un extremo, hasta servidores públicos tecnócratas y apolíticos, en el otro (Christensen, 1991).

En segundo lugar, no es fácil aceptar que la solución diferenciada incrementaría al máximo la influencia tanto de los políticos como de los servidores públicos; en lugar de ello, se podría argumentar convincentemente que las transformaciones orgánicas formales siempre inclinan el patrón de influencia en una dirección o la otra; lo cual es también una de las razones por las que los procesos de reorganización pública se caracterizan a menudo por el conflicto (Christensen y Lægneid, 1998d).

En tercer lugar, la única diferencia importante entre una solución integrada y una segregada es que la primera combina un control potencialmente firme del servicio civil con un acceso fácil al liderazgo político para los burócratas, mientras que la segunda combina un control potencialmente débil del servicio civil con un reducido acceso al liderazgo político para los burócratas (Egeberg, 1989). Esto ilustra que cualquier solución estructural tiene ventajas y desventajas.

Una cuestión de capital importancia relativa al control político parece ser también el saber si entre los líderes políticos y los administrativos existe acuerdo en lo relacionado con las prioridades, las normas y los valores. A este respecto, parece ser políticamente menos problemático separar las funciones políticas de las administrativas, por ejemplo en el caso de Noruega, donde ese tipo de coherencia es más bien alto (Christensen, 1991; Christensen y Egeberg, 1997).

La separación estructural de las funciones administrativas

Otra forma de la devolución estructural de facultades, encontrada en muchos países que han puesto en práctica una reforma relacionada con el modelo de la nueva administración pública, es la separación estructural de las funciones administrativas que tradicionalmente han estado organizadas juntas, como el asesoramiento en cuestiones políticas, las tareas de regulación, las funciones de propiedad, las de control y las de comprador-proveedor, lo cual puede considerarse como una especie de resultado de una división más marcada entre las funciones políticas y las administrativas. Nueva Zelanda es el ejemplo más típico de ese tipo de cambio estructural, cuyo resultado ha sido un gran número de agencias y departamentos centrales y que las entidades de la Corona, incluidas las empresas propiedad del Estado, adopten el principio de las organizaciones con un solo propósito o una sola tarea (Boston *et al.*, 1996, pp. 56-66 y 77-80). Los argumentos en favor de esta solución son que mejora la efectividad y la eficiencia a través de una definición más clara de las funciones administrativas y que evita los traslapes y la combinación ambigua de funciones que difuminan las líneas de mando y autoridad.

Vale la pena hacer notar que Australia eligió una solución más integrada que Nueva Zelanda en las cuestiones relativas a la "maquinaria de gobierno" a través de la creación de departamentos gigantescos a finales de los años ochenta. El resultado potencial de ello, a pesar de

las medidas adoptadas para separar las funciones políticas y administrativas unos años antes durante el mismo decenio, es la centralización (Stewart y Kimber, 1996). En Noruega, por otra parte, la tendencia durante los años noventa ha sido a separar las funciones de supervisión y regulación de las de producción y servicio mediante el establecimiento de autoridades de control independientes.

Un efecto posible de la profunda especialización administrativa de las funciones es el incremento de la necesidad de coordinación, porque hay una mayor fragmentación del sistema. Otro efecto podría ser que las nuevas unidades especializadas crezcan al agregarles tareas que perdieron con la especialización; por ejemplo: que a las unidades de compras se les añadan funciones de asesoramiento en cuestiones normativas. Todo ello podría llevar a un incremento del número de servidores públicos y de recursos utilizados, en oposición a lo que era la intención original. Nueva Zelanda, al igual que otros cuantos países, redujo el número de servidores públicos en el plano central (Gregory, 1998a), esto es, avanzó en dirección opuesta a la indicada por este escenario; pero la disminución del tamaño puede entrañar una menor capacidad para controlar y coordinar las instituciones y empresas subordinadas creadas a través de la devolución estructural de facultades.

La especialización interorganizacional vertical

Una tercera forma de devolución estructural de facultades relacionada con el modelo de la nueva administración pública y combinada con las otras dos mencionadas es la tendencia hacia la especialización interorganizacional vertical. Muchos países están cambiando sus principales formas organizacionales político-administrativas o mudando unidades a formas organizacionales que se encuentran más lejos del liderazgo político central.

Los argumentos que se esgrimen desde el punto de vista de la economía para justificar esa devolución estructural de facultades se basan en una especie de lógica determinista. La presión mundial para que la cooperación y la competencia adopten nuevas formas es en el sentido de que haya mayor competencia en los mercados y se lleven a cabo vastos procesos de cambio a los que un país o unidad administrativa por sí solos no pueden hacer frente fácilmente. Tienen que adaptarse al desarrollo haciendo hincapié en una mayor devolución estructural de las funciones comerciales para hacer frente al aumento de la com-

petencia. Lo anterior es también un reflejo del axioma que establece que la política y los negocios deben estar separados y que los actores privados son mejores actores en el mercado que los públicos; para el sector público, consecuentemente, la manera más efectiva de hacer negocios es, ya sea crear formas organizacionales que se ocupen más sistemáticamente de las funciones comerciales o dejar que los actores privados absorban algunas de las funciones comerciales del sector público.

Existen muchas variedades de esa forma de la devolución estructural de facultades. En algunos países, como Noruega, tanto los departamentos como las agencias están otorgando gradualmente una mayor autoridad y autonomía en la toma de decisiones a organismos subordinados independientes y, dentro de los propios departamentos y agencias, a niveles inferiores de administración (Læg Reid y Roness, 1998). Algunas unidades administrativas han sido reorganizadas como fundaciones, mientras que otras han sido transformadas en compañías de propiedad estatal. La argumentación es en el sentido de que esa clase de devolución estructural de facultades mejorará tanto la competitividad como el método de gobierno. En los años noventa, tal evolución puede considerarse como un dispositivo para un Estado defensivo (Grønlie, 1998). Algunas de las agencias cuya personalidad jurídica ha sido transformada eran muy grandes; entre ellas: la compañía telefónica nacional, el servicio postal y los ferrocarriles estatales. Cuando, en una encuesta, se planteó la pregunta acerca de la importancia de cambiar la estructura interorgánica en el sentido indicado, sólo 25% de los servidores públicos noruegos de los ministerios y las agencias centrales atribuyeron una gran importancia a su propio campo de trabajo, lo cual indica que la reforma ha sido gradual y que ha habido reacciones de renuencia (Christensen y Læg Reid, 1998a).

La combinación de los valores económicos con la devolución estructural de facultades a través de la especialización interorganizacional vertical se puede observar con mayor claridad en las reformas puestas en práctica por Nueva Zelanda. En las primeras etapas del proceso de reforma, se estableció que el gobierno no debería participar en actividades que pudieran ser desempeñadas con más efectividad por organizaciones no gubernamentales (Boston *et al.*, 1996, p. 4). En primer lugar, ello significó que los aspectos económicos o comerciales de las políticas públicas pasaran a primer plano. En segundo lugar, implicó que esos aspectos tuvieran que ser diferenciados de otros, como las consideraciones sociales y político-sectoriales más generales. En tercer lugar, definió al gobierno como un actor que no está bien equipado para llevar a cabo

actividades comerciales. Y, en cuarto lugar, finalmente, llevó a la devolución estructural de las actividades comerciales y a la privatización.

La argumentación en contra de algunos de los argumentos económicos que sirven de apoyo a la devolución estructural de facultades podría ser que las funciones políticas y comerciales han estado integradas durante largo tiempo en muchos países sin grandes problemas, que el sector público gana mucho dinero con sus actividades comerciales y que éstas se deberían mantener con propósitos colectivos y que es importante que el sector público controle y regule algunas de las actividades económicas, incluso mediante la propiedad. Por otra parte, está la cuestión de saber si el sector privado es más eficiente que el público. Algunos argumentan que eso es imposible de establecer, puesto que las organizaciones públicas tienen que hacerse cargo de consideraciones más complejas, mientras que otros ponen de relieve el hecho de que la eficiencia tiene más que ver con el tamaño y complejidad estructural de las organizaciones que con la distinción entre lo público y lo privado (Allison, 1983).

La devolución estructural de facultades y el control político

Una de las ideas principales relacionadas con la devolución estructural de facultades es que las actividades políticas y comerciales deben estar separadas orgánicamente, para dar lugar al establecimiento de formas orgánicas con menos control político, tanto formalmente como en la realidad. Las reformas de ese tipo se aprecian principalmente, por ejemplo, en el sector de las comunicaciones. Las transformaciones son impulsadas por una combinación de actores que puede variar según los países: líderes políticos y administrativos convencidos de que el incremento de la competencia da impulso simultáneamente tanto al control como a la eficiencia, líderes institucionales a quienes les gustaría que aumentara la discrecionalidad, así como que se contara con un perfil más comercial y actores privados que ven nuevas opciones de hacer negocios.

Esta manera de pensar se relaciona con la consigna de "dejar que los administradores administren", con lo que se quiere decir que los administradores gocen de discrecionalidad y que no haya demasiada interferencia cotidiana de los líderes políticos. Pero, ¿qué significa esa consigna en lo referente al control político? Puede significar que, a través de una división marcada entre la política y la administración, los

principales ejecutivos son mejores para administrar y, por lo tanto, debe dárseles la discrecionalidad y la oportunidad para hacerlo, reduciendo de ese modo la carga sobre el liderazgo político y aumentando el control político; pero también podría argumentarse que la consigna refleja una tendencia contraria a la política que potencialmente debilitaría el control político. “Dejar que los administradores administren” podría significar que los administradores estén adquiriendo más recursos, tareas y responsabilidad, haciendo menos legítimo que el político interfiera en sus asuntos.

Un efecto evidente del incremento de la transferencia estructural de las funciones comerciales sobre el sector público es un sector público más racionalizado, debido a las reducciones de la fuerza de trabajo en las empresas públicas y a la privatización (Gregory, 1998b). Otro efecto es el aumento de la complejidad estructural o de formas híbridas, debido a la existencia de nuevas combinaciones de intereses políticos y comerciales incorporadas en las nuevas unidades públicas.

Ahora bien, ¿resulta debilitado el control político por el aumento de la devolución estructural de facultades, independientemente de que ésta sea eficaz? Uno de los principales argumentos para responder afirmativamente a esta pregunta es que la devolución estructural de facultades incrementa la distancia entre el liderazgo político y las unidades y planos inferiores subordinados de la administración (Egeberg, 1989). Esta lógica se basa en la noción de erigir nuevas barreras o límites estructurales. Las encuestas llevadas a cabo en el servicio civil de Noruega han demostrado, por ejemplo, que los servidores públicos de las agencias centrales fuera de los ministerios, a diferencia de los burócratas de los ministerios, consideran que las señales y las consideraciones políticas son significativamente menos importantes para la toma de decisiones (Christensen y Egeberg, 1997; Christensen y Læg Reid, 1998a). Cuanto más separados estructuralmente estén los servidores públicos del liderazgo político, tanto mayor relativamente será la importancia de otras señales de decisión —como la eficiencia relacionada con los costos, las normas profesionales, los intereses de los clientes, etc.—, lo cual significa que los actores de las empresas públicas y otras unidades comparables prestarán aún menos atención a las señales políticas. Un informe sobre la propiedad pública en Noruega indica que, aun cuando formalmente se supone que las compañías públicas deben tomar en consideración las señales políticas generales o sectoriales, en realidad cada vez prestan más atención a los intereses comerciales (Statskonsult, 1998).

Por consiguiente, la principal lección es que la devolución estructural de facultades significa la disminución de la capacidad y de la autoridad de control centrales y que las unidades subordinadas, en particular las orientadas hacia el mercado, presten menos atención a las consideraciones políticas. Existe la tendencia a definir la participación política en las empresas públicas como una interferencia inapropiada en los asuntos comerciales.

Una explicación más detallada de este tipo de razonamiento es que incluso las actividades comerciales del sector público están sujetas al control político y que del liderazgo depende el politizar la función de esas actividades y desarrollar su control activo, lo cual podría hacerse mediante el nombramiento político de los líderes de las agencias o mediante un empleo más activo de los diferentes instrumentos de control, como las leyes y las reglas, los consejos de administración, la asamblea general anual o el contacto informal. Un ejemplo de un mecanismo que genera más atención a las señales políticas es la regla de Nueva Zelanda, que establece que los desacuerdos entre el gobierno y los consejos de administración de las empresas de propiedad estatal deben ser enviados al parlamento para su discusión y arbitraje.

Debido a problemas de capacidad, la propiedad pública activa de las actividades comerciales depende muy a menudo del control que ejercen los servidores públicos de más alta jerarquía a nombre de los líderes políticos. Potencialmente, ello podría debilitar el liderazgo político, ya sea porque se esté dando una base de poder independiente a los burócratas de más alta jerarquía, ya sea porque las corporaciones públicas hagan alianzas con el liderazgo administrativo.

Boston *et al.* (1996, pp. 13, 87-89 y 353-355) argumentan que la devolución estructural de facultades ha tenido una especie de efecto doble en Nueva Zelanda. Por una parte, se dice que es eficaz la separación de las funciones no comerciales de las comerciales, puesta de relieve en el establecimiento de empresas públicas (Evans *et al.*, 1996); y, por la otra, las entidades de la Corona, en competencia con los actores privados, han provocado que el control y la coordinación políticos sean más problemáticos y las líneas de autoridad más ambiguas, lo cual ha hecho más difícil garantizar los intereses colectivos. A lo anterior se añaden los costos del cambio, que en general han sido altos.

Nueva Zelanda es una especie de caso extremo en lo que respecta al cambio estructural, porque decidió combinar una marcada especialización horizontal con una marcada especialización vertical. Por su parte, Australia muestra un perfil similar en lo concerniente a la devo-

lución estructural de facultades, pero eligió otra solución horizontal, mucho más integrada, en lo concerniente a las cuestiones de la "maquinaria de gobierno": estableció 16 departamentos principales, los denominados "megadepartamentos", y esa característica dio apoyo a la política de Hawke de fortalecimiento de los aspectos integrantes del gabinete (Campbell y Halligan, 1992, pp. 16-20). En comparación con una solución más fragmentada, probablemente eso puede haber fortalecido la influencia del liderazgo político, tanto en lo que respecta a los servidores públicos de mayor jerarquía de las agencias y departamentos centrales como en cuanto contrapeso a las instituciones y entidades comerciales subordinadas; por otra parte, en cuanto instrumentos de generación de políticas, los departamentos gigantescos constituyen unidades cuyo control resulta complejo.

Noruega eligió un curso más semejante al de Australia que al de Nueva Zelanda para la reforma estructural. Ha puesto un mayor énfasis en la especialización horizontal moderada de los ministerios, si bien no ha hecho nada que se parezca a los departamentos gigantescos. En lo que respecta a la devolución estructural de facultades, Noruega ha sido más renuente que Australia y Nueva Zelanda, lo cual quizás ha dado como resultado un énfasis relativamente mayor en el control y la centralización políticos que en los otros dos países.

A través de las reformas, a Australia se le ocurrió el concepto de "gerencia política", lo que indica el deseo de combinar el control político con la administración gerencial, la centralización con la descentralización y la devolución estructural de facultades (Campbell y Halligan, 1992, pp. 39-41 y 203). Un análisis de la devolución estructural de facultades practicada en Australia durante una de sus primeras etapas que centra la atención en la reforma de la administración presupuestal y financiera, indica que ese país se las ha arreglado para combinar una mayor flexibilidad y una mayor devolución estructural de facultades con un mejor control central (Keating y Holmes, 1990). El fortalecimiento del liderazgo político se inició en los años setenta con más recursos para el gabinete y los ministros, asesoramiento alternativo en cuestiones normativas, más apoyo de los partidos políticos, politización del nombramiento de los servidores públicos de mayor jerarquía y un mayor énfasis en las prioridades y directrices políticas, mientras que en los años ochenta se produjo el desarrollo de una "identidad corporativa" más marcada y de más estrategias colectivas y se prestó más atención a una administración de los recursos y el personal más cercana al liderazgo político (Halligan, 1996). Los elementos gerenciales

fueron evidentes en el establecimiento de un servicio ejecutivo de alta jerarquía, los cambios en la administración financiera, la asignación de fondos presupuestarios para programas y la supervisión de la eficiencia. Lo anterior se combinó con una mayor devolución estructural de facultades de los departamentos principales a los departamentos de proyectos y más abajo en la jerarquía, ejemplificada por el incremento de la comercialización de las actividades públicas y por la privatización en los años noventa (Guthrie y Parker, 1998). En conjunto, todo ello dio como resultado un cambio hacia la cultura gerencial.

La devolución estructural de facultades plantea cuestiones acerca del desarrollo de sistemas de control. ¿Cómo deben diseñarse los sistemas de control cuando el liderazgo político está descentralizando la autoridad para la toma de decisiones o la autoridad para administrar e implementar las políticas, ya sea a través de la devolución estructural de facultades o no? Una solución es emplear sistemáticamente las leyes, reglas y reuniones formales como instrumentos para controlar las unidades y actividades subordinadas. Una de las ventajas de ello es que puede modificar los problemas de capacidad, pero una de sus desventajas es que con frecuencia esos sistemas son en realidad instrumentos de control más formales que reales y otra es que quienes pueden controlar tales sistemas son principalmente los líderes administrativos. Esto implica que predominaría el control profesional, solución que sería más tranquilizadora si las normas y valores políticos y profesionales fuesen compatibles, pero que sería menos tranquilizadora si hubiese conflictos y grietas en los sistemas. Otra solución al problema del control es la subcontratación, la cual abordamos ahora.

La subcontratación: ¿instrumento para un mayor control político?

El modelo de la nueva administración pública ha abierto la puerta a una mayor competencia entre los sectores público y privado y, dentro del sector público, como un reflejo de las normas y valores económicos más importantes. El tipo de competencia más común y generalizado es el que se basa en la devolución estructural de facultades, fenómeno que acabamos de analizar. En muchos países, el precio que debe pagarse por una mayor devolución estructural de facultades y una mayor flexibilidad y por el hecho de que los administradores tengan más auto-

nomía y poder discrecional es tener un sistema de control jerárquico más rígido mediante el recurso generalizado de la subcontratación. Se supone que, a través de los contratos, los líderes políticos especifican más claramente las metas y objetivos, y que el rendimiento se debe controlar mediante el empleo de indicadores cuantitativos para supervisar los resultados y medir la eficiencia. El explosivo incremento de las auditorías entraña elementos de centralización potencialmente fuertes e implica una atención cada vez más centrada en la "administración como Dios manda", formal y externa a expensas de las más tradicionales formas de control internas e informales basadas en la confianza (Power, 1994).

El concepto integrado del modelo de reforma administrativa de Nueva Zelanda es el gobierno por contrato (Schick, 1998). La mayoría de los elementos de la reforma han sido diseñados para que las relaciones entre, por una parte, el gobierno y los ministros y, por la otra, las entidades subordinadas, incluidas las instituciones y cada uno de los líderes, sean cada vez más semejantes a las contractuales. Nueva Zelanda ha hecho todo lo posible por crear las condiciones adecuadas para que se negocien y se pongan en vigor los contratos formales.

En la administración central de Noruega, en cambio, los sistemas de contratación tienen muy poca importancia para los servidores públicos (Christensen y Læg Reid, 1998c). En 1996, sólo el 9% de los servidores públicos informó que los sistemas de contratos tenían una gran importancia en su propia esfera de trabajo; no obstante, el servicio civil de Noruega ha adoptado una versión "suave" de la subcontratación a través de la aplicación del método de la "administración por objetivos y resultados", sistema que, antes bien que orientarse hacia los individuos, se basa más en las agencias.

Un tipo de subcontratación lo constituyen los contratos entre el gobierno como comprador de rendimiento y las agencias en cuanto proveedores y abastecedores. El argumento es que los contratos mejoran tanto la eficacia como el rendimiento de cuentas, porque combinan la competencia comercial con un sistema más rígido de control del rendimiento. Cuando se dividen la política y los negocios mediante la utilización de contratos, se hace más fácil que las empresas públicas compitan, se facilita la comparación de la eficacia entre los sectores público y privado y entre los organismos públicos y se puede atraer con mayor facilidad a expertos en el mercado. Todos estos son argumentos que se esgrimen a menudo cuando se hace el análisis de los efectos de las reformas contractuales en Nueva Zelanda (Boston *et al.*, 1996; Nagel, 1997).

Ahora bien, el hecho de dividir organismos públicos que funcionan bien en unidades orgánicas que desempeñen los papeles de propietarias, proveedoras y compradoras podría provocar un debilitamiento de la experiencia pública, un incremento del uso de los recursos a través del empleo de más personal que antes, la contratación de asesores privados costosos y tendencias a la creación de monopolios o carteles privados. Un efecto del aumento de la utilización de los contratos es la disminución de las relaciones de cooperación; y otro es el incremento de los salarios y las fortunas de los funcionarios ejecutivos. Asimismo, se argumenta que parece haber pocos estudios bien documentados en los que se demuestre que el incremento de la competencia y la utilización de contratos mejoran los servicios y hacen que los precios bajen.

Otro tipo de subcontratación afecta funciones que tradicionalmente han sido mantenidas ajenas a la competencia, como el asesoramiento en cuestiones normativas (Boston *et al.*, 1996, p. 6). En los tres países estudiados, siempre ha sido evidente que el asesoramiento a los líderes políticos en cuestiones normativas debería provenir de los servidores públicos permanentes de alta jerarquía, basado en la experiencia profesional; pero Australia y Nueva Zelanda han abierto ese tipo de asesoramiento a la subcontratación, lo que ha provocado la competencia entre las firmas de asesoramiento privadas, que emplean a antiguos servidores públicos, y los secretarios y otros líderes administrativos permanentes (Martin, 1998, pp. 71-95). Lo anterior se añade a los procesos políticos siempre en marcha entre los líderes políticos, tanto en el gobierno como en los partidos y relacionados con los grupos de intereses, para decidir acerca del contenido de las diversas políticas.

Evidentemente, una de las razones para recurrir a los contratos es debilitar la burocracia y fortalecer el liderazgo político, algo que puede lograrse si los asesores privados logran convencer a los líderes políticos sobre todo de lo que a estos últimos les gustaría oír o de lo que preferirían hacer. Otra de las razones para recurrir a la subcontratación es aumentar la calidad del asesoramiento y la variedad de las premisas de decisión, en busca de alternativas bien documentadas al asesoramiento de los líderes administrativos.

Pero también es muy probable que esa forma de organización genere ambigüedad y debilite el liderazgo político. Los actores privados y los líderes administrativos podrían establecer redes y alianzas que actuaran en contra del liderazgo político, tendencia ya observada en Estados Unidos; por otra parte, los actores privados podrían dar asesoría que consistiera en soluciones mal disfrazadas para favorecer a los

grupos de intereses y de presión, probablemente sin que ello incrementara la calidad de las premisas de decisión. Además, la confianza entre los líderes políticos y administrativos podría disminuir debido al desarrollo de la competencia entre los asesores en cuestiones normativas. Como podemos ver, la contratación de asesoramiento en cuestiones normativas tiene límites claros. No parece probable que aumente la eficiencia o la efectividad con las que dicho asesoramiento se produce y existe un gran riesgo de que surja un comportamiento oportunista entre los proveedores de asesoramiento y se genere un problema más grave con respecto a la coordinación de las políticas (Boston, 1994, p. 1).

Un tercer tipo de subcontratación es la competencia por las auditorías en Australia y Nueva Zelanda, competencia que provoca una división estructural en la organización de las auditorías entre una unidad administrativa y una unidad que lleva a cabo la auditoría en la práctica en competencia con firmas privadas (Guthrie y Parker, 1998). Esta forma de organización puede plantear interrogantes acerca de la independencia y neutralidad del proceso de auditoría, lo cual es en particular el caso de un nuevo tipo de auditoría con una importancia creciente: la auditoría del rendimiento, que deja la puerta abierta al desarrollo de procesos políticos más típicos, a la construcción de alianzas y al empleo de un poder discrecional en el proceso de auditoría.

Un cuarto tipo de subcontratación, como elemento del modelo de la nueva administración pública, se refiere al reclutamiento y el empleo. En ese tipo de contratación, la creciente utilización de contratos individuales de corto tiempo reemplaza al empleo más permanente basado en los contratos colectivos. Lo anterior es el resultado de un mercado de mano de obra más competitivo, tanto dentro del servicio civil como entre los sectores público y privado, que a su vez ha provocado que las compensaciones se basen con menos frecuencia en la posición y la antigüedad, que los sistemas de paga se basen más en el mercado y en el rendimiento, que haya un menor interés en la pertenencia a los sindicatos y que se recurra más a menudo a los asesores y abogados privados para negociar los salarios. Este tipo de subcontratación es más visible en Nueva Zelanda, pero también es evidente en Australia. Por lo demás, el modelo de la nueva administración pública ha tenido parte en la transformación de la demografía del servicio civil o de algunas porciones de él. Los ejemplos de ello son los economistas que, a partir del Ministerio de Hacienda en ambos países, han proliferado y llegado a predominar en el servicio civil y abogan por más modelos de "racionalismo económico" (Campbell y Halligan, 1992, p. 105). Noruega introdujo

incluso una versión "ligera" del sistema de contratación individual para los servidores públicos de alta jerarquía, con más devolución estructural de facultades, mayor flexibilidad y más elementos del sistema de paga basada en el mercado y en el rendimiento. En la práctica, no obstante, Noruega se ha mostrado renuente a hacer un empleo activo de ese nuevo sistema de paga, en especial cuando se trata de los contratos individuales y del elemento de paga basada en el rendimiento (Lægveid, 1994 y 1997). En ese país, el sistema acabó siendo un caso de prueba para el consenso sobre las reformas administrativas.

¿Qué efectos tienen los contratos individuales sobre el control político? Un punto de vista es que ese tipo de contratación está fortaleciendo el control político, porque los líderes políticos pueden politizar el reclutamiento de los líderes administrativos y hacerlos responsables más directamente, debilitando los principios tradicionales del mérito (Boston *et al.*, 1991). Los ejecutivos principales nombrados mediante los contratos pueden ser más renuentes a dar asesoría "franca y sin temor a las consecuencias" a los políticos; además, la estructura de incentivos, cuya brecha entre los líderes administrativos y los servidores públicos de menor jerarquía se amplía cada vez más, está incrementando la lealtad política de los burócratas de mayor jerarquía. Campbell y Halligan (1992, p. 31) llegan a la conclusión de que uno de los efectos de las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública consiste en que los políticos y los burócratas de alta jerarquía de Australia viven más en simbiosis, debido a los salarios más altos y a la posición más alta de los líderes administrativos, en especial aquellos de las agencias centrales principales que cuentan con competencia económica.

Un argumento en contra de los contratos individuales es que dificultan la formulación de objetivos específicos y de indicadores de rendimiento para los servidores públicos de alta jerarquía. Otro argumento es que los contratos individuales incrementan la competencia y los conflictos entre las instituciones, los grupos y los individuos. Un tercer argumento es que el reclutamiento politizado podría dar como resultado el debilitamiento del liderazgo político, un aspecto esgrimido para explicar por qué Australia pudo embarcarse en el curso de la reforma que siguió. Se dice que la elite administrativa de economistas recién reclutada convenció a los líderes políticos sobre el nuevo rumbo de la reforma.

En la práctica, además, no son los líderes políticos, sino los administrativos, los que formulan o controlan normalmente los contratos, como

lo ejemplifica Nueva Zelanda. Los contratos individuales pueden también ser un reflejo de debilitamiento del control político a través del debilitamiento de la responsabilidad política, la identidad colectiva y el espíritu público de los líderes administrativos (Boston *et al.*, 1996, p. 87). Mientras que el compromiso de los servidores públicos de alta jerarquía se había basado tradicionalmente en un sentimiento institucional y colectivo de largo plazo con un alto grado de lealtad política, ahora la situación se caracteriza más por los incentivos individuales estratégicos de corto plazo para los funcionarios ejecutivos que están a la búsqueda de las agencias que puedan ofrecerles el mejor contrato. Esa situación podría provocar el debilitamiento del control político, una menor continuidad en las instituciones públicas y que la experiencia profesional sea más pobre. El nuevo tipo de líderes administrativos es menos dependiente del liderazgo político en muchos sentidos.

Gregory (1998) hace notar que las reformas están llevando los procesos políticos en una dirección más tecnócrata en Nueva Zelanda. La cultura igualitaria tradicional está siendo reemplazada por una más elitista, fomentada por una nueva clase de burócratas de alta jerarquía, bien pagados con actitudes del sector privado, escépticos por lo general respecto a los procesos y el control políticos. El rendimiento de cuentas es más gerencial que político (Nagel, 1997). Al comparar la reorganización estatal en Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda y Suecia, que incluye características típicas del modelo de la nueva administración pública, Schwartz (1994) llega a la conclusión de que los políticos han perdido influencia, mientras que los burócratas de alta jerarquía, entre ellos los "burócratas fiscales", son los vencedores. La lección general es que los nuevos regímenes de contratación adoptados para los servidores públicos de alta jerarquía no necesariamente concuerdan con las intenciones de los arquitectos de la reforma (Hood, 1998, p. 443).

El caso de la subcontratación de asesoramiento político en Nueva Zelanda y Australia ilustra los límites de los contratos en un sistema político-administrativo. La intención de la reforma es incrementar el control del gobierno sobre sus asesores, pero puede terminar disminuyéndolo. La incertidumbre política, como los cambios de ministros o gobiernos, incrementaría los problemas de la contratación externa y probablemente habría un mayor riesgo de comportamiento oportunista con consecuencias negativas para el mantenimiento de la confianza entre los ministros y los asesores (Boston, 1995, p. 98).

Una lección que nos deja el caso de Noruega es que la introducción

de la técnica de "administración por objetivos" dificultó que los políticos cumplieran con sus obligaciones de definir objetivos claros, estables y coherentes y evaluar exhaustivamente los resultados. La técnica de "administración por objetivos" ha tenido más éxito como método para el control administrativo de agencias subordinadas que como herramienta para mejorar la gobernanza y el control (Christensen y Lægneid, 1998a). Esto puede reflejar el hecho de que los arreglos contractuales complican la función del servidor público como asesor en cuestiones normativas y de que incrementar el énfasis en el control gerencial reduce las posibilidades de gobernanza (Ingraham, 1996; Mascarenhas, 1990; Peters, 1996).

Una importante cuestión de principios respecto a la utilización de contratos es si éstos deben ser utilizados, en un sentido legal estricto, para cualquier clase de tarea del servicio civil fundamental o si su utilización debe ser diferenciada y llevarse a cabo principalmente en algunos sectores seleccionados. Los análisis sobre el asesoramiento político ponen de relieve este problema, pero también en Nueva Zelanda se da una fuerte discusión sobre si se debe utilizar la subcontratación en áreas como la salud, el trabajo social y la conservación y protección del medio ambiente. El argumento es que, cuando en ese país se han utilizado los contratos para discriminar inteligentemente entre los diferentes tipos de departamentos públicos principales con base en sus diferentes funciones y tareas, el resultado ha sido un fracaso (Gregory, 1995).

La cuestión del rendimiento de cuentas y de la responsabilidad

Un aspecto importante de la reforma administrativa es la cuestión del control político y del rendimiento de cuentas de los servidores públicos de alta jerarquía. El modelo de la nueva administración pública, en la que el rendimiento de cuentas se basa en el rendimiento personal, la competencia y las relaciones contractuales, representa una divergencia con respecto a la "antigua" administración pública, cuyas formas de rendimiento de cuentas se basan en los procesos, el control jerárquico y las tradiciones culturales. Se ha avanzado de los modelos de rendición de cuentas simples a los complejos (Day y Klein, 1987). La noción tradicional de rendimiento de cuentas —la autoridad vertical responsable ante el pueblo a través de los responsables electos de la

formulación de las políticas— es puesta en tela de juicio por el énfasis que se pone tanto en los clientes como en los resultados y cuya atención va de los administradores hacia abajo, hacia los ciudadanos, antes bien que hacia arriba, hacia los funcionarios electos.

En las reformas administrativas como el modelo de la nueva administración pública, se ha prestado mucha atención al rendimiento de cuentas de corte gerencial y se ha tomado muy poco en consideración la responsabilidad política. Por rendimiento de cuentas de corte gerencial queremos decir la obligación de rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía. La responsabilidad, por otra parte, se acepta *por* las acciones propias o de otros y es más subjetiva como sentimiento de obligación (Gregory, 1995, p. 60). Lo anterior significa que el rendimiento de cuentas podría ser un componente necesario, pero no suficiente, de la responsabilidad. El ser responsable entraña la capacidad para actuar, al igual que simplemente para rendir cuentas, y la preocupación por las consecuencias de ese actuar. El rendimiento de cuentas carece de elementos morales (Martin, 1997).

March y Olsen (1989) ponen de relieve la misma diferencia al establecer una distinción entre los procesos agregativos y los integradores en las organizaciones públicas. En los procesos integradores, los servidores públicos tienen un sentimiento de pertenencia, una historia y una tradición compartidas, que hace más fácil creer en la integración, en las obligaciones y en un propósito común y actuar en consecuencia (March, 1994). En los procesos agregativos, los actores están más dispersos y no sienten la integración; tienen que recibir incentivos para actuar en cierto sentido. En lugar de estar socializados en una cultura administrativa y un código de ética, están disciplinados para modificar su comportamiento mediante el empleo de diferentes clases de motivaciones (Lægveid y Olsen, 1984).

En Noruega y Nueva Zelanda ha existido tradicionalmente la doctrina de responsabilidad ministerial que establece que el ministro acepta tanto la culpa como el reconocimiento por las acciones de los administradores, los cuales deben permanecer anónimos e inmunes al reconocimiento o la culpa. Las reformas administrativas han aumentado el conocimiento del público sobre la identidad y las políticas de muchos servidores públicos de alta jerarquía y alejado más a los ministros del proceso administrativo y, por ende, desafían esa doctrina. En Nueva Zelanda, las reformas administrativas han alterado, quizá destruido, la doctrina de la responsabilidad ministerial; mientras tanto,

se ha desarrollado una nueva versión del “rendimiento de cuentas” basada en las relaciones contractuales entre los ministros y sus principales ejecutivos (McLay, 1995, pp. 197 y 205).

Esta cuestión presenta al menos dos facetas. En primer lugar, ¿cómo hacer para que los servidores públicos de alta jerarquía rindan cuentas por sí mismos?; y, en segundo lugar, ¿cómo proporcionar a los ministros mejores análisis y asesoramiento políticos que sirvan de sustento a sus actividades de formulación de políticas? Por un lado, el gobierno de Nueva Zelanda ha mejorado el rendimiento de cuentas de corte gerencial; por el otro, las reformas han provocado la fragmentación del sector público y que se reduzca la aceptación de la responsabilidad política por parte de los ministros. Lo anterior significa que sería necesario sopesar la reducción de la responsabilidad política contra las ganancias en efectividad y eficiencia (Boston *et al.*, 1996, p. 360).

La preocupación por la eficiencia provoca que se tienda a exagerar la necesidad del rendimiento de cuentas gerencial, antes bien que a fomentar la responsabilidad política. La eficiencia no constituye garantía alguna del buen juicio político y social que es esencial para garantizar la responsabilidad y la legitimidad políticas genuinas (Gregory, 1998). La lucha por lograr el rendimiento de cuentas puede tener como precio la disminución del sentido de responsabilidad. El basar el rendimiento de cuentas en la especificación *ex ante* del rendimiento personal puede tener consecuencias imprevistas, como cuando las cuestiones que no han sido especificadas escapan al rendimiento de cuentas. Este problema no podrá remediarse mediante indicadores más detallados del rendimiento; antes bien, la solución podría venir de la adopción de un modelo de responsabilidad (Schick, 1996, p. 87).

Una de las grandes preocupaciones de las reformas administrativas se relaciona con la cuestión de equilibrar la libertad y el rendimiento de cuentas. El modelo burocrático tradicional, con poca libertad y poco rendimiento de cuentas sobre los resultados, pero con una gran responsabilidad por que se sigan las reglas, ha sido un modelo de administración pública extraordinariamente exitoso y durable. En la actualidad, los administradores públicos de todo el mundo buscan una mayor libertad, pero están más ansiosos por obtener un mejor rendimiento de cuentas. Un sistema que extiende la libertad a los gerentes, sin fortalecer su rendimiento de cuentas, debilita el poder de los políticos y es inferior al modelo de administración burocrática tradicional. Una reforma que entraña un desequilibrio entre la libertad y el rendimiento de cuentas es disfuncional. El sistema no funcionará bien si se da libertad a los funcio-

narios sin tener una expectativa clara sobre el rendimiento personal (Scott, 1996, p. 89).

Por otra parte, todas las grandes organizaciones tienen un dilema fundamental: se puede contar con un mejor rendimiento de cuentas (léase control) o con una mayor previsión (léase libertad), pero no se puede tener ambas cosas simultáneamente (Gregory, 1997, p. 96). El que los líderes administrativos pongan un énfasis más fuerte en la conducta emprendedora provocará probablemente que la coordinación y el control centrales sean más difíciles. Las ideas del modelo de la nueva administración pública acerca de la descentralización, la devolución estructural de facultades y la consecuente fragmentación crean la necesidad de una mayor coordinación con el propósito de asegurar la coherencia de las políticas en el gobierno (Peters y Savoie, 1995, p. 17; Hart, 1998, p. 286). Un argumento en favor de ello es que el dar más autoridad a los gerentes públicos para administrar programas muy probablemente dará como resultado el que se otorgue a los ministros una mayor capacidad para establecer criterios y prioridades centrales y una mayor intervención en las cuestiones de personal, con el propósito de resolver los problemas de pérdida del control sobre la aplicación de las políticas planteados por las reformas del modelo de la nueva administración pública (Maor, 1999). En conjunto, no obstante, dichas reformas parecen dar como resultado una pérdida del control político.

La transformación del modelo de la nueva administración pública —en algunos países más que en otros

La perspectiva transformadora esbozada apunta hacia varias dimensiones para explicar el fondo de la reforma pública, su contenido y sus efectos y consecuencias. Este último aspecto es el que se ha puesto particularmente de relieve en este artículo. En un sentido más técnico, la dimensión determinista-ambiental, ejemplificada por la crisis económica, es importante para explicar por qué los líderes de Nueva Zelanda comenzaron su ola reformista y, también, quizá parcialmente, por qué eligieron la senda de una reforma radical; pero, después de un tiempo, las reformas puestas en práctica en ese país parecieron adquirir características más ideológicas, con el predominio en el medio ambiente institucional de ideas económicas de desmantelamiento y reducción del Estado. Nueva Zelanda se convirtió en un caso de prueba del modelo de la nueva administración pública, apoyado por la Orga-

nización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, una historia de éxito que adquirió la calidad de mito. Y Nueva Zelanda pudo apoyarse en ese mito al desarrollar las reformas. Esa “simbiosis del mito” también parece haber sido importante para el desarrollo de las reformas en Australia, aun cuando el contenido de las reformas en ese país fue diferente en muchos aspectos al caso de Nueva Zelanda.

En comparación con los otros dos países, el medio ambiente relacionado con la reforma fue menos “amenazante” en Noruega (Christensen y Læg Reid, 1998c). No se avecinaba ninguna crisis económica evidente que pudiera dar inicio a una ola reformista y, aun cuando se plantearon más interrogantes que nunca acerca de la eficiencia del servicio civil, el sector público contaba con un gran apoyo durante los años setenta y principios de los ochenta. Lo anterior dio como resultado que, cuando se emprendieron las reformas a finales de la década de los ochenta, su inicio fuese tardío y lento y su contenido menos extremo.

Ahora bien, cuando se pasa a la dimensión más nacional e interna, tanto las variables estructurales como las culturales muestran un cuadro más complejo y desconcertante. En cuanto estados benefactores industrializados, existen importantes similitudes entre los tres países: en la estructura de sus sistemas político-administrativos, en su cultura política y administrativa, en sus tradiciones corporativistas y en la fuerza e ideología de los partidos laboristas, características todas que llevarían a esperar que las reformas serían graduales; pero entre ellos existen también algunas diferencias que pueden explicar los diferentes rumbos de las reformas, como la importancia del modelo Westminster en Australia y Nueva Zelanda, las características federalistas de Australia y la homogeneidad estructural y cultural de Noruega. Lo que es particularmente desconcertante es que en Australia y Nueva Zelanda hayan sido los gobiernos laboristas los que iniciaron las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública (Castles *et al.*, 1996), mientras que, en Noruega, de manera muy similar a como ocurrió en muchos otros países, el Partido Laborista se mostró mucho más renuente.

La crisis económica parece explicar por qué Nueva Zelanda decidió iniciar las reformas, pero las condiciones internas no explican fácilmente por qué eligió un rumbo extremo (Goldfinch, 1998). Por el contrario, se podía haber esperado que las reformas fuesen más graduales y con una menor influencia de los modelos económicos simplistas debido a la incompatibilidad con la cultura político-administrativa y a que ninguna de las reformas importantes fueron un mandato

del público; pero, una vez adoptado el curso radical, en vista del sistema Westminster, de la tradición de centralización y de la debilidad de las fuerzas compensatorias, es comprensible que las reformas fuesen puestas en vigor con energía, sin prestar mucha atención a los sentimientos del público en general. La fuerza de impulso fundamental de la reforma fue un pequeño grupo de elites institucionales estratégicamente situadas y encabezadas por el Ministerio de Hacienda; no hubo una oposición efectiva dentro de la burocracia, el gabinete o los sectores; y las reformas fueron puestas en práctica por dos partidos gobernantes diferentes (Goldfinch, 1998; Nagel, 1998); sin embargo, resulta desconcertante que los economistas del Ministerio de Hacienda hayan logrado tanta influencia sobre los líderes políticos fuertes que eran importantes para impulsar el proceso (Pallott, 1998).

En una evaluación del experimento de Nueva Zelanda, el autor llega a la conclusión de que el rendimiento orgánico ha mejorado, pero también de que existen varios problemas (Schick, 1996 y 1998). Los principales ejecutivos atribuyen la mayor parte de la mejoría del rendimiento gubernamental a la discrecionalidad otorgada a los gerentes a través de la devolución estructural de facultades, antes bien que a través de contratos formales, además de que la puesta en práctica de éstos entraña altos costos de transacción. Otro efecto secundario es que, en ocasiones, los contratos benefician los intereses personales a expensas de los intereses colectivos del gobierno; y las reformas basadas en un punto de vista economicista estrecho del comportamiento humano en las organizaciones pueden cambiar la conducta de los funcionarios en ese sentido: se puede esperar que actúen como si fuesen poco dignos de fiar, interesados, oportunistas y moralmente peligrosos (Gregory, 1995, p. 71).

El contractualismo también podría debilitar los valores tradicionales del servicio público, la responsabilidad personal y el profesionalismo. Existen temores de que la calidad del asesoramiento y los servicios en cuestiones de políticas podrían deteriorarse y de que el grado de coordinación de las políticas se haya reducido (Scott *et al.*, 1990; Verheijen, 1998). Además, podría provocar que los gerentes adopten un enfoque de lista de control del rendimiento de cuentas: "Si no está especificado, no es responsabilidad mía" (Schick, 1998, p. 126). Algunas investigaciones empíricas indican que en Nueva Zelanda podría estar surgiendo una mentalidad más legalista entre los servidores públicos con menor antigüedad debido a la introducción del contractualismo (Gregory, 1998a). Las reformas amenazan el capital social que

constituye el servicio público y hacen más difícil sostenerlo en el tiempo como una comunidad de confianza (Gregory, 1999); sin embargo, aún queda por analizar de manera sistemática el grado en que el modelo de la nueva administración pública provocará verosímelmente la corrosión del capital ético del servicio público (Hood, 1991, p. 16).

En Australia, las reformas administrativas parecen tener su principal explicación en una diversidad de factores internos. Después de muchos años sin una influencia política importante, el Partido Laborista necesitaba llegar al poder nuevamente, y las reformas públicas eran uno de los instrumentos para lograrlo. Vieron la necesidad de volver a definir las funciones políticas y administrativas y ello influyó marcadamente en el rumbo adoptado para la reforma, esto es, se puso menos énfasis inicial en los aspectos económicos y comerciales de la reforma que en Nueva Zelanda. La heterogeneidad del sistema federal de Australia podía obstruir la reforma, dificultando el control de su puesta en práctica, pero también podía favorecerla, basándose en la introducción de elementos radicales de la reforma en los estados. Otros obstáculos potenciales a la reforma eran también las tradiciones corporativistas y la tensión entre las facciones del Partido Laborista; pero los funcionarios de mayor jerarquía adoptaron los principios fundamentales del racionalismo económico (Pusey, 1991). Además, un primer ministro fuerte, como "patrocinador de la reforma", creó el impulso inicial para ella al generar un sentimiento de liderazgo colectivo y conquistar para la causa a los líderes de los sindicatos, quienes renuenteemente aceptaron la reforma como necesaria para lograr que el Partido Laborista volviera al gobierno (Campbell y Halligan, 1992). Para sorpresa de muchos que habían apoyado al Partido Laborista en las elecciones, el primer ministro eligió para la reforma un rumbo influido más profundamente por los economistas del Ministerio de Hacienda de lo que se creía posible, considerando las tradiciones del partido y el programa que lo llevó a ganar las elecciones.

El caso australiano se complica aún más debido al hecho de que las soluciones a las cuestiones de la "maquinaria de gobierno" fueron una imitación de las del Reino Unido, mientras que otros elementos de la reforma, como algunos de los elementos comerciales que vinieron más tarde, fueron imitados de algunos estados de Australia y Nueva Zelanda; y toda esa complejidad dificulta tener una visión clara de los efectos de la reforma (Campbell y Halligan, 1992, p. 35; Verheijen, 1998, p. 274).

Los casos de Australia y Nueva Zelanda demuestran que las refor-

mas radicales no necesariamente producen mejores resultados. La ventaja de la opción australiana sobre la neozelandesa consiste en que es menos probable que la coordinación sea un problema en el sistema australiano que en el más fragmentado sistema neozelandés. La introducción gradual de las reformas, combinada con los intentos por obtener un consenso amplio sobre la introducción de las reformas, parece haber tenido un efecto positivo en Australia (Verheijen, 1998). Una lección del caso australiano es la paradoja de que el aumento del control político ha provocado la reducción del control sobre el sistema (Halligan, 1997). El objetivo clave de la reforma en lo concerniente al control político era romper el monopolio del servicio civil sobre el desarrollo y el asesoramiento políticos y redistribuir el poder en el seno del poder ejecutivo en favor del ejecutivo político. El resultado probablemente ha sido una pérdida de control de las políticas públicas debido a la pérdida de confianza en la competencia del Estado.

En el caso de Noruega, los factores que desencadenaron la reforma, ya fuesen internos o externos, fueron muy pocos. La inexistencia de una crisis económica y la gran confianza en un sector público activo y extenso explican que la presión externa fuese relativamente menor. Ello, combinado con la turbulencia parlamentaria, los gobiernos minoritarios, las reformas impulsadas internamente por la burocracia y la cultura administrativa tradicional, incompatible probablemente con muchos elementos del modelo de la nueva administración pública, podría explicar por qué Noruega inició tarde las reformas relacionadas con ese modelo y eligió un rumbo de incremento gradual en su aplicación. Durante la década de los noventa, no obstante, tanto las reformas administrativas como las relacionadas con la devolución estructural de facultades han ido cobrando más impulso en ese país, sin que hasta ahora se haya tenido que recurrir sino en menor medida al elemento de privatización experimentado en Australia y Nueva Zelanda. Las razones de ese tipo de evolución parecen haber sido tanto internas como externas. Por una parte, fue importante el que el Partido Laborista haya pasado por un periodo de introspección, en lucha con su identidad tradicional, y salido de él con una postura más favorable a las reformas del modelo de la nueva administración pública, pues eso provocó también algunos cambios en las actitudes de los sindicatos asociados al partido; por la otra, la adaptación gradual de Noruega a Estados Unidos, a través del tratado EEA, la presión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la convicción profunda sobre el proceso de mundialización generaron tam-

bién una mayor aceptación que antes de las ideas de la reforma relacionada con el modelo de la nueva administración pública.

Los estudios sobre la aplicación del modelo de la nueva administración pública en el servicio civil de Noruega ponen de relieve que las reacciones a él son de renuencia, agrupadas y variadas (Christensen y Lægreid, 1998b y 1998c). De renuencia, porque se considera que pocos elementos de la reforma son importantes y efectivos. De grupo, porque se considera que los elementos gerenciales son mucho más importantes que las reformas estructurales y orientadas hacia el mercado, aun cuando relativamente pocos opinan que se haya cumplido de manera significativa con las metas establecidas. Variadas, porque, por lo general, el modelo de la nueva administración pública cuenta más con la aceptación de los líderes administrativos que con la de los funcionarios ejecutivos y más con la de los empleados en general y el personal de desarrollo que con la de los ejecutivos que ejercen funciones judiciales tradicionales. En los últimos años se ha puesto más énfasis en la transferencia de las actividades comerciales y es evidente que ello ha provocado una mayor confusión respecto a las nuevas funciones políticas y administrativas y posiblemente ha debilitado el control político tradicional. El control político de esas actividades es formalmente fuerte, pero en la práctica se considera inadecuado, tendencia fomentada por el mito internacional relacionado con el modelo de la nueva administración pública (Statskonsult, 1998).

Conclusión: ¿menos control político y menos buen gobierno?

Hemos argumentado que, por lo general, las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública podrían debilitar el control político, con lo cual queremos decir que los líderes administrativos de los departamentos y agencias centrales, como los líderes de las empresas públicas comerciales, están ganando en influencia, aunque también, de manera más general, los actores privados comerciales y los consumidores. Las reformas han generado más escepticismo sobre las soluciones colectivas, la despolitización del sector público y más conflictos acerca de qué es público (Boston *et al.*, 1996, pp. 356-357).

Los efectos mencionados parecen ser el resultado de muchos procesos entreteljidos. En primer lugar se encuentra el predominio "ideológico" mundial de las normas y valores económicos relacionados con el modelo de la nueva administración pública, que transforman sustan-

cialmente la cultura político-administrativa en muchos países. En segundo lugar, ese predominio ha ido acompañado por fuertes argumentos en favor de una mayor especialización horizontal y vertical del aparato público. La combinación de esos dos tipos de especialización ha preparado el terreno para la devolución estructural de facultades de las unidades y actividades comerciales, lo que significa una mayor fragmentación y un menor control político en general y, más particularmente, sobre las actividades comerciales. En tercer lugar, el modelo de la nueva administración pública ha incrementado por lo general la competencia y la utilización de contratos, transformando con ello la relación entre, por una parte, los líderes políticos y, por la otra, las instituciones subordinadas y los actores individuales subordinados. Esa relación parece poner más atención a los aspectos individuales de corto plazo y estratégicos, con lo que posiblemente debilita el perfil tradicional del compromiso y el espíritu de las instituciones y la colectividad.

Existen, por supuesto, puntos de vista diferentes sobre los efectos y consecuencias del modelo de la nueva administración pública que ponen de relieve el mensaje de que las consecuencias de los nuevos sistemas y estructuras gubernamentales raramente son de un solo tipo. Uno de ellos toma como punto de partida el hecho de que el modelo de la nueva administración pública ha sido el reflejo de una crisis internacional del sector público que abarca problemas económicos, de inercia, estructurales, de disminución de la confianza y de la calidad de los servicios, lo cual ha llevado a que se ponga el énfasis en los valores y normas económicos y en la transferencia de las actividades comerciales, la competencia o los contratos. Según ese punto de vista, el modelo de la nueva administración pública ha ayudado a muchos países, como Nueva Zelanda, a recuperar su fortaleza económica y a ser más efectivos y eficientes en muchos aspectos (Evans *et al.*, 1996; Scott, 1996); sin embargo, la relación entre las reformas y los parámetros económicos es muy discutible: algunos podrían argumentar que Nueva Zelanda está económicamente peor ahora que lo que podría haber estado sin las reformas, mientras que otros pondrían de relieve que sigue siendo económicamente débil y vulnerable a pesar de las reformas.

Otro tipo de opinión adopta como su punto de partida una especie de necesidad de aclarar y fortalecer el control político. Se dice que los procesos políticos se han vuelto muy complejos, que los líderes políticos están teniendo problemas de capacidad, que los líderes administrativos están ganando en influencia y que el gobierno interviene en dema-

siadas actividades. En esa situación, los líderes políticos deben desempeñar una función que sea un tanto más limitada e inequívoca, lo cual implica un sector público más reducido, una mayor transferencia de actividades comerciales, más competencia y una definición más clara de las funciones de los líderes políticos y administrativos a través de contratos y sistemas de incentivos. Se dice que ello da como resultado un control político más fuerte, aun cuando lo que los líderes políticos afirman controlar ahora sea más limitado. El control también está cambiando cualitativamente, porque se da más importancia a las directrices y el desarrollo generales de políticas en el largo plazo y menos a la intervención política específica en el corto plazo.

Una lección de las reformas del modelo de la nueva administración pública es que un sistema exhaustivo y rígido de indicadores del rendimiento, en el que se hagan grandes esfuerzos por supervisar y evaluar este último, podría fortalecer el control administrativo superior; sin embargo, el que dicho sistema mejore también o no el control político y el buen gobierno es una interrogante sin respuesta. El modelo de la nueva administración pública ha reemplazado un sistema basado en la confianza mutua entre los servidores públicos de las diferentes jerarquías y entre los políticos y los administradores con un sistema que fomenta potencialmente la desconfianza. La idea principal del modelo de la nueva administración pública consiste en que, aunque sólo los incentivos externos sean los correctos, el buen gobierno está garantizado, sin importar la personalidad de los individuos. El modelo de la nueva administración pública ha sido caracterizado como el escenario del peor caso de un plan institucional que no incluye ningún supuesto sobre la solidaridad, la identidad colectiva compartida o las actitudes democráticas entre los servidores públicos (Olsen, 1997, pp. 222-224). Por el contrario, la "vieja" administración pública argumenta que, sin funcionarios que tengan una mentalidad cívica y un dominio de sí mismos, el buen gobierno es imposible; es difícil edificar instituciones administrativas democráticas y funcionales en un servicio civil en el que los burócratas sólo se sienten motivados por incentivos externos y beneficios privados. Consecuentemente, existe la necesidad de ir más allá del supuesto del escenario del peor caso y manifestar un mayor interés en la manera como la reforma administrativa da forma a la mentalidad, la personalidad y la identidad de los individuos y las colectividades.

Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1983), "Public and Private Managers: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?", en J.L. Perry y K.L. Kraemer (coords.), *Public Management. Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Mayfield Publishing.
- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, vol. 3, pp. 115-137.
- Boston, J. (1994), "Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out", *Governance*, vol. 7, núm. 1, pp. 1-30.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot y P. Walsh (coords.) (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- (1991), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press.
- Brunsson, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*, Nueva York, Wiley.
- Brunsson, N. y J.P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Londres y Nueva York, Rutledge.
- Campbell, C. y J. Halligan (1992), *Political Leadership in an Age of Constraint: The Experience of Australia*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Castle, F.G. (1993), "Changing Course in Economic Policy: The English-Speaking Nations in the 1980s", en F.G. Castle (coord.), *Family of Nations*, Aldershot, Dartmouth.
- Castles, F. (1989), "Big Government in Weak States: The Paradox of State Size in English-Speaking Nations of Advanced Capitalism", *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, núm. 27, pp. 267-293.
- Castles, F., R. Gerritsen y J. Vowles (1996), *The Great Experiment: Labor Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*, Auckland, Auckland University Press.
- Cheung, A.B.L. (1997), "Understanding Public-Sector Reform: Global Trends and Diverse Agendas", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 63, núm. 4, pp. 435-458.
- Christensen, T. (1997), "Structure and Culture Reinforced-The Development and Current Features of the Norwegian Civil Services System", ponencia presentada en la Conferencia sobre el Sistema del Servicio Civil en una Perspectiva Comparativa, Universidad de Indiana, Bloomington, 5 al 8 de abril.

- Christensen, T. (1991), "Bureaucratic Roles, Political Loyalty and Professional Autonomy", *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 303-320.
- Christensen, T. y M. Egeberg (1997), "Sentraladministrasjonen - en oversikt over trekk ved departementer og direktorater", en T. Christensen y M. Egeberg (coords.), *Forvaltningskunnskap*, Oslo, Tano Aschehoug.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (1998a), *Den moderne forvaltning*, Oslo, Tano Aschehoug.
- (1998b), "New Public Management - Design, Resistance or Transformation?", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, 3 al 6 de septiembre.
- (1998c), "Administrative Reform Policy: The Case of Norway", *International Review of Administrative Sciences*, núm. 64, pp. 457-475.
- (1998d), "Public Administration in a Democratic Context - A Review of Norwegian Research", en N. Brunsson y J. P. Olsen (coords.), *Organizing Organizations*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Christensen, T. y B.G. Peters (1999), *Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States*, Maryland, Rowman & Littlefield.
- Day, P. y R. Klein (1987), *Accountability. Five Public Services*, Londres, Tavistock Publishers.
- Egeberg, M. (1989), "Om å organisere konkurrerende beslutningsprinsipper inn i myndighetsstrukturer", en M. Egeberg (coord.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling - bidrag til en anvendt statsvitenskap*, Oslo, Tano Aschehoug.
- Evans, L. et al. (1996), "Economic Reforms in New Zealand 1984-95. The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, núm. 34, diciembre, pp. 1856-1902.
- Goldfinch, S. (1998), "Remarking New Zealand's Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984-1993", *Governance*, vol. 11, núm. 2, pp. 177-208.
- Gregory, R. (1999), "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 1, pp. 63-75.
- (1998a), "The Changing Face of the State in New Zealand: Rolling Back the Public Service?", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, 3 al 6 de septiembre.
- (1998b), "Political Responsibility for Bureaucratic Incompe-

- tence: Tragedy at Cave Creek", *Public Administration*, núm. 76, otoño, pp. 519-538.
- Gregory, R. (1997), "After the Reforms: Some Patterns of Attitudinal Change among Senior Public Servants in Canberra and Wellington", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56, núm. 1, pp. 82-99.
- (1995), "Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process'", en J. Boston (coord.), *The State under Contract*, Wellington, Bridget Williams Books.
- Grønlie, T. (1998), "Drømmen om en konkurransetilpasset stat – Ytre fristilling som styringspolitisk redskap – 1994-1995", en T. Grønlie y P. Selle (coords.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- Grønlie, T. y P. Selle (coords.) (1998), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- Guthrie, J. y L.D. Parker (1998), "'Managerialism' and 'Marketisation' in Financial Management Change in Australia", en O. Olson, J. Guthrie y C. Humphrey (coords.), *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, Oslo, Cappelen Akademisk.
- Halligan, J. (1998), "Comparing Public Service Reform in OECD Countries", en J. Halligan (coord.), *Public Service Reform*, Centro para la Investigación sobre Administración en el Sector Público, Universidad de Australia en colaboración con la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración.
- (1997), "Paradoxes in Reform: Australia", ponencia para el Proyecto sobre Paradojas en la Reforma del Sector Público, Berlín, 25 al 27 de septiembre.
- (1996), "Balancing Principles and Pragmatism", en J.P. Olsen y B.G. Peters, *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- Hart, J. (1998), "Central Agencies and Departments: Empowerment and Coordination", en B. Guy Peters y D.J. Savoie (coords.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Hesse, J.J., C. Hood y B.G. Peters (1999), "Paradoxes in Public Sector Reform: Soft Theory and Hard Cases", en J.J. Hesse, C. Hood y B. G. Peters (coords.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Baden-Baden, Nomos, en preparación.
- Hood, C. (1998), "Individualized Contracts for Top Public Servants:

- Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering – or Trobriand Cricket?", *Governance*, vol. 11, núm. 4, pp. 443-462.
- Hood, C. (1996), "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", en H.A.G. M. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen (coords.), *Civil Service Systems*, Bloomington, Indiana University Press.
- (1995), "The New Public Management in the 1980's. Variations on a Theme", *Accounting, Organization and Society*, vol. 20, núm. 2-3, pp. 93-109.
- (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, núm. 69, primavera, pp. 3-19.
- Ingraham, P.W. (1996), "The Reform Agenda for National Civil Service System: External Stress and Internal Strain", en H. A. G. M. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen (coords.), *Civil Service Systems*, Bloomington, Indiana University Press.
- Keating, M. y M. Holmes (1990), "Australia's Budgetary and Financial Management Reform", *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 168-185.
- Keauden, P. y H. van Mierlo (1998), "Theories of Public Management Reform and Their Practical Implication", en T. Verheijen y D. Coombes (coords.), *Innovation in Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kettl, D.F., "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, núm. 3, pp. 446-462.
- Læg Reid, P. (1997), "Pay Reforms for Top Civil Servants in Norway: Towards Market and Performance Pay or Business as Usual?", Documento de Trabajo núm. 03, LOS Center, Bergen.
- (1994), "Going against the Cultural Grain: Norway", en C. Hood y B.G. Peters (coords.), *Rewards at the Top*, Londres, Sage.
- Læg Reid, P. y J.P. Olsen (1984), "Top Civil Servants in Norway: Key Players on Different Teams", en E.N. Suleiman (coord.), *Bureaucrats and Policy Making*, Nueva York, Holmes & Meier.
- Læg Reid, P. y P.G. Roness (1999), "Administrative Reform Programmes and Institutional Response in Norwegian Central Government", en J.J. Hesse, C. Hood y B. G. Peters (coords.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Baden-Baden, Nomos, en preparación.
- (1998), "Frå einskap til mangfald. Eit perspektiv på indre fristilling i statem", en T. Grønlie y P. Selle (coords.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- March, J.G. (1994), *A Primer on Decision Making*, Nueva York, The Free Press.

- March, J.G. y J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- Mascarenhas, R. C. (1996), *Government and the Economy in Australia and New Zealand*, San Francisco, Austin & Winfield.
- (1990), "Reform of Public Service in Australia and New Zealand", *Governance*, vol. 3, núm. 1, pp. 75-95.
- Maor, M. (1999), "The Paradox of Managerialism", *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 1, pp. 5-18.
- Martin, J. (1998), *Reorienting a Nation: Consultants and Australian Public Policy*, Aldershot, Ashgate.
- (1997), "Changing Accountability Relations: Politics, Customers and the Market", *PUMA/PAC*, vol. 97, núm. 1, París, OCDE.
- McIntosh, K., J. Shauness y R. Wettenhall (1997), *Contracting Out in Australia: An Indicative Story*, University of Canberra, Center for Research in Public Sector Management.
- McLeay, E. (1995), *The Cabinet and Political Power*, Auckland, Oxford University Press.
- Melleuish, G. (1998), *The Packaging of Australia: Politics and Culture Wars*, Sydney, University of New South Wales Press.
- Meyer, J.W. y B. Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83, septiembre, pp. 340-363.
- Mulgan, R. (1992), "The Elective Dictatorship in New Zealand", en H. Gold (coord.), *New Zealand Politics in Perspective*, Auckland, Longman.
- Nagel, J.H. (1998), "Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand", *British Journal of Political Science*, núm. 28, pp. 223-267.
- (1997), "Editor's Introduction", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 18, núm. 3, pp. 357-381.
- OCDE (1996b), *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, París, OCDE.
- (1996a), *Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments?*, PUMA, París, OECD.
- (1995), *Governance in Transition*, París, OCDE.
- Olsen, J.P. (1998), "Civil Service in Transition – Dilemmas and Lessons Learned", en J.J. Hesse y T. A. J. Toonen (coords.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. III/1996, pp. 389-406, Baden-Baden, Nomos.
- (1997), "Institutional Design in Democratic Context", *Journal of Political Philosophy*, vol. 5, núm. 3, pp. 203-229.

- Olsen, J.P. (1996), "Norway: Slow Learner – or Another Triumph of the Tortoise?", en J.P. Olsen y B.G. Peters (coords.), *Lessons from Experience*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- (1983), "The Dilemmas of Organizational Integration in Government", en J.P. Olsen, *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- Olsen, J.P. y B.G. Peters (coords.) (1996), *Lessons from Experience*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- Olsen, J.P., P.G. Roness y H. Sætren (1982), "Norway: Still Peaceful Coexistence and Revolution in Slow Motion", en J.J. Richardson (coord.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, pp. 7-79.
- Pallot, J. (1998), "The New Zealand Revolution", en O. Olson, J. Guthrie y C. Humphrey (coords.), *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, Oslo, Cappelen Akademisk Forlag.
- Peters, B. G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, The University of Kansas Press.
- Peters, B.G. y D.J. Savoie (coords.) (1998), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, The McGill-Queen's University Press.
- (1995), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, The McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, C. (1995), "Justification by Works or by Faith", *Evaluation*, vol. 1, núm. 2, pp. 133-154.
- Pusey, M. (1991), *Economic Rationalism in Canberra*, Nueva York, The Cambridge University Press.
- Power, M. (1994), *The Audit Explosion*, Londres, Demos.
- Røvik, K.A. (1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonsteningen ved tusenårsskiftet*, Bergen, Fagbokforlaget.
- (1996), "Deinstitutionalization and the Logic of Fashion", en B. Czarniawska y G. Sevón (coords.), *Translating Organizational Change*, Nueva York, De Gruyter.
- Schick, A. (1998), "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, pp. 121-131.
- (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, informe preparado para la Comisión de Servicios Estatales (State Services Commission) y el Ministerio de Hacienda, Wellington.

- Schwartz, H. (1994), "Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980's", *World Politics*, núm. 46, pp. 527-555.
- Scott, G.C. (1996), *Government Reform in New Zealand*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Scott, G.C., P. Bushnell y N. Salle (1990), "Reform on Core Public Sector: New Zealand Experiences", *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 138-167.
- Statskonsult (1998), *I godt selskap. Report 1998*, Oslo, Statskonsult.
- Stewart, J. y M. Kimber (1996), "The Transformation of Bureaucracy? Structural Change in the Commonwealth Public Service 1983-93", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 55, núm. 3, septiembre, pp. 37-48.
- Verheijen, T. (1998), "Public Management Reform in New Zealand and Australia", en T. Verheijen y D. Coombes (coords.), *Innovation in Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wettenhall, R. (1998), "Privatization in Australia: How Much and What Impact?", ponencia presentada en el 45th Executive Council Meeting and Seminar-Workshop on Administration in Transition, Eastern Regional Organization for Public Administration, Macao, 26 al 30 de octubre.
- Yeatman, A. (1987), "The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980's", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 46, núm. 4, pp. 339-353.

Gestión regional y local

Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo

Helga Baitenmann*

En la historia de México pueden identificarse diversas instituciones políticas que se superponen al sistema federal. Merino (1996, p. 16), hablando del federalismo mexicano desde la Colonia, incluye a la Iglesia católica, a los jefes políticos liberales y al partido dominante de la época posrevolucionaria entre tales instituciones. Además, si consideramos que en el México posrevolucionario el municipio ha sido la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, entonces, la reforma agraria ha sido otro más de los aparatos políticos contruidos paralelamente al sistema federal.¹

Este artículo comienza con una breve historia de la relación entre el municipalismo y el agrarismo posrevolucionario, caracterizándolos como dos plataformas políticas incompatibles, pues mientras que en 1917 los municipalistas lograron que se eliminara la posibilidad de una jerarquía intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado, no lograron evitar que a través de la reforma agraria se crearan instancias paralelas al sistema federal. Primero, porque el artículo 27 constitucional creó un gran aparato burocrático bajo el control del Eje-

* La autora es investigadora visitante del Departamento de Historia de la Universidad de California en San Diego. Artículo recibido: 09/1999; artículo aceptado: 06/2000.

Agradezco los comentarios de Gareth Jones, Kevin Middlebrook, Marcos Reyes y dos dictaminadores anónimos. La influencia del trabajo de Tonatiuh Guillén fue importante durante la elaboración de este ensayo. A él se lo dedico.

¹ Entre los autores que reconocen este traslape jurídico están Azuela (1989 y 1995), González Oropeza (1996), Jones (1998) y Rincón Serrano (1980).

cutivo federal para normar y administrar el sector agrario, con el cual les restó a los estados y a los municipios autoridad sobre casi la mitad de su territorio.² Y segundo, porque la legislación agraria convirtió al ejido en un órgano representativo y administrativo independiente del gobierno municipal, permitiendo que se crearan poderes locales paralelos al ayuntamiento.

Este ensayo muestra los efectos prácticos y contemporáneos de estas paradojas en dos estudios de caso realizados en Tijuana y Mexicali, Baja California. Ambos gobiernos municipales han tenido que confrontar las contradicciones de las conquistas revolucionarias por varias razones. En primer lugar, los ayuntamientos de Tijuana y Mexicali reflejan el proceso de descentralización gubernamental de la última década y media: en los años noventa tienen suficiente capacidad institucional y autonomía para poder cumplir funciones administrativas importantes (véase Guillén, 1996). Segundo, ambos municipios tienen un alto crecimiento poblacional y urbano. Tijuana es una ciudad con altos niveles de crecimiento que se expande sobre terrenos ejidales circunvecinos, dejando al ayuntamiento con poco control sobre la planeación urbana. El caso de Mexicali muestra el crecimiento de los bienes públicos de los asentamientos urbanos en zonas rurales, muchos de los cuales son dominados por grupos de poder ligados al sector agrario. Y finalmente, los municipios en estudio han experimentado la alternancia política. Los ayuntamientos de Mexicali y Tijuana del periodo 1995-1998 estaban en manos del Partido Acción Nacional (PAN) (Tijuana desde 1989 y Mexicali por primera vez). Como gobiernos municipales de oposición, querían demostrar una eficiencia administrativa que muchas veces era difícil por la falta de control sobre el suelo urbano y los bienes públicos de los asentamientos urbanos en zonas rurales.

Orígenes de las contradicciones entre el municipalismo y el agrarismo en el México posrevolucionario³

Dos de las causas políticas que movilizaron a los participantes en la Revolución Mexicana fueron la búsqueda de la autonomía municipal y la lucha por una reforma agraria. En buena parte, las dos demandas fueron respuestas a un mismo proceso: la pérdida del poder y la pro-

² Hasta 1992, 48% del territorio del país era ejidal o comunal (INEGI, 1991b, p. 6).

³ En esta sección se retoman algunos puntos desarrollados para el caso de Veracruz en Baitenmann (1997, capítulo 7).

riedad de los pueblos y municipios a lo largo del siglo XIX, en especial, la privatización de los bienes en común de los pueblos, que eran también la base de la vida municipal (Meyer, 1995, pp. 236 y 238). Pero a pesar de su origen común, el municipalismo y el agrarismo fueron dos principios incompatibles que quedarían plasmados en una misma Constitución.⁴

Mientras que los municipalistas no lograron prever los problemas de autoridad que crearía la reforma agraria, los agraristas abiertamente excluyeron al gobierno municipal del reparto. En un momento histórico en el que había un gran vacío de poder, Carranza concretó un principio que seguiría vigente a lo largo del siglo XX: le dio al Ejecutivo federal autoridad irrestricta sobre la reforma agraria. La Ley del 6 de enero creó una jerarquía administrativa bajo el Ejecutivo, empezando con una Comisión Nacional Agraria federal, una Comisión Local Agraria en cada estado y comités particulares ejecutivos en representación de los solicitantes de tierra.⁵ Aunque el gobernador del estado tenía cierta influencia en la Comisión Local Agraria, los ayuntamientos estaban totalmente excluidos de la toma de decisiones sobre el reparto que se efectuaría en el territorio municipal.⁶

Una de las justificaciones de los agraristas para excluir al gobierno municipal del reparto fue que, durante la implementación de la Ley de Terrenos Baldíos de 1894, los ayuntamientos habían sido responsables de defender los bienes comunales. Sin embargo,

por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expoliaciones de los terrenos de que se trata (Ley del 6 de enero de 1915, texto original reproducido en Lemus, 1991, pp. 218-219).

⁴ Venustiano Carranza promulgó leyes que más tarde serían incorporadas a la Constitución de 1917. Entre ellas estaba la Ley del Municipio Libre del 25 de diciembre de 1914, que sirvió de base al artículo 115, y la Ley del 6 de enero de 1915 sobre la dotación y restitución de tierras, la cual estableció los principios del artículo 27.

⁵ En 1934, la Comisión Nacional Agraria se transformó en el Departamento Agrario; en 1958, éste se convirtió en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; y en 1974 este último fue elevado a Secretaría de Reforma Agraria. En 1934, la Comisión Local Agraria se convirtió en Comisión Agraria Mixta.

⁶ Excepcional fue cuando la Comisión Nacional Agraria determinó que cuando el dueño de una hacienda optara por incluir el casco entre los terrenos afectables, la autoridad municipal tomara a su cuidado la finca (circular número 3 de 1916, texto reproducido en Silva Herzog, 1962, p. 258). En cuanto a la implementación del reparto, el presidente municipal tenía a su cargo sólo algunas tareas auxiliares, como el levantamiento de un censo.

Un motivo práctico para excluir al ayuntamiento de la reforma agraria fue que, en ocasiones, el territorio de las haciendas afectables se extendía sobre varios municipios, a veces hasta sobre los límites de varios estados. Pero la razón principal por la cual los agraristas excluyeron a los gobiernos municipales era que muchos de éstos todavía estaban controlados por los jefes políticos del porfiriato o por otros grupos revolucionarios (Baitenmann, 1997, pp. 349-350).

En 1917, la Comisión Nacional Agraria declaró que los terrenos que constituían el ejido no eran municipales, sino que su dominio correspondía a los pueblos. El argumento fue el siguiente: para que las comunidades pudieran recibir tierras en el reparto necesitaban recuperar la personalidad jurídica que habían perdido con la aplicación de las reformas liberales del siglo XIX. Por lo tanto, el artículo 27 elevó a las comunidades rurales a la categoría de "sujeto colectivo de derecho agrario", lo que nuevamente le permitió a un núcleo de población ser dueño de una extensión territorial. Y como el derecho civil normaba que la propiedad privada sería administrada por el propietario, se determinó que el terreno ejidal, propiedad del núcleo de población, sería administrado por el propio pueblo.⁷

Como el ayuntamiento quedaba excluido de la implementación del reparto, la Comisión Nacional Agraria creó una estructura administrativa y política paralela al gobierno municipal. En 1917 dicha comisión reglamentó que, una vez dotadas las tierras, se debían establecer comités particulares administrativos formados por tres personas electas por una asamblea de vecinos.⁸ De esta manera, se crearon dos nuevos órganos representativos y administrativos: la asamblea y el comité, dos órganos ejidales independientes de la autoridad municipal (Rincón, 1980, p. 55). Tres años más tarde, la Ley de Ejidos de 1920 creó la junta de aprovechamiento de ejidos (reemplazando al comité particular administrativo), le dio personalidad jurídica propia y le atribuyó la facultad de representar a la comunidad para el pago de contribuciones, distribuir la tierra a los miembros de la comunidad cada temporada, vigilar la conservación de los bosques, intervenir en el uso equitativo de los pastos y las aguas comunales y representar a la comunidad ante las autoridades (Ibarra, 1989, pp. 257-258). Así, el ejido dejó de ser una simple extensión territorial para transformarse en una "entidad jurídica

⁷ Circular número 19 de la CNA, 21 de marzo de 1917 (texto reproducido en Fabila, 1981, p. 315).

⁸ Circular número 22 de la CNA, 18 de abril de 1917 (texto reproducido en Fabila, 1981, pp. 320-321).

colectiva con capacidad legal, con patrimonio propio y con órganos representativos" (Rincón, 1980, p. 58).

La relación entre el ejido y el municipio nunca fue reglamentada. Los únicos reglamentos agrarios que incluían la figura del ayuntamiento eran aquellos relacionados con el pago de impuestos. En 1919, la Comisión Nacional Agraria decretó que los beneficiados en el reparto debían pagar impuestos municipales sobre el territorio ejidal,⁹ y en 1921, normó que los ejidatarios debían pagar las rentas correspondientes a su parcela y a los montes y pastos de uso común al vocal tesorero de la junta de aprovechamiento de ejidos, para que éste lo repartiera entre los gobiernos federal, estatal y municipal.¹⁰ El decreto fue reformado varias veces hasta que el Código Agrario de 1934 finalmente estableció —lo que fue confirmado por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971— que los municipios, los estados y la federación no podían imponer sobre la propiedad ejidal más que un solo impuesto predial. Para entonces, el comité particular administrativo se había convertido en el comisariado ejidal, por lo que todo impuesto se debía pagar a través de su tesorero y no directamente al gobierno. Aunque no todos los ejidos pagaron impuestos a lo largo de los años, el ejidatario o la ejidataria que participó en la vida de la asamblea ejidal se habituó a que toda contribución había que hacerla al comisariado ejidal y no al ayuntamiento. Más aún, aprendió a que eran las autoridades ejidales, y no las municipales, las que se harían cargo de los bienes públicos urbanos en los asentamientos humanos de los ejidos.

La zona de asentamiento humano del ejido, más tarde conocida como "zona de urbanización ejidal", se creó cuando la ley de 1926 hizo obligatoria la delimitación de un fundo legal en cada ejido. En un intento por empezar a privatizar las tierras ejidales, Plutarco Elías Calles decretó que a los miembros de la comunidad se les proporcionaría un solar en calidad de propiedad privada en cada fundo legal.¹¹ Ya la circular número 48 de 1921 había normado que el ejido debía destinar "a servicios públicos del núcleo contribuyente" 75% de lo recaudado por

⁹ Circular número 36 de la CNA, 11 de julio de 1919 (texto reproducido en Fabila, 1981, p. 340).

¹⁰ De lo recaudado, 10% se cubriría como impuesto federal, 15% como estatal y 5% como municipal (circular número 48, citada en Luna Arroyo y Alcérreca, 1982, p. 379).

¹¹ Reglamento de la Ley sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 4 de marzo de 1926 (texto reproducido en Cuadros, 1929, pp. 263-279). El Código Agrario de 1943 dispuso, y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 reprodujo, que las zonas de urbanización concedidas a los núcleos de población ejidal se deslindaran y fraccionaran, reservándose lotes para los servicios públicos de la comunidad y para el crecimiento previsible de la población.

impuestos. En 1927, Calles promulgó un decreto en el que se reiteró la obligación de reservar 15% de las cosechas de los terrenos ejidales “para destinar una tercera parte al pago de contribuciones y mejoras materiales”.¹² Dos años más tarde, parte del impuesto debía ser “destinado a satisfacer las necesidades más inmediatas de cada ejido”. Estas necesidades incluían no sólo implementos agrícolas, sino también obras materiales urbanas de beneficio colectivo.¹³ De esta manera, en muchas áreas rurales de la República fueron las zonas de urbanización ejidal las que primero lograron la introducción de servicios públicos como el agua entubada. Con contribuciones ejidales y faenas, muchos comisariados ejidales lograron organizar, financiar y luego controlar los pocos servicios básicos que tenían los residentes del poblado rural.¹⁴

Una de las razones por las cuales no se le dio mayor atención a las contradicciones entre el municipalismo y el agrarismo fue que para Carranza (y desde entonces para todos los presidentes hasta Lázaro Cárdenas) la posesión de las tierras inenajenables, imprescriptibles e inembargables que se repartían a los ejidatarios constituía una forma de tenencia transitoria, cuyo fin era pedagógico: enseñarle al campesino a convertirse en pequeño propietario.¹⁵ Por ejemplo, cuando a mediados de 1919 la Comisión Nacional Agraria ratificó que el gobierno municipal no tenía el derecho de administrar los ejidos,¹⁶ lo hizo reiterando la idea de que el ejido era una figura transitoria.¹⁷ Sin embargo, la figura del ejido sobrevivió hasta las reformas al artículo 27 efectuadas en 1992.

¹² Decreto sobre Aprovechamiento Ejidal del 23 de junio de 1927 (texto reproducido en Cuadros, 1929, pp. 371-372). Muchas veces las leyes resultaban contradictorias. El Reglamento del Registro Agrario del 24 de abril de 1928, por ejemplo, decretaba que no recibirían certificaciones los que no habían pagado 15% de sus cosechas o su equivalente (texto reproducido en Fabila, 1981, pp. 501-505), mientras que la circular 28 del primero de septiembre del mismo año declaraba que los bienes ejidales eran propiedad de la nación y por tal razón no pagarían impuestos (Chávez Padrón, 1970, p. 355).

¹³ Acuerdo sobre Distribución del 15% Ejidal del 25 de febrero de 1929 (texto reproducido en Cuadros, 1929, p. 475).

¹⁴ Véase, por ejemplo, Azuela (1995) y Baitenmann (1997).

¹⁵ La Ley del 6 de enero especifica: “es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio...” (texto reproducido en Lemus, 1991, p. 220).

¹⁶ La circular añade que el artículo 115 de la Constitución no le confería al gobierno municipal la tarea de administrar el funcionamiento de los ejidos, los cuales califica como “intereses ajenos” al ayuntamiento (circular número 36 de la CNA, 11 de julio de 1919, texto reproducido en Fabila, 1981, p. 340).

¹⁷ “[...] los propietarios de los ejidos son los pueblos mismos a quienes compete la facultad de administrar sus tierras con exclusión de los Ayuntamientos o de cualquiera otra autoridad [...] aunque a condición de reducirlos después a propiedad particular” (circular número 36 de la CNA, 11 de julio de 1919, texto reproducido en Fabila, 1981, p. 340).

Estas contradicciones legales adquirieron un significado práctico para los ayuntamientos sólo años después de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, cuando efectivamente se empezaron a fortalecer los gobiernos locales.¹⁸ Como veremos en los siguientes apartados con los casos de Mexicali y Tijuana, los ayuntamientos que actualmente han logrado una medida de autonomía tienen que demostrar cierto nivel de competencia, a pesar de tener territorios municipales fuera de su dominio y bienes públicos fuera de su control. Mientras que algunos de los problemas que enfrentan los gobiernos municipales están siendo resueltos con la implementación de las reformas al artículo 27 en 1992 y su legislación, nuevas contradicciones están surgiendo con la privatización de las tierras ejidales.

La contienda sobre el uso del suelo urbano: el ayuntamiento de Tijuana y la figura del ejido

Uno de los principales problemas administrativos para el ayuntamiento de Tijuana, en particular desde los años noventa, ha sido regular el uso del suelo urbano (Guillén y Reyes, 1996, p. 447). Las dificultades no se reducen a la falta de recursos o de capacidades organizativas e instrumentales del ayuntamiento, también incluyen problemas de autoridad: 10% del territorio del municipio de Tijuana (ciudad con una población mayor al millón de habitantes) es controlado por 1 083 ejidatarios (SRA, s.f.; INEGI, 1991b, p. 7). Además, 90% de la tierra disponible para el futuro crecimiento de la ciudad está compuesto por terrenos ejidales y nacionales, ambos bajo la autoridad del Ejecutivo federal a través de sus instituciones agrarias (Ayuntamiento de Tijuana 1995-1998, 1996a, p. 87).

La historia de la reforma agraria en Tijuana es clave para entender los problemas que actualmente tiene el ayuntamiento para planear y controlar el desarrollo urbano de esta ciudad fronteriza. En el municipio de Tijuana, la reforma agraria se implementó en tres fases. La primera comenzó en 1937 (cuando la ciudad de Tijuana tenía sólo alrededor de 16 000 habitantes)¹⁹ con cuatro solicitudes de tierra y con la expropiación de las compañías extranjeras San Isidro Ajolojol, al oriente del fundo legal, y Moreno y Compañía en lo que antes era el

¹⁸ Es importante mencionar que la Ley de Asentamientos Humanos de 1976 fue un antecedente fundamental de las reformas constitucionales de 1983. Véase Azuela (1989).

¹⁹ En 1940, la ciudad tenía una total de 16 486 habitantes (Aguirre Bernal, 1975, p. 242).

rancho Rosarito, al sureste de la ciudad (Ortiz, 1989, p. 163). En 1938, se publicaron las resoluciones presidenciales de los ejidos Chilpancingo, Matamoros, Tampico (al oriente de la ciudad) y Mazatlán (en Rosarito). A los ejidatarios se les dotó una cantidad de tierra mucho mayor a la entregada en el resto del país. Sin embargo, muchos de los beneficiarios del reparto abandonaron sus parcelas porque, siendo una zona semidesértica, no se podían dedicar a la siembra sin acceso al riego.²⁰

Entre 1957 y 1959, se crearon los ejidos Lázaro Cárdenas, Primo Tapia y Plan Libertador y al ejido Matamoros se le concedió una ampliación. Esta segunda fase del reparto se llevó a cabo cuando el ritmo de crecimiento de la ciudad de Tijuana era ya muy superior al promedio nacional, como resultado de la migración procedente del interior del país hacia Estados Unidos. Fue también durante estos años cuando llegaron a quedarse muchos de los que hoy son los ejidatarios más antiguos de la región.

Entre 1980 y 1985, se publicaron las resoluciones presidenciales correspondientes al ejido General Francisco Villa y a dos nuevos centros de población agrícola, el Lic. Javier Rojo Gómez y El Ojo de Agua. Esta tercera fase de la reforma agraria comenzó cuando la ciudad de Tijuana no sólo era centro receptor de transmigrantes, sino también de la migración atraída por la oferta de empleos de la industria maquiladora y por el crecimiento del sector servicios.

Mientras en los ejidos más retirados de la ciudad se establecieron granjas avícolas, ranchos lecheros y sembradíos de cebada y trigo, la mayor parte de las parcelas que colindaban con la ciudad permanecieron ociosas, en gran parte, por falta de agua. A finales de los años ochenta, sólo 2.5% de los terrenos ejidales en el municipio de Tijuana tenían acceso al riego (INEGI, 1991b, p. 18). Muchos migrantes construyeron asentamientos irregulares sobre terrenos ejidales ociosos. En algunos casos, los colonos llegaron con la anuencia de los comisariados ejidales que controlaban la formación y desarrollo de las colonias con la venta (ilegal) de lotes. En otras ocasiones, y en particular desde los años sesenta, los ejidos sufrieron invasiones masivas de movimientos urbanos populares que ni las autoridades ejidales podían controlar.²¹ En

ambos casos, la gran mayoría de los asentamientos se formaron en zonas inadecuadas para la urbanización.

Como ya en la década de los sesenta las grandes urbes mexicanas se estaban expandiendo sobre los ejidos circunvecinos, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 hizo obligatoria la regularización de los asentamientos humanos localizados en terrenos ejidales. Así, bajo la supervisión de la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo con la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y "en coordinación con los gobiernos estatales y municipales correspondientes", la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) debía expropiar tanto la zona urbana de los ejidos como las parcelas sobre las cuales se encontraban los asentamientos humanos irregulares. CORETT también creó un área para los servicios públicos y los fraccionamientos se entregaban al municipio.

Sin embargo, puesto que los municipios aún no se habían fortalecido con las reformas al artículo 115 de 1983, muchos fraccionamientos los creaba el gobierno estatal. Por ejemplo, en Tijuana, en los años setenta, CORETT expropió íntegro el ejido Tampico, junto con parte del ejido Chilpancingo, para construir lo que más tarde sería el plantel de la Universidad Autónoma de Baja California (Valenzuela, 1991, p. 115). Y en los años ochenta, después de que el ejido Mariano Matamoros fue invadido por un movimiento urbano popular caracterizado por tener una "alta capacidad de gestión" ante las autoridades estatales (Tinoco, 1994, p. 99), le expropiaron 710 hectáreas para construir un fraccionamiento financiado con créditos del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONAPO) del estado de Baja California (Guerrero, 1986, pp. 1-2).

Con las reformas al artículo 115 en 1983, los gobiernos estatales fueron obligados a transferir una serie de facultades a los gobiernos municipales. En cuanto a la delimitación jurídica del poder entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos, un aspecto importante de la reforma municipal fue la fracción V del nuevo texto del artículo 115, la cual dispone que

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal [y específicamente] intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1993, p. 103).²²

²² Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Baja California de 1989 responsabilizaba al ayuntamiento de concurrir con los gobiernos estatal y federal en "la

²⁰ Entrevista con Francisco Ballón Barrios, presidente del Comisariado Ejidal del ejido Chilpancingo, en compañía de ocho ejidatarios, 21 de junio de 1995.

²¹ Hay una larga historia de vinculación entre el liderazgo de grupos invasores, los gobiernos estatales, el PRI y diputados federales (Valenzuela, 1991; Veana, 1986), además de ex funcionarios que han invadido ejidos para construir complejos habitacionales (Bringas, 1993, pp. 80-81, pies de página 23-27).

Siguiendo el mismo esquema, las reformas de 1983 a la Ley General de Asentamientos Humanos reafirman las facultades municipales e incluso señalan atribuciones no especificadas en el artículo constitucional, como es el caso de la facultad de otorgar o negar licencias para fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones (Azuela, 1989, pp. 72-73).

No fue sino hasta la década de los noventa cuando se empezaron a ver los efectos de la legislación de 1983. Pero ya para entonces los gobiernos municipales encargados de administrar las grandes urbes del país, como es el caso del ayuntamiento de Tijuana, comenzaron a funcionar con creciente autonomía, recursos y capacidad administrativa en un contexto legal radicalmente nuevo: el de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional.

A raíz de estas reformas se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), un programa coordinado por la Procuraduría Agraria para regularizar los ejidos del país. Ahora las asambleas ejidales pueden determinar el destino de las tierras que no están formalmente parceladas y fraccionar y regularizar la zona de urbanización y la reserva de crecimiento del poblado. La única condición era que siguieran las normas de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y que “intervinieran” las autoridades municipales.²³ Por lo tanto, el temor de los funcionarios del ayuntamiento es que la ciudad creciera bajo la normatividad en materia de planeación y desarrollo establecida por los comisariados ejidales. Es decir, que el PROCEDE regularice los proyectos ejidales y el ayuntamiento reciba asentamientos humanos no contemplados en el plan municipal (Guitrón, 1992, p. 50).

Por ejemplo, cuando el ejido Chilpancingo ingresó al PROCEDE, los miembros del comisariado ejidal —expertos en bienes raíces y asesorados por profesionales— fraccionaron aproximadamente 5 000 lotes que ya habían vendido a colonos. Cumplieron con los requisitos del ayuntamiento en cuanto a vialidades, áreas verdes y demás, y llevaron el proyecto al ayuntamiento. El gobierno municipal, “tomado por

ejecución de programas de regularización de la tenencia del suelo urbano” y “la solución de las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales” (Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California del 27 de septiembre de 1989, *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 16 de julio de 1993).

²³ Ley Agraria, sección tercera, artículos 56-62, sobre la delimitación y destino de las tierras ejidales, y sección cuarta, artículos 63-72, de las tierras del asentamiento humano (*Legislación Agraria*, 1992, pp. 21-24). En 1992, la secretaría se llamaba de Desarrollo Urbano.

sorprea”, tuvo que aprobar el proyecto del Fraccionamiento Buenos Aires Norte y Sur.²⁴

Sin embargo, el legado de la reforma agraria que más afecta la capacidad de planeación y control del suelo urbano del ayuntamiento es la falta de legalidad en la tenencia de la tierra. De los 11 ejidos del municipio de Tijuana, sólo los cuatro dotados por Cárdenas en los años treinta son legalmente ejidos. En el caso de los otros ejidos, los grupos solicitantes recibieron una dotación provisional por resolución del gobernador del estado y una resolución presidencial, pero ésta nunca se ejecutó. Los funcionarios agrarios no lograron expropiar los terrenos porque habían registrado como afectables a lo que legalmente eran pequeñas propiedades con títulos de propiedad. En el ejido Tampico la resolución presidencial también le concedió a los solicitantes terrenos nacionales que ya estaban registrados como pequeñas propiedades con títulos. Una de las razones por las cuales hubo este tipo de irregularidad fue que muchos títulos primordiales del siglo pasado se encuentran en el registro público de la propiedad de Ensenada, no en el de Tijuana. El resultado es que en la periferia del fundo legal de Tijuana hay siete zonas en las que ejidatarios, pequeños propietarios y miembros de los asentamientos humanos irregulares llevan años disputándose los terrenos.²⁵

Esto acarrea graves limitantes para el ayuntamiento en cuanto a su capacidad de registrar propiedades, cobrar impuestos, suministrar servicios y planear el crecimiento de la ciudad, ya que según la reforma de 1992 al artículo 27, todas las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades siguen siendo de jurisdicción federal.²⁶ En un intento por empezar a establecer un diálogo con los demás niveles de gobierno, se creó un Comité Municipal Agrario en 1996, presidido por el presidente municipal y con la participación de los

²⁴ Entrevista con Sergio Guillermo Delgadillo Jaime, director del Catastro, ayuntamiento de Tijuana, 1995-1998, 2 de septiembre de 1996.

Para la experiencia del gobierno municipal panista de Guadalajara con asentamientos irregulares, véase Varley (1999).

²⁵ Entrevista con Sergio Guillermo Delgadillo Jaime, director del Catastro, ayuntamiento de Tijuana, 1995-1998, 2 de septiembre de 1996 y 8 de mayo de 1998 y Mosso Castro, 1998, pp. 21A-22A.

²⁶ Éste es un problema de envergadura si consideramos que el cambio cualitativo más importante de los principales municipios fronterizos ha sido “su creciente involucramiento en el desarrollo urbano municipal, ordenando los usos de suelo, promoviendo la obra pública directamente o con otros niveles de gobierno y, en general, participando como promotor de proyectos de infraestructura urbana” (Guillén, 1996, p. 104).

órganos agrarios, para “desactivar algunos de los más graves problemas en la tenencia de la tierra y [...] para aclarar conceptos jurídicos sobre la tenencia de la misma” (Ayuntamiento de Tijuana, 1996b, p. 30).²⁷ Aunque fue un esfuerzo novedoso para establecer mejores canales de comunicación con las instituciones agrarias, el comité no logró sus metas, por lo que ha sido básicamente la Dirección de Catastro la que se ha hecho cargo de hacer un estudio cartográfico y de archivo para tratar de aclarar los orígenes históricos de la propiedad en Tijuana.²⁸

Control sobre los bienes públicos: los legados de la reforma agraria en Mexicali

Hoy, Mexicali se caracteriza por ser un municipio en el que el ayuntamiento se enfrenta con obstáculos al tratar de establecer control sobre los bienes públicos de los asentamientos urbanos en zonas rurales y una relación más participativa con la sociedad local de estos poblados. Muchas de estas dificultades son un legado de la reforma agraria, ya que la mayoría de los asentamientos humanos rurales han sido dominados por grupos de poder ligados al sector ejidal. Por lo tanto, la historia de la reforma agraria en el municipio es clave para entender el origen de estos problemas actuales.

En Mexicali, el reparto agrario comenzado en 1937 fue, en gran medida, una estrategia para poblar el territorio fronterizo, dominado por la compañía extranjera Colorado River Land Company.²⁹ Según el presidente Lázaro Cárdenas, era urgente “proteger la integridad de nuestro territorio frente a la expansión que vendrá del norte si sigue despoblado el país” (Cárdenas, 1972, p. 442). En los primeros años del reparto, los solicitantes eran peones eventuales, vecinos de colonias agrícolas, migrantes de otras partes de la República y repatriados de Estados Unidos.³⁰

²⁷ El Comité siguió el esquema del Consejo Estatal Agrario de Baja California creado en 1996, presidido por el gobernador y compuesto por el secretario general del Gobierno del Estado, los funcionarios de las instituciones agrarias (los delegados del Registro Agrario Nacional, de la Procuraduría Agraria y de la coordinadora de la Secretaría de la Reforma Agraria) y los presidentes municipales.

²⁸ En el segundo informe de gobierno ya ni siquiera se hace mención del comité (Ayuntamiento de Tijuana, 1997).

²⁹ En 1930, el censo de Mexicali arrojaba un total de 29 985 habitantes; 15 143 se encontraban en la zona rural, de los cuales 9 329 eran hombres que vivían en estaciones de ferrocarril, colonias y campos. Sólo existían dos poblados: Algodones y Progreso (Velázquez, 1991a, p. 71 y 1991b, p. 83).

³⁰ Véase, por ejemplo, “Solicitud de Dotación, Campo Número 7, Delegación Bataquez, 24 de marzo de 1937 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 30 de marzo de 1937), y “So-

licitud de Dotación, Colonia México Libre, Delegación Cerro Prieto”, 23 de febrero de 1937 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 28 de febrero de 1937).

El requisito formal para el reparto, un censo agrario con un mínimo de 20 solicitantes, se cumplía con gente que el gobierno de Cárdenas ayudaba a inmigrar a la región. Más tarde, representantes de la Confederación Nacional Campesina (CNC) se encargarían de congregar a individuos en grupos de peticionarios. Las vacantes que se creaban por la fluctuación de gente que iba hacia Estados Unidos y venía de regreso se volvían a llenar bajo la coordinación de los líderes agrarios.³¹ Así empezó uno de los repartos más extensos de todo el país: entre 1937 y 1991 se distribuyeron un millón de hectáreas a 106 ejidos y comunidades agrarias, dejando 73% del territorio municipal en manos de una entidad independiente del gobierno municipal: el ejido.³²

Los terrenos dotados a los núcleos agrarios incluían tierras para el cultivo, una zona de urbanización ejidal y una parcela escolar.³³ Algunas zonas de urbanización se poblaron inmediatamente,³⁴ y a ellos se fueron a residir muchos de los trabajadores eventuales que vivían en ranchos, campamentos o estaciones de ferrocarril (Herrera Carrillo, 1958). Sin embargo, otras zonas de urbanización tuvieron que ser promovidas por los funcionarios agrarios, ya que muchos ejidatarios optaban por construir sus viviendas en las parcelas.³⁵

Otra manera en la que se pobló el Valle de Mexicali fue con la creación de “nuevos centros de población agrícola” (NCPA) para los solicitantes que no alcanzaban a recibir una dotación de tierras en la zona de riego. A éstos se les otorgaba un derecho para utilizar agua y solicitar crédito bancario para rentar tierras y se les proporcionaba una zona de urbanización ejidal.³⁶ Así, mientras que en el centro y sur

licitud de Dotación, Colonia México Libre, Delegación Cerro Prieto”, 23 de febrero de 1937 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 28 de febrero de 1937).

³¹ Entrevista con Francisco Payáñez Sasturain, Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en Baja California, Mexicali, 7 de agosto de 1996.

³² Hasta 1992, 89.9% de la superficie agropecuaria y 72.93% de todo el territorio de Baja California estuvo bajo el régimen ejidal o comunal (INEGI, 1994, p. 7 y 1991b, p. 6).

³³ Véase, por ejemplo, “Resolución del Gobernador Tte. Coronel Sánchez Taboada para el ejido Miguel Hidalgo”, 27 de marzo de 1937 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 10 de abril de 1937).

³⁴ Éste fue el caso de los ejidos Islas Agrarias, Jalisco, Michoacán, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas.

³⁵ A pesar de que formalmente los ejidos eran colectivos, éstos no tardaron en fraccionarse en inmensas parcelas. Mientras que, en el ámbito nacional, la parcela ejidal tenía un promedio de 3 a 4 hectáreas, en Mexicali no era poco común que un ejidatario trabajara una parcela de 50 hectáreas. El ejido Plan Nacional Agrario, por ejemplo, tenía una extensión de 520 789 hectáreas y sólo 214 ejidatarios (SRA, s.f.). Sin embargo, lo importante no era la extensión del terreno sino el acceso al agua de riego.

³⁶ Muchas veces eran residentes de la ciudad de Mexicali los que hacían solicitudes para crear nuevos centros de población. Véase, por ejemplo, “Solicitud del Nuevo Centro de Población Agrícola José María Pino Suárez”, 28 de mayo de 1953 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 10 de enero de 1954).

del país las tierras ejidales normalmente se dotaban a comunidades ya establecidas (y desde los años treinta a los peones acasillados de haciendas), el Valle de Mexicali se empezó a poblar con el mismo reparto.

Con el tiempo, estos nuevos poblados rurales empezaron a adquirir bienes públicos urbanos, como agua entubada, electricidad y escuelas. La Constitución Política del Estado de Baja California de 1953 (que convertía el territorio en estado) estableció que los municipios estarían facultados y obligados a “cuidar de la eficacia de los servicios públicos de su jurisdicción”.³⁷ Un año más tarde, el Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Mexicali³⁸ le daba la facultad de “[o]rganizar, promover y reglamentar el desenvolvimiento de los servicios públicos municipales”, creando para su operación el Departamento de Obras Públicas.³⁹ Sin embargo, no quedó claro en qué momento el ayuntamiento sería legalmente responsable de suministrar servicios públicos en las zonas urbanas ejidales. El reglamento de las zonas urbanas de los ejidos de 1954 le dio al Departamento Agrario la jurisdicción sobre el fraccionamiento y destino de las zonas de urbanización que se creaban con el reparto, asignándole la responsabilidad de hacer inspecciones periódicas, pero solamente hasta que “la población ejidal se encuentre plenamente asentada en la zona de urbanización y estén organizadas las autoridades municipales”.⁴⁰

Algunas comunidades rurales crearon Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, las cuales, formalmente creadas en 1957 como organismos autónomos de las cabeceras municipales y demás poblaciones, colonias, ejidos y congregaciones, tenían la responsabilidad de coordinarse con los diferentes niveles de gobierno para mejorar las condiciones generales de vida de las comunidades, incluida la construcción de obras y servicios públicos.⁴¹ Sin embargo, como en las zonas de urbanización ejidal ya existían dos órganos de gobierno (la asamblea general y el comisariado ejidal), las juntas solían quedar bajo el control

de los ejidatarios. En el Valle de Mexicali, tanto las elecciones de los miembros de las juntas como el conteo de votos solían hacerse en los salones ejidales.⁴²

Para cuando se descentralizó el manejo de los servicios públicos en 1983, el ayuntamiento de Mexicali tenía bajo su administración un valle en el cual, aparte de la ciudad de Mexicali y la ciudad turística de San Felipe, había ya 16 poblados con más de 2 500 habitantes cada uno. De éstos, 10 eran localidades que se habían creado originalmente como zonas de urbanización ejidal o como nuevos centros de población agrarios (INEGI, 1991a). Además, de los 103 ejidos y comunidades agrarias del municipio, 84 tenían luz eléctrica, 68 contaban con carretera pavimentada y 67 con agua potable entubada (INEGI, 1991b, p. 52). Esto significa que el Valle de Mexicali tenía un número importante de bienes de consumo colectivo que, en muchos casos, estaban dominados por el sector ejidal de cada poblado.

El Ayuntamiento de Mexicali 1995-1998, primero de extracción panista, se encontró con un valle donde tanto las delegaciones como las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material estaban dominadas por grupos de poder ligados al sector ejidal y al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para empezar a administrar el manejo de los servicios públicos en las zonas rurales y entablar una relación más cercana con la población rural, fueron varios los esfuerzos del ayuntamiento.

Una estrategia fue designar a sus propios delegados.⁴³ Así, los funcionarios del ayuntamiento esperaban que las obras públicas en el Valle de Mexicali se manejaran con más responsabilidad, “como resultado de la selección de delegados que compartan los principios del PAN”.⁴⁴ Otra estrategia fue la de tratar de profesionalizar a los delega-

³⁷ Artículo 85, fracción II de la Constitución Política del Estado de Baja California (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 16 de agosto de 1953).

³⁸ “Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Mexicali, B. C.”, 18 de junio de 1954 (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 20 de septiembre de 1954).

³⁹ El departamento estaba a cargo de planos, agua potable, urbanización y licencias para fraccionamientos, panteones, limpieza, caminos municipales, rastro y mercados, parques y jardines, cárceles, y nomenclatura de calles.

⁴⁰ Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 10 de mayo de 1954).

⁴¹ Ley Reglamentaria para la organización y funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el Estado de Baja California (*Periódico Oficial del Estado de Baja California*, 10 de agosto de 1957).

⁴² Entrevista con David Maldonado González, coordinador de Delegaciones y Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Ayuntamiento de Mexicali 1995-1998, 6 de agosto de 1996.

⁴³ Las fórmulas para elegir a los delegados han sido diversas. Milton Castellanos (1989-1992), del PRI, realizó consultas públicas para designar delegados. Francisco Pérez Tejada (1992-1995), también del PRI, organizó elecciones para nombrar a cinco miembros de un consejo consultivo delegacional, el cual designó al delegado (Guillén y Negrete, 1995, p. 94). Por su parte, el gobierno de Elorduy Walther (1995-1998), del PAN, se reservó el derecho de proponer a sus propios delegados, argumentando que los cargos de representación se localizan en el cabildo y no en las delegaciones (entrevista con David Maldonado González, coordinador de Delegaciones y Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Ayuntamiento de Mexicali 1995-1998, 6 de agosto de 1996).

⁴⁴ El municipio de Mexicali está dividido en 14 delegaciones y, al igual que el agente municipal en otros estados, el delegado es el representante de la presidencia municipal en el territorio de su jurisdicción. También es la figura responsable de velar por el orden y la paz públicos y de coordinar los servicios públicos municipales.

dos organizando reuniones de trabajo con las delegaciones municipales para establecer líneas de operación y promover la participación ciudadana, y haciendo visitas de trabajo para supervisar el desempeño de los delegados (COPLADEM, 1997, pp. 10-11).⁴⁵

El gobierno municipal también intentó realizar una reestructuración organizacional interna de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Los funcionarios del ayuntamiento organizaron elecciones para cambiar las mesas directivas de las juntas e intentaron profesionalizarlas, creando nuevos mecanismos de control (incluidos reglamentos internos, informes de caja mensuales, inventarios y visitas de supervisión),⁴⁶ proporcionando asistencia técnica y asesorías y tratando de ampliar la participación ciudadana (con la organización de reuniones de información para la comunidad) (COPLADEM, 1996, p. 79; 1997, pp. 12-14).

Finalmente, el primer ayuntamiento panista de Mexicali se enfrentó al problema del cobro del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, como el impuesto predial y la traslación de dominio, en los asentamientos urbanos del Valle. Este cobro de impuestos no sólo es importante para fortalecer la autonomía municipal, al ampliar la base de recaudación, sino que es clave para avanzar en la cultura del cumplimiento de obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía del Valle de Mexicali. Sin embargo, la reforma agraria dejó un legado difícil de cambiar en un solo trienio. Cuando se reformó el artículo 115 en 1983 y el estado de Baja California le cedió a los ayuntamientos una parte de los impuestos aplicables a los bienes raíces, éstos no se podían cobrar: pocas zonas urbanas ejidales se habían regularizado y, debido a que todo lo concerniente a la reforma lo había manejado la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el ayuntamiento no tenía un catastro rural.

Ya para 1995 muchas zonas urbanas ejidales se habían privatizado o estaban en vías de privatizarse con la aplicación del PROCEDE. Al ingresar al programa de regularización y certificación, los solares urbanos de los ejidos se privatizan automáticamente y los funcionarios

⁴⁵ El ayuntamiento también amplió las facultades de los delegados para así permitirles ejecutar acciones de trámites administrativos, de obra pública y de prestación de servicios, así como de promoción de apoyos para el sector productivo (COPLADEM, 1996, p. 79).

⁴⁶ Con este mismo fin, el segundo gobierno municipal panista (1998-2001) creó adicionalmente la figura de "supervisor de la comunidad", ligado a la Coordinación de Delegaciones y Juntas de Mejora (entrevista con el ingeniero Gastón Lostaunau Andrade, coordinador general de Delegaciones y Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Ayuntamiento de Mexicali 1998-2001, 16 de diciembre de 1999).

agrarios le otorgan a todo propietario de un solar urbano un título de propiedad, el cual se inscribe en el registro público de la propiedad. Así, el propietario queda obligado a pagar el impuesto predial.⁴⁷

Sin embargo, como partido de alternancia, fue difícil para el PAN ser el primer gobierno municipal en tratar de imponer el cobro de impuestos en el Valle de Mexicali y, a la vez, mantener el apoyo de la ciudadanía. Por lo tanto, el ayuntamiento panista se propuso hacer solamente una "concientización ciudadana" que incluía organizar reuniones con ejidatarios y repartir folletos en los que les explicaba que legalmente estaban obligados a pagar el impuesto predial al ayuntamiento (Ayuntamiento de Mexicali, 1995-1998, s.f.).

Comentarios finales

El agrarismo posrevolucionario no sólo modificó y reorganizó la forma de trabajo de muchos agricultores y su relación con el Estado, sino que también afectó profundamente el papel del gobierno municipal. Si en 1917 el movimiento municipalista logró que la Constitución reconociera al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, el movimiento agrarista logró que esa misma Constitución reconociera una estructura política y administrativa paralela al gobierno municipal.

Este traslape de poderes tuvo poco significado práctico hasta la década de los ochenta, cuando algunos ayuntamientos empezaron a desempeñar un papel local más autónomo debido a la reforma municipal de 1983 al artículo 115. Con su gradual fortalecimiento, y con experiencias de alternancia política, los ayuntamientos empiezan a confrontar los dilemas de la reforma agraria posrevolucionaria. Por ejemplo, en los estudios de caso de Tijuana y Mexicali resaltan los problemas de autoridad sobre el suelo urbano y los bienes públicos de los asentamientos en zonas rurales.

Lo realmente interesante es que, en la década de los noventa, cuando muchos municipios urbanos efectivamente se han logrado fortalecer, las reformas al artículo 27 de 1992 ratifican el papel del aparato político, legal y administrativo creado paralelamente al sistema federal en 1917. Mientras que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari puso

⁴⁷ Véase, por ejemplo, el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (*Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1993).

fin a 75 años de reforma agraria para encauzar al país por el camino de la “modernización”; todo asunto relacionado con la sobrevivencia o el desmantelamiento del sector agrario sigue bajo el poder exclusivo y absoluto del Ejecutivo federal.

Sin embargo, entre los cambios más importantes para el municipalismo mexicano en el nuevo milenio estarán el gradual e inevitable desmantelamiento del sector ejidal y, como resultado, la nueva función que asumirá el ayuntamiento. En el transcurso de la siguiente década los ayuntamientos enfrentarán nuevos retos en cuanto a la planeación del suelo urbano y de los servicios públicos, pero también verán expandido su control sobre el cobro de los impuestos aplicables a los bienes raíces y los servicios públicos en zonas rurales.

Referencias bibliográficas

- Aguirre Bernal, Celso (1975), *Tijuana. Su historia-sus hombres*, México, edición del autor.
- Ayuntamiento de Mexicali 1995-1998 (s.f.), “El impuesto predial de los ejidos”, Mexicali, Coordinación Zona Valle del XV Ayuntamiento.
- Ayuntamiento de Tijuana 1995-1998 (1997), “Tijuana, compromiso de todos”, *Segundo informe de gobierno*, Tijuana, XV Ayuntamiento.
- (1996b), “Tijuana, compromiso de todos”, *Primer informe de gobierno*, Tijuana, XV Ayuntamiento.
- (1996a), “Tijuana, compromiso de todos”, *Plan Municipal de Desarrollo 1996-1998*, Tijuana, XV Ayuntamiento.
- Azuela de la Cueva, Antonio (1995), “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, p. 3.
- (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- Baitenmann, Helga (1997), “Rural Agency and State Formation in Postrevolutionary Mexico: The Agrarian Reform in Central Veracruz (1915-1992)”, tesis doctoral, New School for Social Research, Nueva York.
- Bringas Rábago, Nora L. (1983), “Usos del suelo y configuración turística del corredor Tijuana-Ensenada”, en *Colef I: Urbanización y servicios*, vol. VII, Ciudad Juárez, El Colegio de la Frontera Norte y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Cárdenas, Lázaro (1972), *Obras I. Apuntes 1913-1940*, México, Universidad Autónoma de México.

- COPLADEM (Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mexicali) (1996), “Plan de Desarrollo Municipal 1996-1998”.
- (1997), “Registro de Avances del Programa Operativo Anual”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1993), México, Esfinge.
- Cuadros Caldas, Julio (1929), *Catecismo Agrario*, México, s.n.
- Chávez Padrón, Martha (1970), *El derecho agrario en México*, México, Porrúa.
- Diario Oficial de la Federación* (varios números).
- Fabila, Manuel (1981), *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*, México, SRA y CEHAM.
- González Oropeza, Manuel (1996), “The Administration of Justice and the Rule of Law in Mexico”, en Mónica Serrano y Victor Bulmer Thomas (coords.), *Rebuilding the Mexican State: Mexico after Salinas*, Londres, ILAS.
- Guerrero Valdez, Marco Vinicio (1986), “La autoconstrucción de vivienda popular en Tijuana”, tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte.
- Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México y Tijuana, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte.
- (1995), “Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Guillén López, Tonatiuh y José Negrete Mata (1995), “La elección de delegados municipales en Mexicali”, en Tonatiuh Guillén López (coord.), *Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- Guillén López, Tonatiuh y Marcos S. Reyes Santos (1996), “El caso de Tijuana, Baja California”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Guitrón Jameson, Ricardo (1992), Comentarios transcritos del taller de análisis y definición de políticas sociales, “La crisis de la vivienda en Tijuana, Baja California”, El Colegio de la Frontera Norte, 16 y 17 de octubre.
- Herrera Carrillo, Pablo (1958), *Colonización del Valle de Mexicali, B.C.*, Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A.

- Ibarra Mendivil, Jorge Luis (1989), *Propiedad agraria y sistema político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- INEGI (1994), *Baja California. Panorama Agropecuario. VII Censo Agropecuario de 1991*, Aguascalientes, INEGI.
- (1991b), *Atlas ejidal del estado de Baja California; Encuesta nacional agropecuaria ejidal, 1988*, Aguascalientes, INEGI.
- (1991a), *Baja California, Resultados definitivos, Datos por localidad (integración territorial), XI Censo de población y vivienda, 1990*, Aguascalientes, INEGI.
- Jones, Gareth A. (1998), "Resistance and the Rule of Law in Mexico", *Development and Change*, vol. 29, núm. 3, pp. 499-523.
- Legislación Agraria* (1993), "Ley Agraria de 1992", México, Sista.
- Lemus García, Raúl (1991), *Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa.
- Ley Federal de Reforma Agraria* (1992), "Ley Federal de Reforma Agraria de 1971", México, Delma.
- Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcérreca (1982), *Diccionario de derecho agrario mexicano*, México, Porrúa.
- Merino, Mauricio (1996), "Hacia la (re)construcción del federalismo", *Nexos*, enero, pp. 15-17.
- Meyer, Lorenzo (1995), "El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Mosso Castro, Rosario (1998), "Desinformación, origen de inseguridad en tenencia de la tierra", *Zeta*, 19 de marzo, pp. 21A-22A.
- Ortiz Figueroa, Jesús (1989), "Rosarito a partir de los años treinta", en David Piñera Ramírez y Jesús Ortiz Figueroa (coords.), *Historia de Tijuana*, tomo I, Edición Conmemorativa del Centenario de su Fundación, Tijuana, UNAM y UABC.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California* (varios números).
- Ranfla González, Arturo, Guillermo Álvarez de la Torre y Guadalupe Ortega Villa (1989), "Expansión física y desarrollo urbano de Tijuana. 1900-1984", en Jesús Ortiz Figueroa y David Piñera Ramírez (coords.), *Historia de Tijuana*, tomo II, Edición Conmemorativa del Centenario de su Fundación, Tijuana, UNAM y UABC.
- Rincón Serrano, Romeo (1980), *El ejido mexicano*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) (s.f.), "Relación de Ejidos en el Estado de Baja California", mimeografiado.
- Silva Herzog, Jesús (ed.) (1962), *La cuestión de la tierra*, vol. IV, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.

- Tinoco Téllez, Hermila (1994), "La regularización de los usos del suelo en Tijuana 1984-1990", tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte.
- Valenzuela Arce, José Manuel (1991) *Empapados de sereno. El movimiento urbano popular en Baja California (1928-1988)*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Varley, Ann (1999), "A New Model of Urban Land Regularisation in Mexico? The Role of Opposition Government", *The European Journal of Development Research*, vol. 11, núm. 2, diciembre.
- Veana Juárez, Rita (1986), "Estudio de un caso de invasión urbana en la frontera norte de México", tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte.
- Velázquez Morales, Catalina (1991a) "El proceso de mexicanización. 1933-1936", en Jorge Martínez Zepeda y Lourdes Romero Navarrete (coords.), *Mexicali, una historia*, tomo II, Tijuana, Centro de Investigaciones Históricas UNAM/UABC.
- (1991b) "La nueva estructura de la tenencia de la tierra. 1937-1946", en Jorge Martínez Zepeda y Lourdes Romero Navarrete (coords.), *Mexicali, una historia*, tomo II, Tijuana, Centro de Investigaciones Históricas UNAM/UABC.

**Experiencias
relevantes**

Hong Kong: una perspectiva de interconexión sobre la Región Administrativa Especial de China después de su primer aniversario

Robert W. Gage*

El retorno de Hong Kong a la soberanía china la medianoche del 30 de junio de 1997 fue recibido por muchos con un gran entusiasmo, pero también hubo algunos que lo vieron con aprensión. Sin duda alguna, el acontecimiento fue único. Representó una desviación de la tendencia de las antiguas colonias británicas, como India y Sudáfrica, a buscar la independencia y el gobierno autónomo después de vivir bajo un régimen colonial. Asimismo, el retorno de Hong Kong a China fue considerado por muchos como una “prueba” del modelo de Deng Xiaoping “Un país, dos sistemas”, el cual añadió un elemento más de experimentación y drama al acontecimiento.

La importancia del acontecimiento es indiscutible. Para los millones de chinos que presenciaron la cuenta regresiva del momento de entrega en un gigantesco reloj instalado en la plaza Tiananmen, el retorno de Hong Kong fue una cuestión de orgullo nacional y derecho soberano. Para el gobierno chino, pudo sentar precedentes para un

* Profesor de Asuntos Públicos, Graduate School of Public Affairs, Universidad de Colorado en Denver. Traducción del inglés de Mario A. Zamudio Vega. Artículo recibido: 12/1998; artículo aceptado: 01/1999.

Desearía agradecer el estímulo recibido de los profesores Ian Scott y John Burns, ambos directores de la Escuela de Política y Administración de la Universidad de Hong Kong y ambos de valiosa ayuda para obtener mi nombramiento como becario del Colegio Robert Black de esa universidad durante mi año sabático, en 1997. Asimismo, gracias a Michael DeGolyer, director del Proyecto de Transición de Hong Kong en la Universidad Bautista de Kowloon, por proporcionarme datos longitudinales que abarcan el periodo de la Región Administrativa Especial y que fueron de gran importancia para terminar este trabajo.

próximo paso: el retorno de Taiwán al continente. Para el propio pueblo de Hong Kong, el cambio es en sí lo más inmediato y significativo.

La importancia regional de Hong Kong como Región Administrativa Especial de China también se vería profundamente afectada. Hong Kong había sido un importante actor en las finanzas internacionales, así como el eje de un sistema regional de desarrollo económico y político centrado en el sur de China y en el delta del río Xijiang. Sin duda alguna, el antiguo “triángulo regional internacional” —Hong Kong, Taiwán y la provincia de Guangdong— podía verse afectado por los nuevos planes. Una de las principales preocupaciones para los miembros de la comunidad internacional, cuyas importantes inversiones corrían un riesgo potencial, era que Hong Kong mantuviera su prominencia, particularmente como centro financiero internacional, moderno puerto marítimo de altura y centro de almacenaje y distribución.

Propósitos

El primer propósito de este artículo es identificar los cambios que parecen significativos y que sería importante vigilar en el futuro. Se hará el análisis de cuatro tipos de cambios:

1. Los cambios que ya se encontraban en proceso antes de la entrega y que tuvieron un efecto contextual en la importancia regional de Hong Kong.
2. Los cambios institucionales resultantes de la entrega misma.
3. La asimilación económica a China.
4. Los cambios en el simbolismo político, en los factores culturales y en los valores fundamentales.

Asimismo, se hará un análisis del efecto de esas variedades de cambios en las nuevas redes y en las ya existentes.

El segundo propósito del artículo es analizar la utilidad de la perspectiva de interconexión para entender los cambios que se encuentran en proceso, en particular porque esos cambios se relacionan con el regionalismo y la dinámica de las redes regionales. El análisis de la perspectiva de interconexión es pertinente para los miembros de la comunidad de la administración pública, teóricos y prácticos por igual.

Entre los proponentes del enfoque de la interconexión, O'Toole (1997) señala que la interconexión de la administración pública tiene

lugar cada vez más en los marcos de actores ya interconectados que necesariamente confían en unos y otros y que no pueden imponer fácilmente la conformidad al resto. Dicho autor argumenta que el surgimiento de redes en la administración pública es algo más que una moda en desaparición y hace notar que, no obstante, “el tratar las redes con seriedad no ha sido la prioridad en el mundo de la administración pública” (p. 47) y que “la administración pública debería prestar atención a los diferentes esfuerzos de investigación centrados en las redes” (p. 50). Con todo, debemos reconocer que otros han considerado el estudio de las redes como una parte crítica de la investigación sobre el gobierno, la prestación de servicios humanos y las relaciones interorgánicas e intergubernamentales (Drucker, 1995; Gage y Mandell, 1990; Hecló, 1997; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Knoke y Kuklinski, 1982; Provan y Milward, 1995; Scharpf, 1993).

Para los propósitos de este artículo, se considera que las redes son en general “estructuras de interdependencia que abarcan múltiples organizaciones o partes de ellas en las que una unidad no es meramente la subordinada formal de las otras en un arreglo jerárquico más amplio” (O'Toole, 1997, p. 45). Típicamente, las redes exhiben cierta estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y los lazos legitimados por las políticas. Conforme al enfoque de la interconexión adoptado en este artículo, tales propiedades y las relaciones en las interacciones de las redes se reconocen como pertinentes y útiles para el análisis. El objetivo es demostrar que dicho enfoque es útil para analizar la transformación de las relaciones que tiene lugar en Hong Kong y que los cambios han dado como resultado nuevas redes o han afectado las ya existentes.

El cambio y la Región Administrativa Especial de Hong Kong

Los cambios previos a la entrega

Es evidente que la presencia de la China continental al otro lado de las fronteras de Hong Kong siempre ha sido importante para el pueblo de la ahora ex colonia. Son varios los sentidos en que Hong Kong fue dependiente del continente durante decenios antes de la devolución; por ejemplo: 85% del agua potable destinada al consumo de la ex colonia británica se almacena en presas construidas en el territorio de China. El simple hecho de cortar ese recurso podría meter en cintura rápida-

mente a un Hong Kong en rebeldía. Así, independientemente de su posición política, el pueblo de Hong Kong no ha podido ir demasiado lejos como para incurrir en el desagrado del gobierno continental.

La notoriedad de Hong Kong como el caso de éxito económico del delta del río Xijiang comenzó a disminuir mucho antes de su devolución a China; y existen al menos dos factores que explican la reducción de dicha notoriedad.

Shenzhen

El rápido desarrollo de la ciudad de Shenzhen, inmediatamente al otro lado de la frontera con Hong Kong, es un ejemplo interesante de política de asimilación exitosa emprendida por el antiguo líder supremo chino, Deng Xiaoping. Shenzhen fue construida a partir de un pequeño pueblo y convertida en una metrópoli de más de 10 millones de habitantes en menos de 10 años. Fue construida en un medio ambiente esencialmente rural con mano de obra reclutada entre el Ejército del Pueblo. Ahora, Shenzhen es el centro neurálgico y matriz económico de la cuenca del río Xijiang, un impresionante centro económico por derecho propio, junto con Guangzhou (antes Cantón) y Hong Kong. En la actualidad, la presencia de Shenzhen disminuye la notoriedad de Hong Kong.

Desarrollo de la infraestructura

Muchos proyectos de integración de la infraestructura de Hong Kong con el continente fueron puestos en ejecución y terminados durante el último decenio. Se terminaron varias autopistas de seis carriles que vinculan Hong Kong con la región productora de hierro de China. Un proyecto especialmente digno de hacer notar fue el nuevo servicio de tren de Pekín a Hong Kong; ahora, los nuevos trenes pueden transportar más de 400 pasajeros cada uno. El primero llegó a Hong Kong el 19 de mayo de 1997. El viaje inaugural, que duró 29 horas y 40 minutos, se detuvo en 10 estaciones y transportó a personajes muy importantes y a una banda de música (Kwok, 1997). Fue un acontecimiento de un gran simbolismo que anticipaba la reunificación del 1 de julio de 1997.

En resumen, los primeros cambios fueron contextuales, muchos se iniciaron antes de la devolución. Éstos dieron forma a la moderni-

zación del delta del río Xijiang y garantizaron que Hong Kong no fuese el único actor principal en ese desarrollo. La posición de Hong Kong —su singularidad— se vio disminuida.

Los cambios institucionales resultantes de la devolución

El Comité Preparatorio, el Gobernador y la Legislatura Provisional

Cuando surgen nuevas instituciones, los actores cambian y se forman nuevas redes. En Hong Kong, hubo cambios institucionales importantes antes de la devolución y durante el primer año de la soberanía de China sobre la ex colonia; consecuentemente, se echaron los cimientos para la formación de nuevas redes. Uno de esos cambios fue el nombramiento por el gobierno chino del Comité Preparatorio (para la transición) de 400 miembros. Y la selección que hizo el Comité Preparatorio de Tung Chee-Hwa, hombre de negocios de Hong Kong educado en Harvard, como futuro gobernador de la ex colonia fue otro acontecimiento importante. Tales acciones crearon una importante base institucional para las nuevas redes formales; y también colocaron a futuros líderes de alta jerarquía en una posición como actores clave de las redes.

Resulta muy interesante que muchas de las relaciones de redes utilizadas por la sucursal en Hong Kong de la antigua agencia de prensa de China comunista (Xinhua), que eran un tanto encubiertas, o bien salieran ahora a la luz pública y fuesen reconocidas por el Comité Preparatorio o fuesen abolidas. Igualmente importante, y un tanto controvertido, fue el nombramiento que hizo el Comité Preparatorio de la Legislatura Provisional. Ésta reemplazó al Consejo Legislativo Colonial el 1 de julio de 1997 por decreto chino. Las nuevas instituciones ocuparon la escena central para la formación de las redes formales en el seno del gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. Las redes que ya existían entre los antiguos miembros del Consejo Legislativo Colonial fueron disueltas formalmente, aunque algunas siguieron adelante informalmente y otras comenzaron a funcionar a través de las estructuras de los muchos partidos políticos.

El servicio civil superior

Las relaciones también estaban cambiando entre los actores de las redes en el servicio civil superior. Éstas se hicieron tirantes con la tensión y la politización a medida que se acercaba la fecha de la devolución. En una detallada encuesta, Cheng y Lee (1993, p. 921) hicieron la siguiente observación:

Hasta el decenio de 1980, los servidores públicos de Hong Kong eran descritos como ejemplos típicos del clásico modelo weberiano. Habían sido caracterizados como “complacientes y tecnócratas”, al igual que como “introvertidos, conservadores y apolíticos”. Este estudio revela que, en la década de los noventa, los servidores públicos superiores de Hong Kong se encuentran en proceso de evolución del “burócrata clásico” al “burócrata político”. La mayoría de los entrevistados estuvo de acuerdo en la premisa de que “es aceptable una mayor interferencia de la política en la vida burocrática” (95%) y en que “ahora es necesario tener más en consideración los factores políticos cuando se elabora una política” (86%).

A medida que se acercaba la devolución, los burócratas del rango de directores también mostraron un fuerte sentimiento de incertidumbre respecto al futuro de su carrera, así como de su papel político. Cuando se les preguntó si les preocupaba o no la participación de los funcionarios gubernamentales de la República Popular de China en las principales políticas de Hong Kong antes y después de 1997, 68.1% indicó que estaba preocupado (*ibid.*, p. 933). Esas respuestas fueron superiores en 30.2% a las obtenidas en una encuesta similar hecha en 1987.

La incertidumbre y la expectativa de la politización que embargaban al personal del rango de directores del servicio civil superior de Hong Kong cambiaron las relaciones en las redes del servicio civil superior. La tensión de las relaciones entre las filas del rango de directores se reflejó en la especulación acerca de las relaciones en los rangos más altos del gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong. En particular, la prensa hizo alusión en repetidas ocasiones (Wong, 1997; Yeung, 1998) a las relaciones entre el primer secretario de la administración, Anson Chan Fang On-Sang (primer servidor público de Hong Kong durante el gobierno británico y en el nuevo gobierno), y el gobernador, Tung Chee-Hwa.

El Ejército de Liberación del Pueblo

La entrada de una guarnición de elite del Ejército de Liberación del Pueblo a Hong Kong para reemplazar a los militares británicos otorgó a la devolución una dimensión de resuelta irrevocabilidad. La red militar británica fue reemplazada por otra cuyos comandantes estaban directamente bajo las órdenes de los comandantes del Ejército de Liberación del Pueblo en Pekín. La preparación de la guarnición de elite fue cubierta de cerca por una prensa aprensiva. Su entrada a través de la frontera se llevó a cabo de manera definitiva, aunque pacífica. La presencia de esas nuevas redes de actores envió un mensaje militar tan inequívoco como el bloqueo naval que en la práctica ya antes había impuesto China a Taiwán ese mismo año. Ahora, también, el mensaje era muy claro: para China, la devolución de Hong Kong era un asunto muy serio de derecho y honor nacionales (Becker, 1997a).

Finalmente, la propia ceremonia de la devolución, el izamiento de la nueva bandera de Hong Kong (de color rojo, que representa a la madre patria de China, con una flor de bauhinia en el centro) y la partida del gobernador colonial, Christopher Patten, se llevaron a cabo con las fanfarrias y la dignidad simbólica adecuadas.

A ello siguió un periodo de intensa diplomacia, una red que era igualmente simbólica para establecer el nuevo liderazgo de Hong Kong en la comunidad mundial. El gobernador Tung Chee-Hwa viajó extensamente por el extranjero para encontrarse con los líderes mundiales: Bill Clinton, presidente de Estados Unidos; Tony Blair, primer ministro británico; Ryutaro Hashimoto, premier japonés; Jacques Santer, presidente de la Unión Europea, y otros (*South China Morning Post*, 1997a). El mensaje político del encuentro de Tung Chee-Hwa con el presidente de Estados Unidos fue publicado en artículos y editoriales de página entera en la prensa de Hong Kong (Yueng y Beck, 1997). La gran atención que le prestó la prensa de Hong Kong parecía destinada también a establecer la legitimidad de Tung Chee-Hwa en el territorio por él gobernado.

La Delegación de Hong Kong al Congreso Nacional del Pueblo

La elección de los 36 diputados de Hong Kong al Congreso Nacional del Pueblo, nominalmente el máximo órgano de poder del gobierno chino, completó la nueva estructura institucional del gobierno de la

Región Administrativa Especial de Hong Kong y estableció un importante canal a través del cual el pueblo de Hong Kong tendría voz en los asuntos nacionales de China. Las elecciones fueron sostenidas el 8 de diciembre de 1997 bajo la estrecha supervisión de un funcionario superior del Congreso chino en Pekín y un grupo selecto, cuya mayoría de miembros provenía del Comité Preparatorio nombrado por Pekín para la transición de Hong Kong (Yeung, 1997).

En resumen, los cambios institucionales resultantes directamente de la devolución echaron los cimientos para la creación de nuevas redes. Simultáneamente, los chinos abolieron otras instituciones coloniales (como el Consejo Legislativo Colonial), con lo cual pusieron término a las redes existentes o las obligaron a funcionar informalmente o a través de otras bases institucionales, como el sistema de partidos políticos.

La asimilación económica a China

En cuanto colonia británica, Hong Kong había alcanzado una importante posición como centro financiero internacional; la cuarta posición, en realidad, después de Londres, Nueva York y Tokio. Sus extensas redes, internas e internacionales, eran especialmente visibles en la arena financiera y económica. Ahora, la independencia de esas redes se veía amenazada y desafiada.

Las fichas rojas

Se llama fichas rojas a las compañías establecidas en la China continental que están registradas y operan en Hong Kong. Tales compañías no son ni completamente privadas ni completamente públicas, si bien son de propiedad privada en cierta medida (Chua, 1998), el gobierno chino aún las controla. Debido a que los ingleses se retiraron de Hong Kong y a que una mayor cantidad de fichas rojas expandió sus actividades a la economía de la ex colonia, los empleados de esas compañías se volvieron cada vez más susceptibles a la movilización y al control políticos provenientes del continente (*ibid.*, p. 3). Chua señala que, "para mantener la separación de Hong Kong, aunque no su autonomía, se hace cada vez más necesario que la provincia encuentre una solución aceptable, tanto para Pekín como para la comunidad internacional, a fin de regular efectivamente a las fichas rojas" (*ibidem*).

La independencia de la bolsa de valores de Hong Kong y de sus redes, que dependen para su supervivencia del libre intercambio de información, se ve amenazada por la penetración de las fichas rojas.

El centro financiero internacional

La posición de Hong Kong en cuanto centro financiero internacional y la independencia de su bolsa de valores se encuentran bajo presiones provenientes de todas partes. Peter Churchouse, director ejecutivo de Morgan Stanley en Hong Kong, señalaba antes de la devolución que era evidente que China estaba preparando a Shanghai para que, en el largo plazo, se convirtiera en su centro financiero internacional (Churchouse, 1997). La predicción parece haberse cumplido. En su 70 aniversario, Shanghai introdujo formalmente su nueva bolsa de valores y afirmó contar con el piso comercial más grande de Asia, con capacidad para 1 608 operadores (Peng, 1997, p. 3). El poder de las redes financieras asociadas con la nueva bolsa de valores de Shanghai ha aumentado.

El turismo

El turismo es un medio para que un pueblo se exponga abiertamente a las influencias e ideas que vienen del exterior. También refleja el destino turístico que los extranjeros eligen libremente como deseable. El turismo de Hong Kong no sólo disminuyó después de la devolución, sino que reflejó un mayor etnocentrismo. En conjunto, el turismo disminuyó 35% en julio de 1997, 24.4% en agosto y 22.4% en septiembre (Poole, 1997a). Esa tendencia continuó en noviembre, con una baja de 22% en relación con el mismo mes de 1996. La Asociación Turística de Hong Kong informó que en 1997 hubo 1.2 millones menos de turistas; pero las visitas de turistas japoneses cayeron 59%, mientras que las del sur y el sudeste de Asia disminuyeron 24% y las de Taiwán, 17% (Poole, 1997b). La disminución del turismo afectó las utilidades de la línea de aviación de Hong Kong. Frente a su peor año en decenios, Cathay Pacific, la principal aerolínea de la Región Administrativa Especial, anunció a finales del año sus planes para diferir los pedidos de nuevos aviones (Reynolds, 1997; Reynolds y Lloyd-Smith, 1997).

El descenso del turismo en Hong Kong no puede atribuirse únicamente a la devolución de la colonia a China. También debe tenerse en

cuenta la magnitud de los problemas económicos de Asia que estaban surgiendo entonces y el hecho de que, en cuanto destino turístico, Hong Kong es costoso; no obstante, la disminución del turismo agregado ha significado menos exposición a las influencias del exterior. Quizá lo más importante sea la disminución de los turistas japoneses, los más numerosos con mucho, pues refleja un elemento de etnocentrismo. En las relaciones internacionales entre China y Japón ha habido problemas desde hace mucho tiempo y los editoriales de los periódicos sugieren que, debido a esos problemas, los precios de hotel en Hong Kong para los japoneses son mucho más altos que los precios para otros turistas (*South China Morning Post, International Weekly, 1997b*).

Cambios en el simbolismo político, los valores fundamentales y los énfasis culturales: sus efectos en la asimilación y las redes

La importancia simbólica de la postura de Pekín como poder soberano

En la cultura china, quizá más que en otras, existe la tendencia a personalizar el gobierno. "Pekín" se convierte en un símbolo casi antropomorfo, en una encarnación del liderazgo humano de China. Así, la distante capital adquiere características de ser viviente al que se le atribuyen sentimientos. Esa personalización directa posee un significado importante en el contexto de un gobierno autoritario como el de China. La rutina y la amplia penetración de su poder y autoridad en la vida de los ciudadanos chinos son aceptadas en China, pero son extrañas y pueden resultar aterradoras para quienes no están acostumbrados a ellas.

La supervisión personalizada, real o imaginada, se ha convertido en un medio efectivo de asimilación y control de las nuevas instituciones y redes de Hong Kong. Oficialmente, el gobierno chino ha prometido no interferir en los asuntos de Hong Kong; sin embargo, dada la cada vez mayor integración de los sectores gubernamental, comercial y social de Hong Kong al sistema de gobierno de China, se están estableciendo más redes y, consecuentemente, hay más "puestos de escucha" para que la antropomorfa y personalizada "Pekín" ejerza su vigilancia. La supervisión del gobierno chino puede tomar la forma de una autovigilancia en un grado significativo. Es decir, uno tiene que vigilarse a sí mismo pues, aunque puede estar en desacuerdo con las formas "aprobadas", el riesgo es cada vez mayor a medida que la asimilación avanza.

Los valores y la autocensura

Los valores públicos de todo sistema de gobierno son el pilar de su cohesión. Determinan la dirección e intensidad de las acciones políticas entre los grupos y los electores y, también, la cohesión y los alineamientos de las redes. En Hong Kong, conforme avanzaba el proceso de transición hacia la fecha de la devolución, tuvo lugar entre la población una gran fragmentación de los valores. La diversidad de valores puede ser una fuerza, y la fuerza de nuestro propio sistema de gobierno puede rastrearse en algunos sentidos hasta la diversidad y fuerza de sus grupos de inmigrantes; sin embargo, una diversidad como la existente en Hong Kong también puede plantear un difícil desafío al liderazgo político para la construcción de la nación.

Identidad nacional incierta. La población de Hong Kong es 95% china desde el punto de vista étnico, pero casi un 10% tiene pasaporte extranjero y se define como perteneciente a otras etnias (Hong Kong Transition Project, 1998). Varios cientos de miles de los chinos étnicos son realmente del sudeste de Asia: chinos de Indonesia, Vietnam, Malasia, Singapur, Filipinas, Taiwán y otros países. La identidad que declararon los habitantes de Hong Kong en junio de 1997 se dividía en tres categorías principales: sólo 25% de ellos se identificaba como "chinos", 24% se consideraba como "chino de Hong Kong" y los miembros de la porción más grande, 44%, pensaban en sí mismos como "habitante de Hong Kong" (Hong Kong Transition Project, 1997b). Así, la incertidumbre de los habitantes de Hong Kong acerca de su propia identidad probablemente los hace más susceptibles a la campaña de aceptación de los valores tradicionales chinos que ahora lleva a cabo el gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong.

En cuanto estructuras de interdependencia típicamente flexibles, las redes dependen para su viabilidad y cohesión de valores comunes y grandes objetivos aceptados mutuamente (Mandell, 1990, p. 40). Los chinos, por supuesto, son maestros en el arte de tejer redes (*guanxi*). El uso que hacen los chinos de las redes informales y tradicionales, que son el cimiento de las prácticas comerciales y económicas, ha contribuido a su reputación como individuos inescrutables y difíciles para los hombres de negocios occidentales. Los chinos conocen la gran importancia de los valores comunes y el simbolismo para tejer redes y ejercer influencia a través de ellas.

El fortalecimiento de los valores tradicionales y la autocensura. El discurso de Tung Chee-Hwa en la cena anual de la Sociedad Asiática, poco antes de la devolución, buscaba fortalecer los valores comunes en la nueva jurisdicción. Subrayó las diferencias entre los valores de los ejecutivos estadounidenses y los de los asiáticos. Con la mira puesta en el 1 de julio de 1997, cuando Hong Kong volvería a formar parte de China, Tung Chee-Hwa preguntó, y se respondió a sí mismo, sobre algunas de las cuestiones clave de Hong Kong e hizo la siguiente observación: "Es oportuno que nos preguntemos quiénes somos, cuáles son los valores que defendemos y cuál es el tejido social que nos une". En cuanto futuro líder de Hong Kong, sus respuestas a estas preguntas, hechas a nombre de su pueblo, pusieron el énfasis en los valores chinos tradicionales. Señaló que los valores chinos tradicionales se tienen en "alta estima" y que son valores que "han estado con nosotros durante miles de años y son tan pertinentes ahora como siempre". Según Tung Chee-Hwa, esos valores son "la confianza, el amor y el respeto por nuestra familia y nuestros mayores; la integridad, la honestidad y la lealtad hacia todos; el compromiso con la educación; la creencia en el orden y la estabilidad; *el énfasis en las obligaciones con la comunidad, antes bien que en los derechos del individuo*; la preferencia por la consulta, antes bien que el enfrentamiento" (Hwa, 15 de mayo de 1997; las cursivas son mías).

Esos valores ayudan a explicar el paternalismo benigno enunciado por el gobernador Tung Chee-Hwa. Al presentarse a sí mismo como una figura paternal inclinada a ejercer un gobierno benévolo, hacía un llamamiento al pueblo de Hong Kong. A pesar de la retórica popular previa a la devolución sobre la necesidad de democracia, en una encuesta efectuada en 1997, se descubrió que 69.7% de los habitantes de Hong Kong estaba de acuerdo con la opinión de que "un buen gobierno trata al pueblo como si fueran sus hijos" (Siu-Kal, 1998). Las declaraciones de Tung Chee-Hwa abogan claramente por la subordinación de los derechos individuales a los derechos de la comunidad y tienen una gran importancia simbólica para definir el comportamiento adecuado.

La fuerza de los valores tradicionales también se ha visto reflejada en el análisis de la autocensura de la prensa de Hong Kong. Un buen ejemplo se refiere al problema de autocensura que surgió por la posibilidad de que se proyectaran tres películas estadounidenses que critican la actitud de China respecto a Hong Kong: dos de las películas, *Kundum* y *Siete años en el Tíbet*, describen la crueldad de la toma militar china del Tíbet, mientras que la tercera, *Justicia roja*, es la historia de un hombre de negocios estadounidense perdido en el laberíntico sistema legal chino (Halligan, 1997, p. 6).

Un cineasta chino, Shu Kei, expresó así su alarma por ese tipo de autocensura individual:

No puedo imaginar que haya una razón para prohibir esas películas conforme a la ley de censura actual. Se nos ha hablado de un país, de dos sistemas y de que todo permanece sin cambios; pero ha ocurrido lo peor: la autocensura. Antes se nos dijo que las cosas eran diferentes; antes teníamos la posibilidad de hacer lo que fuese o probarlo todo; ahora, la autocensura se ha introducido en el mecanismo. Repentinamente, todo parece entenderse; y no vamos a ver esas películas (*idem*).

El problema de la autocensura se extiende también a los círculos académicos. En las nuevas redes institucionales, cinco rectores de universidad fueron invitados a participar en el Comité Preparatorio que supervisó, a nombre de China, todos los aspectos de la transición. El problema, en opinión de algunos profesores, es que algunos administradores académicos se han esforzado demasiado por complacer al gobierno de Pekín. En este caso, "la libertad académica se perderá antes de que China ponga un dedo sobre ella" (Lee, 1997).

Según Lo Shiu-Hing, profesor de la Escuela de Política y Administración Pública de la Universidad de Hong Kong, los entrevistados en las encuestas de opinión han comenzado a colgar el teléfono cuando se les pide que comenten sobre temas delicados desde el punto de vista político. Y una galería recomendó recientemente a un conferencista en arte que no incluyera banderas taiwanesas en sus pinturas. Los actos de autocensura desalientan aquellas expresiones de las que se sospecha que son "inadecuadas" bajo la soberanía china.

El cambio de valores, el lenguaje y la educación

La educación de los jóvenes es un mecanismo obviamente importante para la socialización en el marco de los valores del nuevo régimen. Tung Chee-Hwa dio pasos rápidos en ese sentido para afirmar la importancia de enseñar el chino antes bien que el inglés como primera lengua y se multiplicaron los esfuerzos en la educación de los valores patrióticos. Al dirigirse a una conferencia sobre asuntos juveniles, Tung Chee-Hwa dijo que la exposición de los jóvenes a la cultura china y occidental los había dejado a menudo desorientados y confusos en lo concerniente al nacionalismo.

En respuesta, el Departamento de Educación de Hong Kong diseñó un plan de estudios de civismo para los estudiantes de secundaria

sobre aspectos de la Ley Fundamental y la situación en China. Tung Chee-Hwa afirmó:

Toda la comunidad, en especial el gobierno, tendrá que prestar más atención y apoyo al trabajo de la juventud [...] Los jóvenes tienen la responsabilidad de entender su propio país, su historia y su cultura (Luk, 1997).

Regionalismo, redes y cambio: algunas conclusiones preliminares sobre el regionalismo

El perfil regional de Hong Kong, en cuanto comunidad de aproximadamente seis millones de habitantes y en cuanto ciudad china, está cambiando de su antigua notoriedad como jurisdicción colonial que mantenía extensas redes internacionales. Las fuerzas del cambio, sobre todo la reafirmación de los valores chinos y la adhesión al principio de obediencia a la autoridad gubernamental, han comenzado a minar la firme posición regional internacional de Hong Kong como centro financiero y turístico internacional de gran importancia.

En esa coyuntura, se puede predecir que, en cuanto Región Administrativa Especial de la República Popular China, Hong Kong será un actor regional internacional cada vez menos importante de lo que había sido en cuanto colonia británica. La asimilación que se inició con la política china para desarrollar Shenzhen y la provincia de Guangdong sigue adelante. Una de las influencias más poderosas de la asimilación es el ensombrecedor espectro de Pekín como soberano legítimo. El gobernador de Hong Kong, Tung Chee-Hwa, ha reforzado los valores y el estilo chinos. La autocensura ha favorecido el proceso de asimilación, en particular el de asimilación económica (*yitihua*), aunque también el de asimilación política. Así, puede esperarse que la disminución de las redes internacionales viables que Hong Kong mantenía cuando era colonia británica habrá de continuar.

Por consiguiente, la Región Administrativa Especial de Hong Kong se está convirtiendo en un centro regional subnacional. Sigue siendo un centro importante del sur de China, pues desempeña un papel fundamental como actor regional subnacional. China es enorme y sus tradiciones e historia trascienden el modesto territorio de Hong Kong. En la tradición china, Shanghai ha sido el centro mercantil y financiero del país; y Pekín se encargará de que esa tradición se mantenga (Chur-

chouse, 1997, p. 8). Además, existen indicios de que el sur de China está perdiendo su ventaja competitiva a medida que las principales firmas internacionales, entre ellas GM, Volkswagen, Intel y NEC, han comenzado a invertir en Shanghai y el delta del Yang-Tsé (Becker, 1997b, p. 11).

A medida que Hong Kong pone en funcionamiento su nuevo y espectacular aeropuerto y sigue desarrollándose conforme a su ley fundamental en cuanto animado centro regional subnacional, con sus impresionantes medios de comunicación y su propia marca de capitalismo (sin ninguna escasez de sus propios magnates de negocios educados en Occidente), existen razones para creer que ha encontrado su lugar propio en Asia. Su población, básicamente cantonesa, parece apoyar cada vez más al gobierno chino. En abril de 1998, el grado de satisfacción ciudadana por el desempeño del gobierno central chino en relación con los asuntos de Hong Kong alcanzó 67%, 40 puntos porcentuales más que la satisfacción ciudadana registrada en julio de 1996.

Con todo, vista desde la perspectiva de sus nuevas relaciones y del surgimiento de más redes regionales subnacionales, la Región Administrativa Especial de Hong Kong será menos occidental y menos internacional... aunque quizás eso era inevitable.

Referencias bibliográficas

- Becker, Jasper (1997a), "Reaping Rewards of Hard Line Stance", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. V, núm. 38, p. 1.
- (1997b), "Neighbor Looks to Creation of Two Systems, One Powerhouse", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. V, núm. 10, p. 11.
- Cheng, Joseph Y. S. y Jane C. Y. Lee (1993), "The Changing Political Attitudes of the Senior Bureaucrats in Hong Kong's Transition", *The China Quarterly*, núm. 147, pp. 912-937.
- Chua, Anthony C. H. (1998), "Whistleblowing, Red Chips, and the Provisional Legislature in Hong Kong", *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, pp. 1-7.
- Churchouse, Peter (1997), "SAR to Become Hub of Southern China", *South China Morning Post (International Weekly)*, Business Section, vol. V, núm. 38, p. 8.
- Druker, Peter F. (1995), "The Network Society", *The Wall Street Journal, Europe*, 30 de marzo, p. 8.

- Gage, Robert W. y Myrna P. Mandell (eds.) (1990), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Nueva York, Praeger.
- Halligan, Fionnuala (1997), "Hollywood's Tibet Films Left Out in Cold", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 29, p. 6.
- Heclo, Hugh (1997), *A Government of Strangers*, Washington, The Brookings Institution.
- Hong Kong Transition Project (1998), "Will the People Speak?", mayo de 1998 (<http://www.hkbu.edu/~hktp>).
- (1997a), "Golden Sunset, Red Sunrise: Hong Kong Public Attitudes in the Transition to PRC Rule", 13/3 Briefing, marzo (<http://www.hkbu.edu/~hktp>).
- (1997b), "Hong Kong: Bridge to the Future", 13/4 Briefing, junio (<http://www.hkbu.edu/~hktp>).
- Hwa, Tung Chee (1997), "Untitled Speech by HKSAR Chief Executive, Mr. Tung Chee Hwa at the Asia Society Annual Dinner", HKSAR, *Keynote Speeches of Officials*, HKSAR, 15 mayo, p. 397.
- Kickert, Walter, Erik-Has Klijn y Joop Kopenjan (1997), *Managing Complex Networks*, Newbury Park, Sage.
- Knoke, David y James H. Kuklinski (1982), *Network Analysis*, Newbury Park, Sage.
- Kwok, Shirley (1997), "Through-Train Delayed by Well-Wishers", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 6, p. 3, 1997.
- Lee, Rodger, "Academics Face a Test of Their Own", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 9, p. 11.
- Luk, Helen (1997), "Tung in Call for Patriotic Education", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 37, p. 4.
- Mandell, Myrna P. (1990), "Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector", en Robert Gage *et al.* (eds.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Nueva York, Praeger.
- O'Toole, Laurence J. (1997), "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 1, pp. 45-51.
- Peng, Foo Choy (1997), "Shanghai Exchange Celebrates Birthday", *South China Morning Post (International Weekly)*, Business Section, vol. IV, núm. 37, p. 3.
- Poole, Oliver (1997a), "Tourist Fares Cut in Bid to Halt Slump", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 32, p. 1.

- Poole, Oliver (1997b), "One Million Missing as Tourism Slumps", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 37, p. 3.
- Provan, Keith G. y Milward H. Brinton (1995), "A Preliminary Theory of Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Mental Health Systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, núm. 1, pp. 1-33.
- Reynolds, Nicholas (1997), "Cathay Hits Turbulence as Tourism Slump Takes Its Toll", *South China Morning Post (International Weekly)*, Business Section, vol. VI, núm. 26, p. 1.
- Reynolds, Nicholas y Jake Lloyd-Smith (1997), "Regional Tourism Slump Blamed as SAR's Leading Carrier Delays Purchases", *South China Morning Post (International Weekly)*, Business Section, vol. VI, núm. 36, p. 1.
- Scharpf, Fritz W. (1993), *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder, Westview Press.
- South China Morning Post (International Weekly)* (1997a), "Tung Takes Message to World", vol. VI, núm. 19, p. 1.
- (1997b), "Comment... er... Room rate... Good question...", vol. VI, núm. 27, p. 10.
- Siu-Kal, Lau (1998), "Social Malice on Rise as Values Abandoned", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 40, p. 6.
- Wong, Fanny (1997), "Guess Where the Buck Stops?", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 25, p. 11.
- Yeung, Chris (1998), "Anson Soothes Beijing", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 40, p. 11.
- (1997), "Two Systems Face to Face", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 32, p. 6.
- Yeung, Chris y Simon Beck (1997), "Tung Wins US Hearts and Minds", *South China Morning Post (International Weekly)*, vol. VI, núm. 23, p. 1.

La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina

La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector

Ruth Felder*

En este trabajo nos interesa reflexionar acerca del proceso de reestructuración de los servicios ferroviarios ocurrido en Argentina durante la década de los noventa en el marco de la reforma del Estado. El aspecto más visible de esta transformación fue la incorporación de operadores privados en la mayor parte de la red. Su contracara, menos espectacular, pero no menos importante, fue la redefinición del papel del Estado respecto del servicio, que abandonó las tareas relacionadas con la prestación para reemplazarlas por las de regulación de la gestión de los empresarios privados y de financiamiento parcial del funcionamiento, el mantenimiento y la expansión de una parte de los tramos concedidos.

En el contexto de una aguda crisis económica y política, la privatización de importantes porciones del aparato del Estado se presentó como solución rápida y definitiva a los problemas de gestión que le eran característicos. Sin embargo, el propio proceso de retirada estatal mostró la complejidad inherente a la redefinición de los alcances y modos de intervención del Estado. Creemos que esta complejidad está dada por el hecho de que detrás de las transformaciones funcionales existe una profunda redefinición de las relaciones de poder entre distintos grupos sociales y de sus posibilidades de apropiación de porciones del producto social. En la medida en que la reforma del Estado y la acción

* Docente en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Artículo recibido: 06/2000; artículo aceptado: 08/2000.

del Estado reformado involucran este tipo de cambios que exceden los aspectos técnicos, se ponen en juego un conjunto de opciones diversas que van imponiéndose o siendo desechadas en función de las prioridades de los distintos actores y de las posibilidades de incidir sobre el curso de los procesos que tenga cada uno de ellos.

A fin de reflexionar acerca de esta dinámica, nos interesa reconstruir la racionalidad que guió la privatización de Ferrocarriles Argentinos y la constitución de los organismos de regulación. Nos preguntamos cómo se fueron articulando las razones e intereses que dotaron de sus rasgos específicos a la política para el sector. En estrecha relación con esta pregunta y, sobre la base de nuestro particular interés en el análisis de las transformaciones sufridas por el Estado respecto del servicio, nos centraremos en el análisis del nuevo papel que éste asume, luego de haberse desligado de la responsabilidad de gestión de Ferrocarriles Argentinos.

Estado y políticas estatales.

La reformulación del papel del Estado

El análisis de las políticas estatales.

Consideraciones teórico-metodológicas

Creemos que los rasgos y las formas institucionales en que se concreta la regulación, sus alcances y límites pueden ser interpretados en función del modo en que se fueron presentando y ordenando las prioridades en el proceso de privatización y de constitución de la institucionalidad regulatoria. Más concretamente, planteamos que las dificultades de institucionalización y ejercicio de la regulación de los servicios ferroviarios no pueden desligarse del orden de prioridades vigentes durante el proceso de transferencia de los ramales a los nuevos operadores y durante los primeros años de gestión privada, en los cuales la regulación y el control ocuparon un lugar menor.

Siguiendo el clásico trabajo de Oszlak y O'Donnell (1982), entendemos que una política estatal —en nuestro caso la política de privatización y regulación de los ferrocarriles— es un proceso político de resolución de un problema instalado en la agenda pública. La expresión alude a la interacción entre una multiplicidad de actores que, con distintos intereses y prioridades, participan de la formulación y de la implementación de las políticas de que se trate. En otro orden, este enfo-

que supone una dimensión temporal intrínseca a la política estatal, a lo largo de la cual los actores involucrados toman posición frente a diversos aspectos del problema y despliegan estrategias de acción tendientes a incidir en los modos en que estos aspectos se resuelven. Por ello, de acuerdo con la metodología propuesta, enfocaremos nuestro trabajo como el estudio de secuencias de eventos, ya sea que se trate de políticas estatales, de políticas adoptadas por otros actores o de cambios en las situaciones objetivas del sistema de relaciones sobre el que repercuten unas y otras.

Sobre la base de estos postulados nos proponemos reconstruir el proceso histórico de privatización de los ferrocarriles y de constitución de la institucionalidad regulatoria, atendiendo al proceso social tejido alrededor de lo que se reconoce como problemático, los diagnósticos y las soluciones y la consecuente reconfiguración de las relaciones entre instancias estatales y actores no estatales que estas soluciones inducen. Nos detendremos en la atribución de competencia y asignación de recursos a aparatos institucionales formalmente encargados del tratamiento y eventual resolución de aspectos de la cuestión planteada y en los posibles conflictos que aparezcan entre ellos. En el contexto de una profunda revisión del papel del Estado y de una transformación estructural de las relaciones sociales consolidadas durante décadas en Argentina, la privatización que nos ocupa adquiere una dinámica específica, dada no sólo por las características técnicas de este medio de transporte, sino también por la dinámica de la relación entre actores estatales y no estatales.

En la primera parte del trabajo, revisaremos el origen de los procesos de transformación estructural del Estado, atendiendo los problemas a los que estas transformaciones intentaban responder. A la luz de los distintos argumentos favorables a la reformulación del papel del Estado, analizaremos el proceso histórico de privatización de los ferrocarriles anunciado en 1989. A continuación, estudiaremos las definiciones acerca del nuevo papel del Estado que surge a partir de la declinación del servicio y la secuencia de conformación de los organismos de control de los servicios privatizados y revisaremos los rasgos y capacidades institucionales de estos organismos. A lo largo de este desarrollo trataremos de identificar los principales problemas que aparecen en el transcurso de la privatización y en la etapa posterior, y las formas en que estos problemas son abordados.

Tendremos en cuenta las posiciones que toman los diversos actores involucrados en las políticas de privatización y de regulación de

los servicios ferroviarios, atendiendo a su capacidad de incidir sobre el curso de los acontecimientos y a los acuerdos y disputas que se producen entre ellos. Atenderemos a los intereses y objetivos que aparecen como prevalentes en cada momento e intentaremos establecer las continuidades y cambios de rumbo que se producen.

*La reforma del Estado y la privatización de servicios públicos.
De la incoherencia a la racionalidad política*

El patrón de acumulación de capital incipientemente desarrollado a partir de la crisis económica de los años treinta y consolidado tras la segunda posguerra se caracterizó por la producción masiva de bienes destinados al consumo, sostenida por un crecimiento de la masa de consumidores. En ese marco, el Estado contrajo la responsabilidad de intervenir, estimulando la producción privada y manteniendo el pleno empleo. En el caso particular de Argentina, el proceso de ampliación del Estado implicó que éste asumiera directamente numerosas actividades económicas con el propósito de sortear obstáculos a la industrialización y de integrar nuevos sectores sociales, lo que a su vez implicó la nacionalización de un conjunto de redes de servicios de infraestructura.¹ En este escenario, las empresas estatales se constituyeron en instrumentos de redistribución que permitieron subsidiar un conjunto de sectores sociales, tanto a través de los niveles tarifarios como de las contrataciones para la provisión de insumos y la ampliación de las plantas de personal.²

La condición de posibilidad de este esquema empresarial era la capacidad estatal de financiamiento de la operación. En consecuencia, los primeros indicios de desequilibrio fiscal fueron una señal de alerta que se iría agudizando al compás de la profundización de la crisis. Desde mediados de la década de los setenta comenzaron a plantearse propuestas de privatización de las empresas como modo de resolver un conjunto de problemas relacionados con la gestión estatal. En Argentina, la crisis hiperinflacionaria de fines de los años ochenta

¹ Preferimos hablar de redes de servicios en lugar de utilizar la expresión servicio público, porque ésta remite a compromisos sociales específicos de accesibilidad que no siempre están presentes en la prestación de los servicios. Específicamente, consideramos que la privatización de las empresas ha implicado la declinación de estos compromisos, a pesar de que formalmente la normativa siga tratando las actividades privatizadas como servicios públicos. Al respecto, véase Felder y López (1999).

² Véase, entre otros, Coloma y Gerchunoff (1992), Boneo (1984) y Carciofi (1990).

actuó como catalizador que dio viabilidad política a estas propuestas de privatización y recorte del aparato estatal.³

El discurso privatizador recurrió a un amplio abanico de argumentos referidos a la búsqueda de la eficiencia, la introducción de la competitividad, la reducción del gasto público, el rescate de bonos de deuda externa. Se atribuía la crisis a la excesiva y errónea intervención estatal y se postulaba su retirada masiva como garantía de salida. A la vez, la idea de privatización de las empresas estatales —generadoras de déficit público y cuestionadas en su eficacia— encontró eco en la población ansiosa de mejorar la calidad de los servicios públicos deteriorados y consciente de la grave situación económica (Thwaites Rey, 1995).

Así, nociones técnicas relativas a la eficiencia y calidad de los servicios se superpusieron con la urgencia de responder a una crítica situación macroeconómica y a crónicos desequilibrios fiscales y con la necesidad de mostrar voluntad política de producir una transformación económica estructural. Estos factores otorgaron gran peso a una visión global de la problemática de las empresas estatales, centrada en preocupaciones de orden fiscal, en la cual difícilmente podrían contemplarse problemáticas sectoriales en forma prioritaria (Müller, 1994).

Sin embargo, el planteo privatizador no se limitó a dimensiones coyunturales y problemas de gestión empresarial, sino que constituyó una de las vías de redefinición de los contornos entre lo público y lo privado. La apertura al mercado sería la forma de revertir definitivamente la crisis de “governabilidad” en la que estaba sumido el Estado al haber invadido la esfera de acción “naturalmente” privada, y pondría fin al uso irresponsable e indisciplinado de los servicios públicos que había arraigado a la sombra del paternalismo estatal.⁴ Lograría además evitar los efectos deslegitimadores del funcionamiento de los

³ La dictadura militar instaurada en 1976 había subrayado la necesidad de privatizar las empresas estatales sin llegar a concretar ningún proyecto. También el primer gobierno democrático había intentado, a partir de 1986, abrir espacios a capitales privados en las empresas estatales, pero fracasó en estos intentos por la férrea oposición del Partido Justicialista. Paradójicamente, sería un gobierno de este último partido el que llevaría a cabo el más audaz proceso de transformación del Estado, revirtiendo su propia tradición de defensa del Estado.

⁴ El caso de servicios ferroviarios urbanos es paradigmático en este sentido. Se calculaba que entre 30 y 40% de los usuarios evadían el pago de los pasajes (FEMESA, 1993). Más allá de los juicios de valor que puedan emitirse acerca de la opacidad de este mecanismo, no es ni más ni menos que una modalidad de subsidio a los usuarios y, en términos más generales, funcionó como un ingrediente más del salario indirecto de la gran masa de trabajadores que se trasladaban cotidianamente dentro del conurbano bonaerense.

servicios por debajo de las expectativas de los usuarios, porque en la medida en que los problemas de prestación de servicios quedan fuera de la esfera pública, se reordenan las demandas de la sociedad, se redefinen derechos, formas de relación entre grupos sociales y, consecuentemente, se reconfiguran los límites de la política (Schamis, 1996).

Estos argumentos favorables a la privatización constituyen una mezcla ecléctica que sólo cobra sentido a la luz de una interpretación que permita hallar la coherencia que subyace en dimensiones no necesariamente compatibles. Por ello, optamos por definir la privatización como una estrategia política en la que se articulan las opciones técnicas sobre las modalidades óptimas de gestión, ideológicas relativas a los fines deseables del Estado y la configuración del ámbito de lo público en un contexto histórico que condiciona y marca los límites de lo posible y favorece o perjudica las posibilidades de articulación y promoción de intereses de distintos actores sociales. Considerar la dimensión política supone además tener en cuenta la presencia de pujas de distintos actores sociales por imponer sus propias perspectivas. Estas pujas se caracterizan tanto por la lógica de la negociación, encaminada a la búsqueda del consenso, como de su opuesta, la neutralización o aniquilamiento del adversario. De ahí que el resultado del proceso resulte una mezcla particular de ambas racionalidades, con preeminencia innegable de la política, lo que supone generalmente un resultado distinto al inicialmente propuesto o explicitado. Ello no quiere decir que tal resultado sea aleatorio o completamente indeseado. Significa, en cambio, que las relaciones de fuerza entre los actores en pugna por imponer determinadas soluciones se dan en un proceso dinámico y de "final abierto", dentro de los límites últimos que impone el contexto estructural (Thwaites Rey, 1995).

Por otra parte, en la medida en que las políticas orientadas a privatizar las empresas públicas responden a una cuestión socialmente disputada, la implementación no está exenta de conflictos y oposiciones por parte de distintos actores. De aquí que la concreción de la privatización no sea una mera operacionalización de una decisión política previa, sino que constituye parte del proceso de elaboración de la política (Lindblom, 1991). Como señalábamos anteriormente, la transferencia al sector privado supone que el Estado delega las tareas de prestación y asume las de regulación y control de los nuevos prestadores privados. Pero en la implementación del cambio de funciones, las modalidades de estas tareas se definen o redefinen en un proceso político en el que se irán imponiendo criterios relativos a la eficiencia,

la calidad y la accesibilidad de los servicios, los niveles de rentabilidad adecuados, la rigidez o flexibilidad de las normas aplicables, las perspectivas de planificación de los servicios de largo plazo, etc., en estrecha relación con la capacidad diferencial que tienen los distintos actores de hacer valer sus perspectivas.

Acerca del Estado y la regulación

Las perspectivas más radicales de subsidiariedad del Estado que tuvieron auge durante la década de los ochenta y principios de los noventa aceptaban la intrínseca superioridad del mercado y la inevitable distorsión de la asignación de recursos producida por la política. Sobre esta base se postuló la máxima restricción de la intervención estatal y del número de actividades sometidas a su control (Muñoz, 1996). En el caso particular de Argentina, la ortodoxia antiestatista y la urgencia privatizadora tuvieron como correlato el carácter subsidiario otorgado a la regulación, lo que determinó que la mayoría de las redes de servicios fueran transferidas a operadores privados sin que se hubiera completado previamente el esquema de regulación.

Por otra parte, la presentación política de estas visiones pro mercado destacó la posibilidad de mejorar el desempeño de los servicios mediante el sometimiento a los efectos disciplinadores de la competencia. Sin embargo, esta promesa no necesariamente se verifica, en la medida en que el carácter privado de la propiedad no está ligado forzosamente a la competencia y, en consecuencia, no siempre induce a la búsqueda de eficiencia (Vickers y Yarrow, 1991). Teniendo en cuenta las limitaciones para la introducción de competencia que existen en los servicios que comprometen el uso de importantes redes de infraestructura, la economía de la regulación acepta la necesidad de una presencia externa que entregue incentivos para la búsqueda de la eficiencia, restringiendo al mínimo o eliminando el margen para la discrecionalidad en la fijación de precios. Sobre esta base se han construido una variedad de instrumentos de intervención estatal que, en términos generales, intentan amortiguar las fallas de estos mercados y simular las condiciones de competencia.⁵ La aplicación de estos esquemas de incen-

⁵ Los diversos esquemas suelen girar en torno de dos opciones: la regulación por costo de servicio, en la que se auditan los costos empresariales y se fija una tasa de retorno a partir de ellos, y la regulación por incentivos, en la que se trata de condicionar la reducción de costos y maximización de la eficiencia, fijando un índice de ajuste de las tarifas que se revisa periódicamente.

tivos supone un proceso sistemático y continuo de intervención estatal, en general llevado a cabo por agencias especializadas, mediante el cual se exigen o proscriben ciertas actividades o conductas por parte de actores privados o públicos. En la medida en que esta forma de intervención estatal implica definir niveles de rentabilidad, de tarifas, de calidad, etc., “adecuados”, encierra opciones políticas asociadas con distintos equilibrios entre la satisfacción de intereses diversos. Por eso podemos afirmar, siguiendo a Reagan (1987), que las decisiones regulatorias son eminentemente políticas y que los marcos técnicos permiten iluminar las alternativas y explorar sus consecuencias, pero no decidir las.⁶

Desde mediados de la década de los noventa, el reflujo de la ortodoxia antiestatista dio lugar a la incorporación de este tipo de consideraciones. El planteo de Przeworski (1996) es ilustrativo de este viraje. El autor reconoce que no existe un “mercado único, sino múltiples posibilidades de arreglos institucionales, cada uno con consecuencias diferentes”, lo que lleva a reconocer la importancia de la dimensión institucional que sustenta los intercambios mercantiles. A la vez, el reconocimiento del papel diferencial de las instituciones condujo a prestar atención a los problemas de diseño institucional y a los efectos de las instituciones sobre el desempeño económico. Finalmente, tener en cuenta la dimensión institucional permite reincorporar el carácter histórico al análisis de la economía y de la intervención estatal, en la medida en que las instituciones son “patrones de interacción regularizados, conocidos, practicados y aceptados (aunque no necesariamente aprobados) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón” (O’Donnell, 1996).

Con estos elementos, es posible analizar la institucionalidad regulatoria vigente⁷ e interpretar sus alcances y límites desde una perspectiva que tiene en cuenta la dimensión histórico-política involucrada en la creación y en el desempeño regulatorio. A diferencia

⁶ Reagan discute los criterios prevalentes durante los años ochenta, en los que se interpreta a la política pública como aplicación de modelos macroeconómicos, y afirma que la regulación no resulta de la teoría por sí. Para el citado autor, cuando los economistas afirman que las fallas de mercado son el justificativo de la regulación, están restringiendo su lectura a razones económicas y no dicen nada en ningún sentido acerca de otras justificaciones posibles que puedan quedar fuera de la estructura teórica de la disciplina.

⁷ En el caso específico de la institucionalidad regulatoria, hacemos referencia tanto a las reglas de juego formales e informales vigentes como a las relaciones interinstitucionales que implica la regulación, la organización de las agencias específicas creadas a tales efectos y la dotación de recursos con que éstas cuentan. Hemos trabajado extensamente estos aspectos en Oszlak y Felder (1998) y en Oszlak, Felder, Forcinito y Ouviaña (2000).

de las proposiciones normativas acerca del “deber ser” de la regulación, proposiciones que ordenan razones por las que se justifica la necesidad de regular para responder a inadecuaciones definidas desde la economía privada, tratamos de analizar el “ser” de la regulación, atendiendo a las relaciones de fuerzas que subyacen en las acciones gubernamentales regulatorias o, en otros términos, en lo que produce impulso político para regular, más allá de lo que se piense acerca de lo que debe hacerse (Reagan, 1987). Desde esta visión, la distancia que separa a las instituciones regulatorias existentes en Argentina de las agencias de regulación teóricas, cobra sentido a la luz de la dinámica histórica de los procesos de privatización y del orden de prioridades que signó la reforma estatal y determinó la postergación de la creación y de la provisión de recursos legales, humanos y materiales al aparato institucional que debía actuar como interlocutor de los prestadores privados y de los usuarios.

Si retomamos la definición de la privatización de los servicios públicos en términos de una estrategia política y recordamos también que la regulación resulta de la reformulación del papel del Estado con respecto a los servicios privatizados, podemos interpretar el desempeño regulatorio en función de la incidencia de intereses diversos más o menos organizados, que no pueden ser maximizados siempre por la misma dirección política y que se enfrentan por imponer sus puntos de vista. Más concretamente, un programa de regulación requiere siempre un elemento catalizador que produzca suficiente apoyo político para regular. Su consolidación y efectividad puede explicarse fundamentalmente por la demanda de protección de grupos afectados por la actividad; en otros términos, por la capacidad de instalar el tema en la agenda pública, lo que incluye definir qué se entiende por regulación estatal de los servicios públicos. Un marco regulatorio es, en estos términos, necesariamente un ejercicio de conflicto político, la búsqueda de intercambios aceptables entre objetivos múltiples asociados con actores involucrados: industrias reguladas, grupos de usuarios, funcionarios de distintas instancias estatales relacionadas con la actividad, políticos que actúan en nombre de sus representantes, etc. (Reagan, 1987).

La práctica reformadora en Argentina

El anuncio de privatización de las empresas estatales

En 1989 el doctor Carlos Menem asumió el gobierno e inmediatamente anunció su decisión de salir de la crisis económica y política mediante un audaz programa de reforma estructural del Estado, uno de cuyos pilares fue la privatización de empresas estatales.

Desde un punto de vista técnico, la privatización se justificó como una forma de enfrentar problemas típicos de asignación de recursos de la gestión estatal. Particularmente, Ferrocarriles Argentinos era considerada por las nuevas autoridades “el ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia” (Menem y Dromi, 1990).⁸ Pero el discurso a favor de la privatización no se apoyó únicamente en argumentos técnico-administrativos, sino que también avanzó en definiciones acerca de los nuevos límites que debería tener la acción del Estado, en sintonía con las perspectivas ideológicas neoconservadoras de retirada estatal y de devolución de la iniciativa y la responsabilidad a la sociedad (Brodkin y Young, 1993). En esta línea, se inscribe el argumento de que dado que “la libre iniciativa privada es la fuerza que posibilita la producción y el intercambio [...] debería absorber todas aquellas actividades en el campo de los servicios públicos y actividades industriales y comerciales, colaborando con la administración pública en la consecución del bien común” (Dromi, 1989; Menem y Dromi, 1990).

En otro orden, la urgencia por estabilizar la economía y equilibrar las finanzas públicas apuró las definiciones sobre los alcances del problema y la manera de abordarlo. Los propios funcionarios admitían la incidencia de la “la urgencia política del Gobierno Nacional por alcanzar sus objetivos” originada en “la necesidad política de hacer comprender a la comunidad local y extranjera la voluntad de alcanzar esta transformación, siendo más importante concluir el proceso que desarrollar previamente todos los instrumentos” (Makón, 1994).⁹

En síntesis, interesa señalar aquí que la confluencia de problemáticas de distinto cariz otorgó a los procesos de privatización un carácter altamente conflictivo, sujeto a marchas y contramarchas en las que

⁸ La frase citada corresponde a la fundamentación del proyecto de reforma del Estado dada a conocer en los inicios del gobierno del doctor Carlos Menem. Roberto Dromi, en su calidad de ministro de Obras y Servicios Públicos, tuvo un papel muy destacado como autor intelectual del plan de reforma.

⁹ Entonces secretario de Presupuesto del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos

fue necesario compatibilizar las garantías técnicas de funcionamiento de los servicios con compromisos políticos asumidos por los funcionarios a cargo de la conducción de las transferencias, con restricciones y urgencias macroeconómicas y con presiones y cuestionamientos más o menos exitosos de los distintos actores involucrados en éstas por hacer valer sus intereses y puntos de vista.

Hacia la concreción de la reforma. La definición del proyecto de privatización de ferrocarriles

En 1989, a poco de asumir el gobierno, Carlos Menem envió al Parlamento un proyecto de Ley de Reforma del Estado¹⁰ al que se adjuntó el Decreto-Plan 666/89 de Reestructuración Ferroviaria, que dispuso medidas coyunturales destinadas a “racionalizar gastos y disminuir las necesidades de financiamiento”. Con mayor alcance temporal, se determinaba conceder¹¹ al sector privado un conjunto de ramales especificados por el propio decreto. La medida estaba formalmente orientada a inyectar capitales privados que permitieran una recuperación de la empresa tendiente a “aumentar la participación del modo ferroviario en el tráfico de cargas y de pasajeros”.

Pocos meses después de este primer proyecto de reestructuración, el propio ministro de Obras y Servicios Públicos reconoció que se mantendrían “sólo los servicios que pudieran demostrar su validez económica, excluyendo la participación del Estado como fuente de subsidios”.¹² El ministro planeaba conceder casi todos los servicios interurbanos de carga y metropolitanos de pasajeros. Además, se clausurarían casi todos los servicios de pasajeros de larga distancia. Estos anuncios orientados por un estricto criterio de ajuste fiscal dejaban de lado

¹⁰ La Ley 23.696 de Reforma del Estado fue una de las claves iniciales del diagnóstico de la crisis y de la redefinición del papel del Estado impulsada por el gobierno del doctor Carlos Menem desde su asunción. La reglamentación de ésta incluyó los proyectos de privatización y reestructuración de un importante conjunto de empresas estatales.

¹¹ Aunque, en sentido estricto, la concesión de servicios no constituye una privatización, ya que no cambia el carácter de la propiedad de los bienes concedidos; se trata de una de las modalidades de apertura a la actividad del sector privado en áreas que previamente eran de exclusiva injerencia estatal y, de este modo, fue considerada en el ambicioso proyecto de reforma del Estado llevado a cabo en Argentina. Por otra parte, más allá de que formalmente los bienes siguen siendo propiedad del Estado, los operadores privados han tenido una considerable capacidad de disponer de ellos, prácticamente sin injerencia del Estado sobre su uso. Por ejemplo, las recientes renegociaciones contractuales habilitan a las empresas para utilizar los bienes concedidos como garantías para la obtención de créditos.

¹² Página 12, 22 de noviembre de 1989.

los objetivos de revitalización del medio de transporte y de la mejora de la calidad de los servicios que habían sido formalmente planteados. Poco después, en enero de 1990, los objetivos fiscales comenzaron a formalizarse en un conjunto de medidas de recorte de servicios de pasajeros, de reducción de personal y de fusión de unidades administrativas orientadas a "lograr una fuerte disminución de las necesidades de financiamiento de la empresa".¹³ Las medidas generaron las primeras resistencias por parte de los afectados por la disminución de servicios, y por parte de los trabajadores que veían amenazada su fuente de trabajo.¹⁴

Cuando ya se había iniciado el primer proceso de transferencia de un ramal al sector privado, las autoridades de la empresa estatal, el gobierno nacional y el Banco Mundial suscribían un Memorandum de Entendimiento para la Reestructuración de Ferrocarriles Argentinos¹⁵ que tendría una fuerte incidencia en las futuras políticas para el sector. El gobierno se comprometía a realizar una drástica reducción de personal de la empresa, financiada con créditos del organismo multilateral, el que a su vez monitorearía estrechamente el proceso de reestructuración del sector. También aquí se anticipaba el proyecto de separación y eventual privatización del transporte metropolitano de pasajeros, que sería públicamente anunciada apenas un año después.

Poco a poco estos proyectos, que inicialmente no fueron hechos públicos, se irían concretando. La reestructuración se extendería por varios años signados por numerosas disputas entre sectores de la burocracia estatal, los propios consorcios interesados y los usuarios afectados. Se iría ampliando la participación privada al conjunto de los servicios interurbanos y, posteriormente, a los servicios metropolitanos de pasajeros de Buenos Aires y a la red de subterráneos. Paralelamente se neutralizarían las protestas y desacuerdos de diversos actores y se irían estructurando y desestructurando formas institucionales de control y regulación de los servicios.

¹³ Decretos 44 al 47/90, enero de 1990.

¹⁴ *Sur*, 5 y 12 de enero de 1990.

¹⁵ Aprobado por Decreto 2740/90, junio de 1990.

La transferencia de los servicios¹⁶

En mayo de 1990 se iniciaron los trámites para licitar el ramal Rosario-Bahía Blanca, cuya concesión estaba prevista en el Decreto 666/89. El Parlamento había dado su acuerdo acerca de los criterios de la licitación, pero los pliegos que entregó el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) a los interesados habían sido modificados, ampliando el objeto de la concesión.¹⁷ El cambio desató fuertes discusiones que se zanjaron a favor del MOSP, concretándose así la convocatoria. Se presentaron a la licitación dos interesados: un consorcio encabezado por RENFE (operadora de los ferrocarriles estatales españoles) y otro liderado por IOWA Interstate Railroad (operadora privada estadounidense) y Techint, denominado Ferroexpreso Pampeano que logró la preadjudicación del ramal en octubre de 1990. La Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones¹⁸ requirió la suspensión de la concesión por considerar que existían puntos oscuros. El reclamo no tuvo otro efecto que demorar la firma del contrato hasta junio de 1991 y el comienzo de la operación privada hasta noviembre del mismo año.

En julio de 1990 se convocó a licitación para el servicio interurbano del Ferrocarril Urquiza. Se presentaron dos ofertas: la del Consorcio Ferrocarril Mesopotámico, liderado por Pescarmona, y la de Ferrocarril General Urquiza (FGU) encabezado por la española RENFE. Mientras la primera fue directamente descartada por sus deficiencias técnicas,¹⁹ la oferta que quedó en pie sembraba dudas, tanto por la insolvencia de algunos integrantes del consorcio como por sus fallas técnicas, administrativas y económico-financieras. Los evaluadores técnicos optaban por declarar desierto el llamado a licitación y comenzaban a elaborar pliegos para una nueva convocatoria. En sentido contrario a esta decisión técnica, el presidente de la nación y el ministro de Economía, Domingo Cavallo, decidieron negociar con RENFE y sus

¹⁶ A efecto de ordenar la exposición, optamos por desarrollar cada uno de los procesos de concesión por separado, sin respetar un estricto orden cronológico.

¹⁷ Mientras el proyecto original ofrecía el ramal Rosario-Bahía Blanca, la nueva versión lo hacía con el corredor del mismo nombre. Mientras el primero es un ramal deteriorado y que en ese momento estaba en desuso, el segundo cubre prácticamente toda la zona cerealera pampeana y, en ese momento, era la parte más rentable de Ferrocarriles Argentinos.

¹⁸ Esta comisión integrada por 6 diputados y 6 senadores, elegidos por sus respectivos cuerpos, cuya creación fue dispuesta por la Ley 23.696, tenía a su cargo el control de los procesos de privatización encarados por el Poder Ejecutivo.

¹⁹ Básicamente se cuestionó la falta de un operador técnico, ya que las empresas ferroviarias participaron en calidad de asesoras.

socios a efecto de lograr que el consorcio hiciera las correcciones necesarias. Seis meses después, la expectativa presidencial de evitar el naufragio de la licitación se vio frustrada cuando la empresa española se retiró del negocio. En estas condiciones, el ministro de Economía anunciaba una nueva convocatoria a la que sólo respondió Ferrocarril Metropolitano encabezado por Pescarmona, cuya oferta había sido desechada anteriormente y que resultó adjudicatario del ramal en diciembre de 1992. Pese a que tanto la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones como la Cámara de Diputados y el propio Ministerio de Economía planteaban interrogantes acerca de las condiciones económico-financieras del grupo, primó la decisión de apurar la transferencia (Natale, 1993).²⁰

En octubre de 1990, se lanzó una Segunda Etapa de la Reforma del Estado que incluía nuevas áreas por privatizar y disponía acelerar la privatización de las principales empresas públicas.²¹ En el caso particular de los ferrocarriles, se agregaban los servicios interurbanos del Mitre, San Martín y remanente del Sarmiento, a licitarse a principios de 1991. Además se fijaba un plazo de 180 días para la concesión de los Subterráneos de Buenos Aires. Estas nuevas convocatorias constituyen un hito en la reestructuración del sector. El avance por sobre los límites inicialmente delineados por la Ley de Reforma del Estado es uno de los primeros indicios de la concreción de los planes más radicalizados de retirada estatal, que terminarían por liquidar la empresa estatal, a la que inicialmente se proponía tornar más eficiente.

Cuando la cartera de Obras y Servicios Públicos comenzaba a elaborar las nuevas convocatorias, fue absorbida por el Ministerio de Economía. El nuevo ministerio se propuso rediseñar las condiciones de licitaciones para imprimir un ritmo más sostenido a las transferencias. La sucesión de obstáculos que impedían llevar a buen fin las transferencias del ramal Rosario-Bahía Blanca y del Urquiza representaban un costo político suficiente como para intentar tener más recaudos en las negociaciones con los empresarios interesados y dejar menos espacio para el oportunismo de los oferentes. Se trataba de actuar más prolijamente y, a la vez, ser más eficaz en el logro de los resultados perseguidos. Para lograrlo, se optó por reducir las exigencias licitatorias.²²

²⁰ El diputado Alberto Natale fue integrante de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones y, como tal, un observador privilegiado de estos procesos.

²¹ Decreto 2074/90, octubre de 1990.

²² Los nuevos concursos eliminaban una de las obligaciones más gravosas para los priva-

Para operar el Ferrocarril Mitre se presentaron dos interesados: Nuevo Central Argentino (NCA), encabezado por Aceitera General Deheza, y una unión transitoria de empresas liderada por Sideco Americana. Este fue el primer caso en que ambas propuestas resultaron aceptadas. Resultó más favorable la propuesta de NCA, tanto por el monto de inversiones como por el canon ofrecido. En mayo de 1992, luego de cumplidos los trámites de adjudicación y con dictamen favorable de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, se firmó el contrato de transferencia del ramal.

Para el tramo correspondiente al San Martín se presentaron dos consorcios: Ferrocarril Centro, liderado por Pescarmona, y el grupo liderado por Astramar y NMB Post Bank (Holanda). Mientras Ferrocarril Centro fue descalificado en septiembre de 1991,²³ la oferta de Astramar sufrió la suerte inversa a la que había corrido RENFE. Contaba con dictamen técnico favorable,²⁴ pero fue impugnada por el ministro de Economía, Cavallo, quien consideraba que tenía fallas técnicas y financieras y dispuso un nuevo llamado a concurso en el que esperaba obtener "más ofertas y de mejor calidad".²⁵ Aunque la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones anunciaba su intención de revisar la anulación,²⁶ la Secretaría de Transporte comenzaba a elaborar los nuevos pliegos para este ramal y para la licitación del Urquiza, fracasada luego de la retirada de RENFE.²⁷ Posteriormente, a instancias de la Comisión Bicameral, el Ministerio de Economía accedió a evaluar otra vez las propuestas de Pescarmona y Astramar, previa adecuación de éstas a los criterios de los nuevos plie-

dos. Los interesados podían optar por declinar la prestación del transporte interurbano de pasajeros, en cuyo caso quedaría a cargo de Ferrocarriles Argentinos, que pagaría un peaje al concesionario por el uso de las vías. De este modo, el negocio se tornaba más interesante, no sólo por la eliminación de su porción más desventajosa, sino también porque el pago del peaje representaba un ingreso extra considerable y seguro. Posteriormente, los servicios de pasajeros serían transferidos a las provincias, lo que implicaría que las empresas perderían este ingreso cautivo y resultarían fuertemente cuestionadas por el nivel desusadamente alto de las tarifas de peaje que pretendían cobrar.

²³ Pescarmona sufrió su segunda descalificación por falta de operador técnico. Lo mismo le sucedería en su presentación a las licitaciones para los servicios metropolitanos (Página 12, 1 de diciembre de 1990; *Clarín*, 27 de septiembre de 1991).

²⁴ Nos referimos al dictamen favorable de la Comisión Técnica para las Privatizaciones Ferroviarias, creada a fines de 1990 con el objeto de definir los lineamientos de la privatización en el sector. Estaba presidida por el entonces secretario de Transporte, Edmundo del Valle Soria, e integrada además por funcionarios y sindicalistas ferroviarios afines al gobierno.

²⁵ Resolución 1255/91, Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

²⁶ *Clarín*, 18 de octubre de 1991.

²⁷ Para hacer más atractivas las convocatorias no se restringía la participación del capital extranjero y se admitía que los grupos modificasen su conformación antes de conocerse sus propuestas económicas concretas (Página 12, 10, 15 y 27 de noviembre de 1991).

gos, en lugar de concretar el nuevo llamado a licitación.²⁸ En esta segunda oportunidad fueron precalificados ambos consorcios, pero ganó la oferta del consorcio encabezado por Pescarmona, al que se le adjudicó el ramal a pesar de que los legisladores de la Comisión Bicameral ponían en duda la factibilidad de cumplimiento de los compromisos económicos asumidos (Natale, 1993). De esta manera, Pescarmona obtuvo la concesión de los servicios del Urquiza y el San Martín, pese a que en ambos casos sus propuestas habían sido descartadas en primera instancia por fallas técnicas y a que persistían dudas acerca de las propuestas definitivas.

En noviembre de 1991 se difundió un nuevo cronograma de privatización que se proponía eliminar a las empresas públicas del presupuesto nacional antes de finalizar 1992, con el objeto de facilitar el equilibrio de las cuentas fiscales.²⁹ De acuerdo con este cronograma, en febrero de 1992 se llamaría a licitación para conceder los servicios interurbanos de cargas del Roca y del Belgrano. En la convocatoria para el primero de ellos, se presentó únicamente el consorcio Ferrosur, liderado por Loma Negra. La oferta fue aceptada en mayo de 1992 y, sin mayores dificultades, se realizaron los trámites que terminaron con la transferencia del ramal en marzo de 1993. Más complejo le resultó al gobierno nacional desprenderse del servicio interurbano del Ferrocarril Belgrano. Luego de tres llamados a licitación, frustrados por la falta de interesados, se constituyó una unidad de negocios separada, la Empresa Ferrocarril General Belgrano, de propiedad del Estado nacional y se encaró un plan de inversiones tendiente a tornarla un negocio atractivo para el capital privado. Sin haber logrado el interés de ninguna empresa, en julio de 1997 se aceptó la propuesta presentada en abril por la Unión Ferroviaria para la operación del ramal, que incluye un subsidio del Estado para solventar la operación y las inversiones sin incluir la prestación del servicio de pasajeros.³⁰

El proceso de concesión de los servicios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires presenta aristas netamente diferentes respecto de los casos que acabamos de mencionar. Se trata de una

²⁸ Pescarmona debía reemplazar a su operador técnico y hacerse patrimonialmente responsable sobre sus socios. En el consorcio liderado por Astramar, el NMB Post Bank debía avalar a los socios cuestionados por insolventes (Resolución 38/92. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos).

²⁹ Declaraciones del ministro Cavallo (Página 12, 13 de noviembre de 1991).

³⁰ Decreto 685/97. Cabe aclarar que la Unión Ferroviaria es el sindicato ferroviario con mayor cantidad de afiliados. Desde 1989 ha mostrado un alineamiento indiscutible con la política del gobierno del doctor Carlos Menem.

modalidad de privatización particular, no sólo dentro del conjunto de la reestructuración ferroviaria, sino también dentro del esquema más general de privatización de los servicios públicos. El acuerdo con el Banco Mundial, al que hicimos referencia anteriormente, preveía la formación de una empresa integrada por Ferrocarriles Argentinos, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, que quedaría a cargo de los servicios metropolitanos de pasajeros que podían ser concedidos. La empresa tripartita no llegó a concretarse, pero en marzo de 1991, una prolongada medida de fuerza de trabajadores ferroviarios³¹ sirvió de punto de partida para que el gobierno nacional anunciara la privatización del sector.

Tras el anuncio, se constituyó la empresa Ferrocarriles Metropolitanos Sociedad Anónima (FEMESA) de propiedad del Estado nacional. Esta nueva sociedad quedaría a cargo de la red metropolitana hasta tanto los ramales fueran transferidos al sector privado. Luego, la red se dividió en siete sectores que se licitarían en tres etapas. Los interesados podían presentar propuestas para operar todos o algunos de estos sectores, pero a ningún concesionario se le podría adjudicar la totalidad de la red. Las tarifas serían reguladas y los concesionarios se obligaban a cumplir un plan de inversiones fijado en los pliegos de licitación. Lo novedoso del caso es que resultaría ganadora la propuesta que solicitara el menor monto de subsidio estatal para cubrir los déficit operativos y las inversiones necesarias para el mantenimiento y renovación de la infraestructura y las instalaciones. Este subsidio se justificaba en la necesidad de hacer compatible la prestación de un servicio imprescindible con una rentabilidad que despertase el interés empresarial. De esta manera, se reafirmaba la voluntad política de disminuir el papel del Estado y de atraer el interés empresarial, aun en abierta contradicción con el objetivo de reducción del gasto público, que era una de las justificaciones privilegiadas de las transferencias al sector privado. El subsidio atrajo un número importante de interesados, pero agudizó las disputas e hizo mucho más conflictivo el traspaso.

En abril de 1992 se presentaron siete consorcios: Ferrocarril Metropolitano, Ferrovías, Metrovías, Pardo Rabello, Trainmet, Ferrometro Argentino y Metrobaires. El proceso de selección transcurrió entre

³¹ Seccionales de la Asociación de Señaleros y de La Fraternidad (que agrupa a los maquinistas) protagonizaron una huelga que se extendió por más de 45 días, en demanda de salarios atrasados. Esta medida se fue extendiendo hasta paralizar el funcionamiento de casi todos los servicios suburbanos de pasajeros.

amos interpuestos por los oferentes, impugnaciones y ofertas que apartaban de las pautas de licitación. La determinación de las propuestas ganadoras para cada sector se prolongó hasta diciembre de 1994. Metrovías se adjudicó el Sarmiento, Mitre, Urquiza y los subterráneos; Trainmet el Belgrano Sur, el Roca y el San Martín y Ferrovías el Belgrano Norte. Esta definición no logró terminar con las controversias, sino que desplazó el eje del problema de las impugnaciones mutuas entre consorcios a las demandas de condiciones contractuales más ventajosas.³² La conjunción de estos reclamos con la persistencia de problemas internos de los consorcios y los cuestionamientos de los organismos de control administrativo prolongaron esta etapa por más de dos años, contra la voluntad de los funcionarios del Ministerio de Economía quienes, mientras responsabilizaban públicamente a los privados por las demoras y amenazaban con dejar sin efecto las licitaciones, aceptaban renegociar las condiciones contractuales y desestimaban las opiniones contrarias de los organismos de control y las presentaciones judiciales, aunque esto significara la falta de claridad en las condiciones de prestación de los servicios.³³ Ya transferidos los servicios, los primeros intentos de hacer cumplir los contratos se toparon con el rechazo de los concesionarios que responsabilizaban al Estado de las fallas.³⁴

En síntesis, la somera revisión del proceso de transferencia de los ramales que hicimos hasta aquí permite señalar algunos puntos sobresalientes. Al lanzarse la reforma del Estado se había decidido transferir al sector privado o a las provincias y municipios un conjunto de áreas de Ferrocarriles Argentinos. La "onda expansiva" privatizadora fue ampliando este arco de sectores hasta abarcar toda la red. Si bien cada proceso de concesión ha tenido particularidades en función del número de interesados y de la mayor o menor solidez de sus propuestas, del grado de precisión con el que se elaboraron las condiciones licitatorias y contractuales, de los organismos estatales participantes

³² Ponían como condición para hacerse cargo de los servicios la renegociación de los montos de los subsidios, la flexibilización del régimen de penalidades y del diagrama de operaciones y el aumento de tarifas.

³³ Los consorcios comenzaron a demandar modificaciones en los planes de inversión, en los niveles tarifarios y en los plazos de concesión antes de hacerse cargo de los servicios. Las últimas transferencias se hicieron efectivas en mayo de 1995, cuando el Ministerio de Economía aceptó una reestructuración de los consorcios que se harían cargo del Mitre, el Sarmiento y Subterráneos de Buenos Aires, apartándose de lo establecido en los concursos.

³⁴ Aducían que los inconvenientes que sufrían los servicios se debían al mal estado del material recibido, la demora en la entrega de materiales y de los subsidios para realizar reparaciones (*Clarín*, 4 de agosto de 1994, y *Página 12*, 7 de julio de 1994).

y de sus estilos de gestión,³⁵ existen rasgos comunes. Salvo excepciones, los procesos se caracterizaron por la complejidad de las negociaciones, las demoras, los cuestionamientos por parte de los organismos de control y las disputas e impugnaciones entre los consorcios, circunstancias que tuvieron como consecuencias sucesivas redefiniciones en las condiciones contractuales.

La resolución de los conflictos también resultó en una serie de reacomodamientos en el interior del propio aparato estatal. Fue sistemática la elusión de los organismos del propio aparato estatal, cuando sus opiniones eran contrarias a las decisiones tomadas en el Ministerio de Economía, que ratificaba sus posturas. En algunos casos, la respuesta a los cuestionamientos fue la insistencia para que se retiraran las objeciones y se evitaran mayores demoras, en otros directamente fueron desoídos los argumentos en contra y desjerarquizados los organismos "discalcos".³⁶ En todo el proceso, la "última palabra" fue la del máximo nivel de gobierno, aun contradiciendo las lecturas en clave "técnica" sostenidas por los organismos que, en muchos casos, intentaban apearse a criterios de gestión aceptados como válidos y a las pautas inicialmente fijadas por los pliegos de licitación.

En otro orden, la urgencia por concretar las transferencias y remover todo obstáculo que se interpusiera para hacerlo funcionó en favor de los grupos económicos interesados en hacerse cargo de los ramales, ya que tuvieron un margen de presión acrecentado por la imposibilidad del gobierno de echarse para atrás en la decisión de deshacerse de

³⁵ Se puede señalar una diferencia considerable entre las primeras convocatorias llevadas a cabo por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y una segunda etapa en la que la gestión estuvo a cargo del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. La gestión del MOSP sufrió un fuerte descrédito, que terminó en su disolución. No es aventurado suponer que la controvertida licitación del corredor Rosario-Bahía Blanca contribuyó a su deslegitimación. La gestión del MEYOSP priorizaba la necesidad de exhibir eficacia y transparencia, además de firmeza, en el rumbo privatizador, como el modo más efectivo de generar confianza en los inversionistas.

³⁶ Tanto la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) como la Comisión Técnica de Seguimiento de las Privatizaciones Ferroviarias y la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones objetaron muchos de los puntos de las licitaciones. En algunos casos, sus argumentos fueron directamente desoídos, en otros, estos organismos terminaron aceptando las condiciones planteadas por el Poder Ejecutivo, para no poner obstáculos que pudieran demorar el proceso. En agosto de 1991 la SIGEP fue desjerarquizada, pasando a depender de la Secretaría de Planificación. Como consecuencia de esto, renunciaron sus titulares. El ministro Cavallo sostenía que el organismo demoraba las privatizaciones y que su intervención era innecesaria, ya que lo actuado por el Poder Ejecutivo era supervisado por la Comisión Bicameral (*Página 12*, 27 de agosto de 1991). También fue fuertemente resistido por el Ministerio de Economía el proyecto del Senado de transformar en vinculantes los dictámenes de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones. Para el ministro Cavallo, el Parlamento debía limitarse a los aspectos más generales de las privatizaciones para evitar mayores atrasos (*Página 12*, 4 de enero de 1992; 25 de febrero de 1992).

la gestión de los servicios. Paradójicamente, estas tensiones provocaron notorias demoras en la efectivización de los traspasos.

El escenario posprivatización.

El (problemático) control estatal de los servicios

La urgencia gubernamental de la que venimos hablando llevó a desdén no sólo la rigurosidad formal durante los procesos de transferencia, sino también la definición de las pautas de la futura relación entre el Estado y los nuevos operadores privados de los servicios, contradiciendo los criterios internacionalmente reconocidos como válidos, que consideran que una de las claves del desempeño de servicios públicos de gestión privada es la eficacia de la regulación estatal.³⁷ Una muestra de la perspectiva de prescindencia estatal que sostenían los funcionarios que dirigían los procesos de transferencia al sector privado era la definición del ministro Dromi, quien señalaba que “el Gobierno está dejando la administración [de las empresas de servicios] en manos de la sociedad [...] la sociedad va a controlarlas. Les va a exigir eficiencia, buen servicio [...] El ciudadano va a enarbolar la bandera del interés público”.³⁸

En sintonía con esta despreocupación, los trámites de privatización de los ramales ferroviarios se iniciaron sin que previamente se hubieran establecido los criterios de control ni creado los organismos correspondientes, contradiciendo recomendaciones básicas en la materia (Brasileiro y Aragón, s.f.). Si se considera el contexto en el que se iniciaron las concesiones, es fácil interpretar la falta de previsión de estos aspectos. La adecuación del papel del Estado a las nuevas condiciones era una “distracción” frente a la urgencia de recortar el aparato estatal. Sin embargo, la estrategia de resolución de problemas coyunturales tuvo efectos de mayor alcance, esto es, la debilidad de la institucionalidad regulatoria se prolonga hasta el presente.

En 1991, a más de un año de iniciado el proceso de privatización, se sancionó un decreto que establecía las disposiciones aplicables a los

³⁷ Un conocido trabajo de Devlin (1993) sintetiza las recomendaciones relativas a la regulación de servicios públicos en el contexto de los procesos de privatización. De acuerdo con el autor, el beneficio social derivado de la privatización de servicios públicos se liga con la creación de los entes y marcos regulatorios previos a la privatización; la autonomía de los órganos reguladores; la existencia de normas claras, coherentes con la capacidad administrativa de los reguladores y comprensibles para los usuarios y la existencia de un conjunto de sanciones claras y de severidad creciente.

³⁸ Entrevista, *Página 12*, 3 de mayo de 1990.

contratos de concesión.³⁹ En el mismo momento se sancionó —también por decreto— el marco normativo para el otorgamiento de la concesión de los servicios metropolitanos de pasajeros y subterráneos, en este caso como paso previo al inicio de las negociaciones tendientes a transferir los ramales al sector privado.⁴⁰

Como no se había creado el organismo específico de control al concretarse la primera transferencia (corredor Rosario-Bahía Blanca), las tareas de control quedaron a cargo de la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario (dependiente de la Secretaría de Transporte) que había participado de la gestión de las privatizaciones del sector, contradiciendo la premisa de separar la figura del concedente de la del fiscalizador. A finales de 1992, se creó por decreto la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRFF), organismo autárquico del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.⁴¹ Su tarea central sería resolver posibles controversias entre el Estado nacional, concesionarios y usuarios. Además, se le encomendaba la prevención de conductas monopólicas y la promoción de la competencia entre los operadores ferroviarios y entre el ferrocarril y otros modos de transporte, eliminando regulaciones innecesarias.⁴² En sentido contrario a

³⁹ Decreto 1141, 21 de junio de 1991. Esta primera norma revisa las disposiciones vigentes para Ferrocarriles Argentinos y especifica aquéllas que serán de aplicación en el futuro. Mantiene el carácter de servicio público del ferrocarril y, de manera congruente con esta decisión, hace referencia a la necesidad de fijar tarifas razonables y justas y de garantizar el trato igualitario a los usuarios y la continuidad del servicio. No obstante, no precisa los mecanismos que garantizarían el cumplimiento de estos objetivos generales. Además, a diferencia de los marcos regulatorios de otros servicios, no se detallan objetivos de funcionamiento de los servicios ni se establece la creación del órgano específico a cargo de las tareas de fiscalización. Por otra parte, se observa una clara continuidad con los criterios vigentes durante la criticada gestión estatal de los ferrocarriles.

⁴⁰ Decreto 1143/91, 21 de junio de 1991. Si bien establece algunos criterios para el funcionamiento del servicio privatizado, el tema central del decreto es la fijación de pautas para las transferencias. La norma hace referencia a los objetivos de eficiencia, confiabilidad, seguridad, accesibilidad, que se aspira lograr con el menor nivel de subsidios posible. Sin embargo, no detalla niveles de calidad de los servicios, cuya explotación sigue rigiéndose por la Ley General de Ferrocarriles Nacionales núm. 2873 que data de la década de los años treinta. Tampoco fija criterios uniformes de calidad y se remite a cada uno de los pliegos de licitación —que no se hicieron públicos— por los cuales los concesionarios se obligan a cumplir con determinadas frecuencias, tiempos de viajes, confiabilidad, confort y seguridad. Se designa al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos como autoridad de aplicación de estas normas y de las condiciones fijadas en los contratos de concesión. Como tal, tiene facultades para intimar el cumplimiento de éstas, aplicar o proponer sanciones (aunque no establece una gradación de sanciones en relación con la magnitud de las faltas) y resolver los reclamos de los usuarios.

⁴¹ Decreto 2339, 15 de diciembre de 1992. La creación por decreto se constituyó en una fuente de debilidad institucional del organismo, que careció de la perspectiva de estabilidad y permanencia que tienen los organismos creados por ley (Thury Cornejo, 1995). La corta vida que tendría el organismo es una muestra del riesgo de esta modalidad.

⁴² Cabe señalar que los operadores de los servicios ferroviarios gozan de condiciones de monopolio. La posibilidad de un esquema de *yardstick regulation*, apoyado en la competencia por

los criterios técnicos internacionalmente considerados válidos, se alentaba el fortalecimiento de la posición empresarial, al encomendar a la CNRF “promover la constitución de una asociación de concesionarios de transporte ferroviario, cuyo propósito será el de proveer una alternativa privada para la fijación de procedimientos y estándares técnicos, operativos y de seguridad y proponer un procedimiento de arbitraje para los conflictos...”.

Cabe destacar que la CNRF no tenía atribuciones de control ni sobre el desempeño de los servicios ni sobre el cumplimiento de los contratos. En 1993, también por decreto,⁴³ se creó el primer organismo con tareas específicas de regulación y control de la gestión de los servicios: la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) que reemplazaría a la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario en las tareas de control de la seguridad y de la aplicación de los contratos de concesión de los servicios de larga distancia operados tanto por concesionarios privados como por las provincias.⁴⁴ En agosto de 1994 se designaron las autoridades de la Comisión, entre quienes figuraban funcionarios que habían participado de los procesos de privatización.⁴⁵

Como consecuencia de la creación de la CNTF, la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria se transformó en el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario y sus competencias quedaron exclusivamente limitadas a intervenir en conflictos.⁴⁶ Aunque sus atribuciones hubieran sido recortadas, tenía por delante la resolución de controversias clave de los primeros años de operación privada. Debía decidir el rumbo que se iba a seguir frente a sistemáticos incumplimientos de las inversiones y la acumulación de deudas por falta de pago del canon en que estaban incurriendo la mayoría de los operadores. En junio de 1996, en el marco de la segunda reforma del Estado⁴⁷ el organismo sería disuelto sin haber logrado ningún avance en esta situación.

comparación, mediante la cual diferentes empresas monopólicas de un mismo sector son reguladas a través de idénticos niveles de precios, sólo es viable cuando los mercados en que operan las empresas pueden ser comparados, esto es, cuando las áreas de concesión son parejas en cuanto a escala, alcance y densidad (Gerchunoff, 1992), que no es el caso de los servicios ferroviarios.

⁴³ Decreto 1836, 7 de septiembre de 1993.

⁴⁴ Incluye el cumplimiento del plan de inversiones comprometido por contrato, mantenimiento de la infraestructura y el material rodante, conservación de bienes, control de pago del canon, control de las condiciones de incorporación del personal de FFAA, control de calidad y cantidad de los servicios prestados, atendiendo quejas y reclamos de los usuarios. Participaría en la actualización de los cuadros tarifarios, aplicaría las sanciones establecidas en los contratos en caso de incumplimiento de las cláusulas de éstos por parte de los concesionarios.

⁴⁵ La presidencia de la CNTF quedaba a cargo de Roberto Pía (Decreto 1319/94), quien había sido director de Transporte Ferroviario durante buena parte del proceso de privatización.

⁴⁶ En este caso, quedó al frente del organismo otro funcionario que participó en los procesos de privatización. Se trata de Luis Laguinding, que había sido interventor de FEMESA.

⁴⁷ Decreto 660, 24 de junio de 1996.

En el caso de los servicios metropolitanos de pasajeros, se previó un esquema de control provisional.⁴⁸ La Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF),⁴⁹ que había diseñado el esquema de privatización del sector, quedó a cargo de estas tareas.⁵⁰ Las dudas acerca de la independencia para el ejercicio de las funciones de control por parte de un organismo que tenía a su cargo las privatizaciones del sector eran reconocidas por el propio director de la Unidad, quien afirmaba que: “como estuve desde el inicio del proceso [de privatización de los servicios], me resulta difícil ser imparcial. Pero igualmente creo que el saldo fue muy positivo”.⁵¹

Hacia noviembre de 1995, al compás de las restricciones presupuestarias trascendía el primer proyecto de recorte de los organismos de control del sector. En él se planteaba la eliminación de la UCPRF y la transferencia de sus tareas a la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario a cargo de la fiscalización de los servicios de larga distancia.⁵² Por otra parte, hacia 1996 se acumulaban numerosas situaciones de conflicto relacionadas con la prestación y el control de los servicios públicos.⁵³ Para la misma época se agudizaba el enfrentamiento

⁴⁸ Contrato de Concesión de FEMESA, mimeografiado, s.f. Este esquema regiría hasta tanto se aprobase la ley de creación de una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM) que desde 1991 aguardaba ser discutida en el Senado. La futura ATAM sería un ente tripartito integrado por la nación, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, que se encargaría de coordinar los diversos medios de transporte del área. El proyecto nunca llegó a concretarse.

⁴⁹ La Unidad no era un organismo de línea de la administración pública nacional, sino una de las tantas unidades ejecutoras de programas con financiamiento de organismos multilaterales de crédito que surgieron por fuera del organigrama formal del Estado durante la década de los noventa. La UCPRF fue creada en julio de 1990 como resultado del acuerdo entre la empresa Ferrocarriles Argentinos y el Banco Mundial (Resolución Ferrocarriles Argentinos, 280/90, 13 de julio de 1990).

⁵⁰ Mediante la resolución 792 del 22 de julio de 1993 del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, se ampliaron las funciones de la UCPRF. Asumió la responsabilidad de aplicar los contratos de concesión, controlar la realización de las obras, el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios y los estándares de calidad. Propondría al Ministerio de Economía la fijación de tarifas básicas. Además, tenía a su cargo fiscalizar la seguridad, aprobar los programas de operaciones, controlar las obligaciones de conservación de los bienes y recibir las quejas del público. Debía prestar conformidad al pago de los subsidios a los concesionarios y tenía atribuciones para aplicar penalidades por incumplimientos e infracciones.

⁵¹ Juan Pablo Martínez, *Mercado*, núm. 948, noviembre de 1996.

⁵² *Rieles*, noviembre-diciembre de 1995. La autoría del proyecto fue atribuida a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y se sumaba a la reducción de los recursos de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario, cuyo presupuesto de 1996 ascendía a 6.3 millones de pesos, 20% menos que el del año anterior. El titular de la CNTF manifestaba en ese momento: “con los fondos que nos dejaron es prácticamente imposible llevar adelante las tareas de control de los trenes metropolitanos y absorber al personal actual que efectúa ese seguimiento” (Declaraciones del titular de la Comisión, Roberto Pía al diario *Clarín*, 5 de enero de 1995).

⁵³ Entre las situaciones de mayor repercusión pública se pueden mencionar las dificultades para imponer los criterios empresariales en la provisión de los servicios a los sectores de

que mantenían los legisladores nacionales del partido oficialista y el Ministro de Economía.⁵⁴ En este contexto, los entes reguladores sufrían fuertes críticas por la falta de claridad en el manejo de los fondos asignados, el incumplimiento de las funciones y la falta de independencia del poder político.⁵⁵ En el Parlamento se presentaron numerosas propuestas de reestructuración del esquema de regulación de los servicios públicos privatizados en general y de los ferrocarriles en particular. Ninguna de las iniciativas de reformulación institucional prosperó y los esquemas de regulación siguieron sujetos a decisiones del Poder Ejecutivo.

Finalmente, prevaleció la lógica del ajuste fiscal que se concretó en el marco de la denominada segunda reforma del Estado.⁵⁶ Se unificaron los distintos entes de control de transporte en la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos. El nuevo organismo absorbería las tareas de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y de la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA). Meses después, al hacerse efectiva la fusión, se incluyeron también las tareas de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria.

Las capacidades institucionales: reglas de juego, organización y recursos para el control de los servicios

La CNRT es un organismo autárquico que actúa en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Tiene a su cargo la fiscalización y el control del transporte, competencias que debe desarrollar en función de objetivos de protección de los derechos de los usuarios, la promoción

menores recursos, los proyectos de rebalanceo de las tarifas telefónicas y una sucesión de accidentes de graves consecuencias cuyas responsabilidades nunca terminaron de aclararse.

⁵⁴ Cabe acotar que el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, había llevado adelante las privatizaciones y que los organismos reguladores habían quedado bajo su órbita.

⁵⁵ El diputado oficialista Humberto Roggero afirmaba que los entes “no han demostrado todavía que las funciones de control que ejercen se vean reflejadas en una baja de los costos a las empresas o un mejor servicio, atendiendo al presupuesto con que cuentan” y criticaba a la cartera económica, afirmando que “obviamente creemos que es imprescindible que los entes existan para controlar a las empresas privatizadas, pero tienen que ser eso y no una máquina a través de la que el Ministerio de Economía recauda multas y los fondos van a tesorería y no al control efectivo” (*Ambito Financiero*, 9 de enero de 1996).

⁵⁶ Decreto 660/96, 27 de junio de 1996. Estableció, entre otras medidas, una reducción del número de organismos del Poder Ejecutivo nacional que se cumplió sólo parcialmente.

de la competitividad en los mercados de las modalidades de transporte que comprende, la mejora de la seguridad, operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado de los sistemas de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga.

La dirección de la CNRT es ejercida por un directorio de cinco miembros, designados por el Poder Ejecutivo “entre personas con antecedentes técnicos y profesionales relevantes en la materia” que duran cinco años en sus cargos. Pese a esta intención de otorgar un perfil eminentemente técnico y profesional, quien fue designado para ejercer la presidencia del organismo no contaba con antecedentes en el área de transporte.⁵⁷ Uno de los primeros impactos de la reunificación de los organismos fue el intento de realineamiento político que se concretó mediante la cesantía de todos los directores que habían sido designados durante la gestión del anterior ministro de Economía.

Del directorio dependen siete gerencias, entre ellas la gerencia de concesiones ferroviarias, cuya responsabilidad primaria es la coordinación y control del cumplimiento de los contratos de concesión.⁵⁸ La estructura orgánica de la Comisión alberga un conjunto de imprecisiones y falta de delimitación de tareas entre las distintas unidades gerenciales que se suman al hecho de que esta estructura formal —con sus particularidades—⁵⁹ no es la única que organiza la gestión. La definición de competencias suele ser alterada por decisiones políticas que en algunos casos pasan por sobre las líneas de autoridad formales⁶⁰ y, en otros, interrumpen la relación entre los distintos niveles jerárquicos.⁶¹

⁵⁷ Cabe señalar que se suprimió la instancia de concurso de antecedentes para la selección de los directores, instancia que existía en la CNTF.

⁵⁸ El cumplimiento de los contratos de concesión supone, entre otras tareas, controlar la ejecución de los subsidios otorgados por el Estado, proponer al directorio la aplicación de sanciones a las empresas, vigilar el cumplimiento de los planes de inversiones (Decreto 1388/96). Para llevar a cabo estas funciones, la Comisión tiene facultades de requerir información, realizar inspecciones, aplicar sanciones. Una de las incorporaciones más llamativas del nuevo organismo fue la del funcionario a cargo de esta área, que se había desempeñado anteriormente en varias de las empresas que debía controlar.

⁵⁹ No están asignadas las competencias más allá del primer nivel del organigrama y no está definida la planta de puestos del organismo. Por ejemplo, la estructura formal no contempla la mesa de entradas, aunque de hecho existe. La imprevisión formal impide la resolución de problemas que pudieran suscitarse, ya que no está establecida la línea jerárquica de esta unidad.

⁶⁰ Por ejemplo, la aprobación de los planes de inversión que ejecutan las empresas concesionarias con subvención estatal comenzó a ser derivada a técnicos afines a la nueva conducción de la CNRT, quitándole tal atribución al gerente de concesiones ferroviarias, quien había sido designado durante la gestión del ministro Cavallo.

⁶¹ Técnicos entrevistados manifestaban que, tras el cambio institucional, “tienen menos llegada” a las autoridades que asumieron la conducción del organismo tras su unificación. Las nuevas autoridades estaban menos predisuestas a tener en cuenta la información que surge

La unificación institucional no estuvo acompañada de un esfuerzo de integración de las tareas de fiscalización de los medios de transporte automotor y ferroviario, perdiendo la oportunidad de poder afrontar en mejores condiciones los problemas que trascienden los límites de los subsectores (Brasileiro y Aragão, s.f.), a pesar de que varios grupos económicos participan en ambos.

La planta permanente de personal de la Comisión es muy reducida y se complementa con un considerable número de contratados y de personas en comisión de otros organismos. Las tareas que desarrolla el personal de planta, los contratados o el personal en comisión no están diferenciadas según algún criterio técnico, sino que dependen de las posibilidades de ir cubriendo necesidades con escasos recursos. El personal carece de estabilidad en sus puestos. Esta situación, además de comprometer la independencia de criterio, produce una alta rotación de personal que impide el desarrollo de programas de capacitación.

A diferencia del resto de los organismos de regulación de los servicios públicos básicos, que elaboran su propio presupuesto, esta Comisión no manejaba un presupuesto independiente del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos en el que estaba encuadrada. La elaboración de éste está a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio. El resultado de la falta de autonomía de decisión se tradujo en sucesivos recortes. Para 1995 se había dispuesto de 7.9 millones de pesos reducidos a 6.3 para 1996. Si bien en 1997 los recursos aumentaron a 13.3 millones, para ese momento se incrementaron las competencias del organismo, incluido el control del autotransporte. Durante 1998 el organismo obtuvo 15.3 millones y sufrió una nueva reducción en 1999 al recibir 14.5 millones.

Los criterios de control

Las normas estrictamente técnicas que regulan el funcionamiento de los ferrocarriles están muy atrasadas en comparación con los estándares internacionales en materia de mantenimiento preventivo y programado de los bienes. La CNRT también lleva a cabo inspecciones en el exterior de sistemas y materiales que los concesionarios importan. Este criterio resulta costoso y menos eficaz para el organismo que la

de las inspecciones y auditorías que estos técnicos realizaban que las anteriores conducciones de la CNRT y la UCPRF.

opción de realizar estudios generales y sistemáticos que le permitieran conocer las características de los sistemas y materiales más modernos y evaluar sobre esa base las adquisiciones que hacen los concesionarios.

El desmembramiento de los equipos técnicos limitó las posibilidades de hacer inspecciones de seguridad. Por la misma razón, tampoco existe una estadística de seguridad y los datos con que se cuentan son estimaciones. Cabe señalar que lo referido a seguridad es uno de los aspectos postergados por la inversión empresaria. Otra área descuidada es la del mantenimiento de los bienes colaterales concedidos. En el caso de los servicios interurbanos esto se tradujo en pérdidas de patrimonio importantes por el abandono de instalaciones fijas, terrenos e inmuebles.

Para monitorear los aspectos relativos a la calidad del servicio, inspectores de la CNRT realizan visitas periódicas en las que se controla la limpieza de las estaciones, el cumplimiento de horarios y frecuencias, el estado de los trenes, la presencia del personal requerido.

El control de las tarifas —que la teoría reconoce como la principal tarea de los organismos de regulación— es especialmente complejo. El sistema de fijación de tarifas en los servicios ferroviarios está apoyado en un esquema de tipo *costo plus*. Sin embargo, el criterio no está establecido con exactitud y, de hecho, las modificaciones de los cuadros tarifarios resultan de arduas negociaciones conducidas por las autoridades políticas por fuera de la Comisión, en las que entran en juego tanto los subsidios que reciben los operadores como la sensibilidad y repercusión pública del tema.

En términos generales, la falta de precisión normativa respecto del control se ha traducido en criterios *sui generis* de monitoreo según las áreas de que se trate. Mientras algunos inspectores consideran que “deben estar todo el tiempo detrás del concesionario”, otros piensan “que la responsabilidad de funcionamiento es del concesionario”. Los propios funcionarios reconocen que la carencia de criterios rectores opera como una fuerte limitación para realizar los controles. Esta apreciación es congruente con la aparente contradicción entre la sistematicidad y pericia técnica con la que trabajan los inspectores y el funcionamiento general de la Comisión, fuertemente cuestionado en numerosas oportunidades. Se podría presumir que la rigurosidad y precisión de los controles se licúan al interior del organismo que, más allá de las formalidades, no ha asumido una voluntad política de ejercicio del control y de orientación a través de sistemas de incenti-

vos del desarrollo del transporte ferroviario y su coordinación con otros medios, dejando amplios espacios de discrecionalidad a los operadores.

La información para el control

La existencia de mecanismos que garanticen la provisión de información fidedigna, tanto en lo que se refiere al funcionamiento de los servicios como a la gestión del regulador es un punto clave para amortiguar las asimetrías existentes entre los actores del sistema, originadas en la capacidad diferencial de acceder y manipular información. En el caso de la CNRT, el margen para que se produzcan asimetrías de información se potencia por la imprecisión normativa que existe respecto de las atribuciones que tiene el organismo para requerir información.

La mayor parte de la información para el control es elaborada por las propias empresas y auditada por inspectores de la CNRT. Pese a la atribución formal que tiene el organismo para “solicitar información y documentación de las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el debido cumplimiento de la fiscalización”, éstas no siempre cumplen exhaustivamente con tal obligación y no existen mecanismos concretos para obligarlas a hacerlo. Por otra parte, esta atribución de carácter general no se traduce en la asignación de competencias específicas a las gerencias que tienen a su cargo los diversos aspectos del control (gerencia de concesiones ferroviarias, gerencia de calidad y prestación de servicio, gerencia de control técnico y gerencia de seguridad en el transporte). Finalmente, la Comisión no dispone de información precisa sobre la estructura de costos de las empresas, insumo básico para establecer los cuadros tarifarios en un esquema de reajuste de tipo *costo plus*.⁶²

El ejercicio efectivo del control no depende, sin embargo, de la mera posesión de la información, sino de un conjunto más amplio de factores. Es verosímil la hipótesis de que el ente regulador —contando con un cúmulo importante de información— tome decisiones favorables a los intereses empresarios. Desde esta perspectiva, el problema de la información se amplía y se inscribe dentro de la cuestión más general de la rendición de cuentas de los organismos de regulación, la cual permite

considerar que la problemática de la provisión de información atañe no sólo a la relación entre regulador y regulado, sino también a las relaciones que involucran a los usuarios, quienes en materia de información están en clara desventaja tanto respecto de la empresa como del organismo de regulación. Si bien esto es un problema que aqueja a la mayoría de los esquemas de regulación de los servicios públicos privatizados en Argentina, la CNRT se caracteriza por una reducida presencia pública si se la compara con otros organismos de regulación. Hasta el momento, no se han realizado campañas de difusión de la existencia de la propia Comisión ni de los mecanismos a los que pueden recurrir los usuarios.⁶³ No existe una reglamentación unificada que determine niveles de calidad de servicio exigibles.⁶⁴ En estrecha relación con esta falta de rendición de cuentas pública, está la débil protección con que cuentan los usuarios. Los objetivos de defensa de sus derechos son abstracciones, cuya concreción depende de la posibilidad de que se traduzcan en mecanismos y procedimientos específicos y de la existencia de recursos acordes con los requerimientos de gestión de éstos. En el caso que nos ocupa, a diferencia de otros servicios, no existe una reglamentación unificada que estipule derechos y obligaciones de usuarios y proveedores. Tampoco se ha previsto un mecanismo obligatorio de convocatoria a audiencias públicas para la discusión de aspectos del servicio de gran impacto público. Por otra parte, la unificación de la CNTF y la CoNTA implicó la eliminación de la gerencia de atención al usuario que tenía la primera. A esta falta de canales institucionales se le suma la falta de acciones de medición de la opinión de los usuarios. Desde la creación de la Comisión sólo se han realizado sondeos entre los usuarios del autotransporte y en el caso de ferrocarriles sólo existen datos difundidos por las propias empresas.⁶⁵

⁶³ Es necesario aclarar que, aunque se trata del mismo organismo, la presencia pública en el sistema de autotransporte es mayor que la que se verifica en el caso de los ferrocarriles. Se puede atribuir esta disparidad a una “herencia” de la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA) que tenía una política de difusión hacia los usuarios.

⁶⁴ Los estándares de calidad están establecidos en cada contrato de concesión. El resultado previsible es una amplia disparidad en la calidad de los servicios en un marco de incertidumbre acerca de los estándares exigibles.

⁶⁵ El completo incumplimiento de estas disposiciones en el caso de los ferrocarriles vuelve casi ocioso acotar que la normativa no especifica las formas de consolidar la información proveniente de la opinión de los usuarios con la que surge de las tareas de fiscalización realizadas por la gerencia de control técnico, que permitirían verificar la medida en que los grados de cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos se traducen en mejoras en la calidad de las prestaciones que reciben los usuarios.

⁶² Cabe señalar que la falta de información al respecto también fue origen de numerosas controversias en torno de los precios reales de las inversiones subsidiadas por el Estado.

La aplicación de sanciones

Una de las ausencias más significativas es la de los procedimientos para la sanción de incumplimientos por parte de los operadores. No existen mayores precisiones formales acerca de las atribuciones de las distintas unidades organizativas para el reconocimiento de situaciones irregulares que podrían ser sancionadas. Tampoco se han especificado escalas de sanciones que se puedan aplicar según la magnitud de la deficiencia cometida, lo que en la práctica lleva a que se constaten las irregularidades, pero no pueden aplicarse multas por falta de reglamentación.

Las sanciones que correspondía aplicar por incumplimientos en los planes de inversión en general no se concretaron, porque los concesionarios cuentan con mecanismos que les permiten diferir o eludir el pago o —según lo expresaban funcionarios de la propia Comisión— llegan a acuerdos con niveles políticos de las áreas de transporte y economía.⁶⁶ Las modificaciones contractuales, impulsadas a partir de 1996 para declinar las obligaciones de inversión establecidas inicialmente, es el ejemplo más claro de esta capacidad que tienen las empresas.

En el caso específico de los servicios metropolitanos subsidiados por el Estado, la evaluación de los niveles de cumplimiento de las inversiones y la sanción de los incumplimientos hallaba dificultades porque —aunque no se reconociera oficialmente— el Estado registraba atrasos en el pago de los subsidios. Los concesionarios aducían estas demoras como causas de sus faltas.

En otro orden, las críticas por los incumplimientos generalizados de las inversiones por parte de todos los operadores fueron respondidas por las empresas aduciendo que las obras se habían realizado a precios inferiores y admitiendo casi abiertamente que los planes de inversión aceptados por el gobierno y comprometidos en los contratos habían sido sobrevaluados a efectos de la presentación en las licitaciones.⁶⁷ Este argumento pone al descubierto una limitación derivada de la propia operación de la privatización para garantizar la efectiva fiscalización del cumplimiento de los compromisos contractuales.

⁶⁶ Por ejemplo, un atraso en el pago por parte de Buenos Aires al Pacífico, que era suficiente como para rescindir el contrato, no originó sanciones, porque la evaluación positiva de la gestión de la empresa llevó a la conducción política de la CNTF a otorgar mayores plazos para regularizar la situación (*Clarín*, 11 de junio de 1995). Según los datos fragmentarios disponibles acerca del tema, en ningún caso se logró que las empresas hicieran efectivo el pago de las multas aplicadas.

⁶⁷ *Página 12*, 17 de mayo de 1995.

De los problemas teóricos a las prácticas regulatorias en Argentina

La economía de la regulación admite la necesidad de intervención estatal cuando el mercado falla, pero señala también que existen fallas del Estado, originadas en el hecho de que éste no siempre actúa orientado por el interés público (Brasileiro y Aragão, s.f.). Concretamente, cuando el Estado actúa como regulador, los organismos especializados enfrentan dos problemas típicos que comprometen la eficacia de la regulación. El primero de ellos es la falta de autonomía respecto del poder político. La autonomía alude al desempeño de funciones técnicas sin injerencia de intereses políticos de corto plazo del gobierno en turno, ya que las decisiones técnicas en materia de servicios públicos condicionan la oferta del servicio en el largo plazo (Thury Cornejo, 1995). La breve historia de los organismos de regulación de los ferrocarriles brinda pruebas suficientes que cuestionan esta independencia. Los recambios de autoridades, los recortes presupuestarios, su falta de participación en la renegociación de los contratos y las reestructuraciones organizativas son algunos de los ejemplos más espectaculares, aunque en la gestión cotidiana del organismo pueden hallarse signos que apuntan en el mismo sentido: los funcionarios de la Comisión están estrechamente sujetos a no contradecir los criterios políticamente fijados en los controles que realizan, en el conocimiento de que ponen en riesgo su fuente de trabajo.

Desde un punto de vista teórico, la independencia política de los organismos regulatorios se reconoce indispensable en agencias que toman decisiones cuasi judiciales (cuando fijan precios, especificaciones técnicas o aseguran el debido proceso ante conflictos) y constituye un resguardo para los inversionistas contra posibles arbitrariedades gubernamentales (Brasileiro y Aragão, s.f.). La prescripción se basa en el supuesto de que los políticos, a impulso de sus intereses inmediatos, tienden a extralimitarse en sus exigencias, poniendo en peligro la rentabilidad y el marco de seguridad jurídica de las empresas reguladas.

El fenómeno teóricamente opuesto a la falta de independencia política es la captura por parte de las empresas reguladas. Este problema se origina en la mayor disponibilidad de recursos técnicos y profesionales con que cuentan las empresas, su mayor capacidad de organización en comparación con la propia agencia estatal y en la frecuencia y fluidez de los contactos que tienen con los funcionarios públicos a cargo de las tareas que llevan a que éstos sean más receptivos a los argumentos de las empresas, con el aliciente de un empleo remunerado en la

industria regulada, una vez concluido su paso por la función pública (Bitrán y Saavedra, 1993). En el caso que nos ocupa, existen incentivos suficientes para la captura por parte de los regulados en la medida en que la debilidad institucional de la Comisión favorece la posibilidad de incidencia de los propios operadores sobre lo que se considera niveles adecuados de servicio. En otro orden, la precariedad laboral que amenaza a los funcionarios reguladores alienta la búsqueda de empleos en las empresas reguladas, aumentando el riesgo de evaluaciones benevolentes destinadas a tal fin. El incumplimiento de los contratos, la falta de sanciones, la aceptación de flexibilización de las obligaciones empresariales unida a la desprotección de los usuarios son fuertes indicadores de la permeabilidad que ha existido hacia las empresas reguladas.

En el caso de la CNRT, la evidente dependencia respecto del poder político no ha sido obstáculo para la existencia de canales de influencia empresarial en la regulación de los servicios. Es gráfico en este sentido que inspectores entrevistados se refieran a las presiones políticas que sufren diciendo que: “no se puede tocar a las empresas porque son los poderosos” y admitan que “en estas condiciones es difícil que se cumplan las funciones como corresponde [ya que] un inspector teme aplicar multas o sacar vagones de circulación porque los concesionarios van y dicen: ‘Me está haciendo esto’.” Parece producirse un fenómeno paradójico, que Vispo (1999) denomina “cooptación bifronte” y que alude a la captura del poder político por parte de las empresas, convirtiendo a la agencia reguladora en una instancia meramente formal. La paradoja no sería tal, si el análisis trasciende los límites técnico-organizacionales para tener en cuenta dimensiones político-institucionales que innegablemente están presentes en cualquier política estatal.

Para concluir

La estrategia de privatización de los ferrocarriles se presentó como la solución a un amplio conjunto de problemas, muchos de los cuales excedían los límites de la empresa Ferrocarriles Argentinos. A poco de formulada, comenzaron a hacerse presentes las tensiones entre objetivos técnicos, ideológicos, económicos y políticos, las cuales se agudizarían durante las diversas instancias de la implementación. A lo largo del proceso, quedaría más marcada la línea divisoria entre los aspectos que formaban parte del discurso legitimatorio de las políticas y los que irían guiando las medidas a través de las cuales la privatización

se concretó. Por sobre las definiciones iniciales de la cuestión, la secuencia de transferencia de los servicios fue el molde en el que se irían constituyendo los rasgos específicos de la gestión privada y de las nuevas relaciones entre el Estado, los operadores y los usuarios.

El reordenamiento de las prioridades a lo largo del proceso de implementación no supone, sin embargo, la eliminación del conflicto. Al contrario, las modalidades de resolución de los obstáculos para la transferencia de los servicios han resultado en impactos considerables para la etapa posterior. En la medida en que los resguardos del funcionamiento futuro de los servicios quedaron supeditados a las prioridades políticas del cronograma privatizador, las garantías de calidad de las propuestas, de solvencia de los futuros operadores y los reaseguros de cumplimiento de los contratos quedaron postergados por la convicción de que un aumento de las exigencias impediría transferir los servicios. La falta de rigor en el proceso de licitaciones favoreció presentaciones destinadas a ganar posiciones en los concursos sin suficiente sustento en cuanto a sus posibilidades de concreción, con la convicción de que podrían renegociarse durante la vigencia de la concesión (Thwaites Rey, Castillo y López, 1993).⁶⁸

En efecto, la mayor parte de los concesionarios incurriría en incumplimientos de las cláusulas contractuales desde el inicio de su gestión. Paradójicamente, los incumplimientos reforzaron la posición negociadora de los concesionarios, los cuales con “la fuerza de los hechos” lograron forzar la flexibilización de las exigencias iniciales. De modo similar a lo que había ocurrido durante los procesos de privatización, durante el periodo de gestión privada el gobierno se enfrentó a la disyuntiva de acceder a las demandas empresariales o aplicar con firmeza las pautas contractuales. En este caso, buena parte de los contratos debían haberse rescindido por la cantidad de incumplimientos acumulados, lo cual hubiera representado un serio problema para la continuidad del servicio y una más seria derrota política del programa de privatización. Así, en julio de 1997 se abrió formalmente la renegociación de todos los contratos de los servicios de carga, que terminó por tener en cuenta las demandas empresariales de supresión del canon y de eliminación de los planes de inversiones obligatorias fijados en los contratos iniciales.⁶⁹ En el caso de los servicios metropolitanos, aunque los subsidios estatales aseguran un piso de rentabili-

⁶⁸ Aunque los autores no se refieren específicamente a los ferrocarriles, sino que consideran los servicios privatizados en términos generales, el caso que nos ocupa es uno de los ejemplos más gráficos de esta especulación.

⁶⁹ Decreto 605/97.

dad, se dio lugar a la revisión de los contratos como forma de realizar las mejoras tendientes a cubrir la creciente demanda de servicios.⁷⁰ Se comprometieron nuevas obras a cambio de una importante extensión de los plazos de concesión y de fuertísimos aumentos tarifarios. Amén de la redistribución de beneficios en favor de los operadores que implican estas reformulaciones contractuales, la extensión de los plazos de concesión anula la amenaza de entrada de nuevos competidores al mercado, situación que, desde la teoría de los mercados disputables, implica perder la oportunidad de brindar incentivos para que el monopolio se comporte eficientemente (Brasileiro y Aragão, s.f.).⁷¹

A la vez, la dinámica de la relación Estado-concesionarios permite entender por qué la regulación fue un tema residual durante todo el proceso de transferencia de los servicios. Como hemos señalado, la constitución del esquema de regulación no fue el resultado de una planificación previa basada en criterios técnicos, sino el producto de una sucesión de decisiones fuertemente condicionadas por el contexto político. La constitución "por adición" del esquema institucional de regulación de los servicios es un dato no menor para explicar las debilidades que aquejan al organismo sectorial. A esta falta de consolidación institucional, se le suma la carencia de recursos para garantizar el cumplimiento de obligaciones por parte de los concesionarios, las cuales, por otra parte, no están claramente establecidas.

Estas debilidades permiten suponer que la creación de los organismos con competencias sobre los servicios privatizados respondió más al cumplimiento de una formalidad que a una voluntad de controlar la gestión privada. La pérdida del consenso con la privatización de servicios —y con la gestión gubernamental en sentido más general— que comenzó a percibirse a mediados de la década de los noventa, motorizó la recreación de las instituciones de fiscalización del sector. Así que se reemplazó un organismo *sui generis* por una Comisión a la que se le asignaron tareas clásicamente atribuibles a los entes de re-

⁷⁰ Decreto 543/97.

⁷¹ Al respecto, véase Carbajo y Estache (1996). Si bien los autores coinciden en señalar el problema de incentivos que resulta de las renegociaciones, señalan la dificultad que existe para especificar todas las condiciones contractuales en un contexto cambiante como es el argentino. Creemos, sin embargo, que esta explicación es una formalización técnica de un problema político. Existe una contradicción entre el apego estricto a la lógica mercantil y la justificación de una revisión de las reglas de juego cuando éstas son desfavorables para las empresas. Basta pensar en el caso contrario: el de una renegociación que fuera impulsada para recortar beneficios a los operadores y favorecer a los usuarios y/o al Estado. El carácter inverosímil de esta opción es una muestra del desequilibrio de poder que existe entre los actores involucrados en la prestación del servicio.

gulación y control de los servicios públicos. Esto no quiere decir que se hubiera consolidado un cambio de rumbo en materia de control. Poco tiempo después, las urgencias fiscales determinarían la primacía de la lógica del ajuste por sobre la del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Sin restar importancia a los aspectos técnicos de la regulación, consideramos que las deficiencias que presenta la institucionalidad regulatoria de los ferrocarriles se origina en definiciones implícitas acerca de los márgenes de libertad de los operadores privados, en la existencia de un espacio considerable para la incidencia de estos actores que salieron fortalecidos del proceso de reforma estatal y de la debilidad de su contraparte, los usuarios. Indudablemente, las capacidades de control de los organismos de regulación y su propia consolidación institucional están condicionados por los recursos humanos, técnicos y presupuestarios con los que cuentan (Oszlak, 1994), pero dependen fundamentalmente de definiciones políticas acerca de los límites que se impondrán al mercado en gestión de actividades de gran impacto público.

Referencias bibliográficas

- Bitrán, E. y E. Saavedra (1993), "Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales", en E. Lahera, *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile, Cieplan, Flacso, Foro 90.
- Boneo, H. (1984), "Las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas: planteamiento del problema", en O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- Brasileiro, A. y J. Aragão (s.f.), *Agências regulatórias: que contribuições do (ao) setor de transportes no Brasil?*, mimeografiado.
- Brodkin, E. y D. Young (1993), "El sentido de la privatización: ¿qué podemos aprender del análisis económico y político?", en S. Kameran y A. Kahn (comps.), *La privatización y el Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carciofi, Ricardo (1990), *La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*, Documento de Trabajo núm. 36, Buenos Aires, CEPAL.
- Carbajo y Estache (1996), *Railway Concessions- Heading Down the Right Track in Argentina*, Public Policy for the Private Sector, The

- World Bank Group, Finance, Private Sector, and Infrastructure Network.
- Coloma, G. y P. Gerchunoff (1992), "Reforma de la empresa pública y privatización en la Argentina", en P. Gerchunoff (ed.), *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Devlin, R. (1993), "Las privatizaciones y el bienestar social", en *Revista de la CEPAL*, núm. 49, Santiago de Chile, abril.
- Felder, R. y A. López (1999), "La regulación estatal ¿servicio público o fallas de mercado? Algunas reflexiones sobre los criterios de regulación de servicios públicos privatizados", *Realidad Económica*, núm. 163, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abril-mayo.
- Gerchunoff, P. (1992), *Las privatizaciones en la Argentina. Primera etapa*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, segunda parte, Madrid, Ministerios para las Administraciones Públicas.
- Müller, A. (1994), "Tras la privatización. Las perspectivas del medio ferroviario argentino", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 34, núm. 134, Buenos Aires, IDES, julio-septiembre.
- Muñoz, O. (1996), "Hacia el Estado regulador", en O. Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Dolmen.
- O'Donnell, G. (1996), "Otra institucionalización", *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, núm. 5, Buenos Aires, invierno.
- Oszlak, O. (1994), "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en B. Kliksberg, *El rediseño del Estado, una perspectiva internacional*, México, INAP-Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. y R. Felder (1998), "La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodes?", en A. Isuan y D. Filmus (comps.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires, Norma.
- Oztrak, O., R. Felder, K. Forcinito y H. Ouviaña (2000), *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*, Programa de Posgrado, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, mimeografiado.
- Oszlak, O. y G. O'Donnell (1982), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, núm. 1, Caracas.

- Przeworski, A. (1996), *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente*, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16 y 17 de mayo, mimeografiado.
- Reagan, M. (1987), *Regulation. The politics of policy*, Boston, Little, Brown and Company.
- Schamis, H. (1996), "Economía y política conservadora en América Latina y Europa Occidental: los orígenes políticos de la privatización", en O. Muñoz, *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Dolmen.
- Thury Cornejo, V. (1995), "Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos", *Revista de la Administración Pública*, núm. 207, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (1995), "El rediseño de la relación Estado-sociedad: la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1995)", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, Madrid, INAP.
- Thwaites Rey, M., J. Castillo y A. López, "El Estado y los ciudadanos usuarios. La regulación de los servicios públicos privatizados", *Realidad Económica*, núm. 129, Buenos Aires.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1991), *Un análisis económico de la privatización*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vispo, Adolfo (1999), *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*, Buenos Aires, Norma.

Fuentes documentales citadas

- Contrato de Concesión de FEMESA, mimeografiado, s.f.
- Dromi R. (1989), "La reforma del Estado. Privatizaciones y concesiones", *Leyes, decretos y resoluciones para la reforma del Estado*, Buenos Aires, AMFIN.
- Leyes, decretos y resoluciones referidas a la reforma del Estado, privatizaciones y reestructuración de ferrocarriles.*
- Makón, M. (1994), *El proceso de privatización en Argentina*, IX Conferencia Internacional Anual de Administración Financiera, Washington, 22-24 de septiembre, mimeografiado.
- Memorandum de entendimiento. Reestructuración de ferrocarriles argentinos* (FA) (1990), mimeografiado.
- Menem, C. y R. Dromi (1990), *Reforma del Estado y transformación nacional*, Buenos Aires, Ciencias de la Administración.

Natale, A. (1993), *Privatizaciones en privado*, Buenos Aires, Planeta.
Ley de Presupuesto Nacional, años 1994 a 1999.

Fuentes periodísticas citadas

Diario *Ámbito Financiero*.

Diario *Clarín*.

Diario *La Nación*.

Diario *Página 12*.

Revista *Rieles para la nueva era ferroviaria argentina*, Magazine
Satelital, Buenos Aires.

Revista *Mercado*.

Reseñas

Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, 1999, 234 p.

Ernesto Navarro

En este libro, Guerrero no sólo cuestiona al paradigma de lo que se ha denominado nueva gerencia pública, o bien neo manejo público, entre las múltiples acepciones que se han utilizado en torno al fenómeno del *new public management*, sino que además expone, a partir de un análisis público-administrativo de la evolución del Estado moderno, las bases de un nuevo modelo, el "Estado cívico".

La tesis principal de Guerrero es que el desarrollo del Estado moderno ha transitado por distintas etapas, debido a la constante redefinición de sus fines, así como de los medios para alcanzarlos. De esta manera, los diferentes cambios que ha presentado el Estado moderno han dado lugar a distintos gobiernos. Sin embargo, preguntas como: ¿de dónde han venido los cambios?, ¿cuál es la forma en que se han presentado?, ¿cómo han sido internalizados por el Estado, el gobierno y la administración pública u otros actores?, son algunas de las cuestiones que este trabajo aborda de forma general. En este sentido, este docu-

mento abre la polémica en torno a los límites, tendencias y herramientas de la capacidad de gobierno del Estado moderno.

La perspectiva del cambio en la cual se ubica la dinámica evolutiva del Estado sostenida por el autor es de carácter gradualista. Por ello no se habla de cambios bruscos o radicales sino más bien de un proceso continuo que no sigue una direccionalidad fija, sino que más bien responde a la lógica inherente en la capacidad y acción del gobierno, es decir, la gobernabilidad y legitimidad, o en otras palabras, según Guerrero, las exigencias de la sociedad.

Este cambio ha dado lugar, en los últimos años, a tres tipos de Estado que presentan no sólo estructuras (formas) sino ideologías (fondos) diferentes, tanto en su interior como hacia el exterior. Es decir, tipos ideales de Estado que asumen una forma específica de relación para con la sociedad o bien dentro de sí, principalmente en sus modelos de decisión, organización y conducción. Los tres tipos de Estado que presenta Guerrero en su libro

son, en una primera etapa, el Estado administrativo, seguido por el Estado gerencialista y, finalmente, por el Estado cívico.

El *Estado administrativo* surge a finales del siglo XIX y perdura hasta finales de la década de los años setenta, cuando muestra señales de agotamiento. Este Estado se caracteriza por basarse en el modelo weberiano de administración, es decir, en estructuras orgánicas rígidas, centralizadas, con líneas de autoridad jerarquizadas y bien delimitadas, con mayor énfasis en los esfuerzos de planeación y su apego a la normatividad, es decir, la legalidad. El Estado administrativo fue impulsado y defendido por los teóricos de la administración pública.

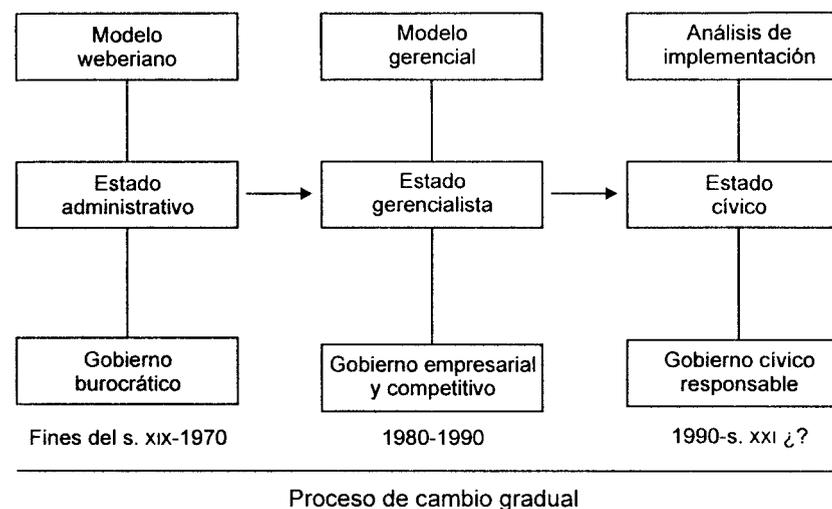
El *Estado gerencialista*, por otra parte, surge de la década de los ochenta hasta finales de los noventa, como respuesta a la crisis que vivía el Estado administrativo. Esta crisis sería producto de una falta de gobernabilidad del Estado originada por un aparato gubernamental obsoleto, deficiente y altamente costoso. Por lo que el cambio por el que se optó, que puso el énfasis en el mercado y sus valores, fue inadecuado, según Guerrero. Sin embargo, se asume un modelo gerencial sustentado en la flexibilización, descentralización y mejores niveles de productividad, calidad y eficiencia dentro del gobierno. La competencia tanto en el interior como en el exterior del Estado son los elementos básicos que guían la conducta de los individuos y sus relaciones. Un Estado que ha sido promovido por la economía y el sector privado, particularmente, empresarial.

Un *Estado cívico*, al cual apenas se está llegando a finales de los años noventa y principios del siglo XXI, es considerado por Guerrero la solución a los falsos dogmas y a las ideologías baratas que han inhibido y transformado de modo intencional y dañino al Estado. En este sentido, se trata de un tipo de Estado basado en un gobierno responsable de carácter cívico, guiado por la virtud y civilidad de sus miembros, los ciudadanos. Un Estado donde la evaluación y transparencia se convierten en los factores claves para rescatar la virtud de quienes gobiernan, así como de quienes son gobernados y cuyo surgimiento pretende abatir los efectos que ha provocado un modelo decadente, basado en la esencia empresarial.

El esquema 1 presenta la forma en que han evolucionado estos tres tipos de Estado con lógicas y objetivos de actuación distintos; mientras que el cuadro 1 muestra, de manera breve, algunos de los criterios básicos de diferenciación que distingue a cada uno de los estados analizados por Guerrero.

Por otra parte, este trabajo se estructura básicamente en tres secciones, la primera abarca "el ocaso de la era de la privatización", donde cabe resaltar que esta era subraya una nueva esencia empresarial para el gobierno. Donde la privatización presenta dos fases, una caracterizada al exterior del gobierno por la enajenación del patrimonio público, que Guerrero llama *exprivatización*; y, una segunda, en la que el objetivo se enfoca hacia el interior del gobierno a través de la incorporación de las prácticas administrativas y empresaria-

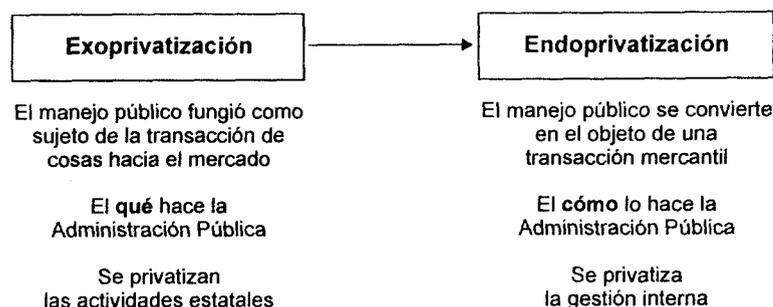
Esquema 1. Evolución del Estado moderno



Cuadro 1. Diferenciación de los tipos de Estado propuestos por Guerrero

Criterio	Estado administrativo	Estado gerencialista	Estado cívico
Modelo real	Estado benefactor	Estado mínimo (neoliberal)	Estado inteligente
Tipo de gobierno	Burocrático	Empresarial y competitivo	Cívico y responsable (virtuoso)
Lógica de acción	Legalidad	Competencia	Cooperación
Elemento básico	Burocracia	Mercado	Virtudes cívicas
Fuente teórica	Teoría de la Administración Pública	Neoeconomía	¿? Política
Modelo de toma de decisiones	Weberiano	Gerencial	Análisis de implementación
Características	<ul style="list-style-type: none"> Paradigma racional Organización administrativa jerárquica Énfasis en la planeación 	<ul style="list-style-type: none"> Introducción de mercados internos al gobierno Descentralización Orientación hacia resultados 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de implementación Evaluación como proceso de aprendizaje Terminación administrativa

Esquema 2. La era de la privatización



les, denominada *endoprivatización* (pp. 45-46) (véase el esquema 2).

En esta sección el autor pretende mostrar las limitantes de un proceso de reforma que daría lugar al cambio del Estado administrativo por el Estado gerencialista. Y aún más, establece que el diseño de la reforma, es decir el cambio, fue el talón de Aquiles de ésta. Una reforma en donde el problema que debía solucionarse era la ingobernabilidad, producida por una sobrecarga de exigencias y demandas sociales provenientes de un espacio político diferenciado y expandido aunada a la insuficiencia de ingresos derivada de una crisis de las finanzas públicas, una mala gestión y poco apoyo político, la insolvencia del aparato administrativo del gobierno, entre otras causas.

De esta manera, el diagnóstico emitido era que el Estado administrativo había caído en una sobrecarga¹ que debería resolverse mediante su

¹ Una sobrecarga que refleja saldos negativos como: déficit fiscal, deterioro generalizado de la economía nacional, pérdida de ca-

adelgazamiento, recorte o, como señala Guerrero, mutilación, para lo cual la ideología "neoliberal" dominante utilizó como bandera de cambio y método correctivo la privatización.² A lo que Guerrero responde que se trató en la realidad más bien de un avasallamiento de las naciones deudoras por los países acreedores (p. 48).

Asimismo, el autor critica a la privatización, porque supuso que tanto el sector público como el privado funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos, guiados por una divisa común de carácter económico... y destaca que los especialistas en teoría de las organizaciones *suponen infundadamente* que sus semejanzas tocan

lidad de vida de la población, incremento desmedido de la deuda pública, carácter superfluo de algunas dependencias de la administración pública y falta de calidad de los servicios públicos (p. 82).

² Entendida como "el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes" (p. 45) Cuyas modalidades pueden ser pasivas con una depuración directa o gradual, o bien, vía la renuncia, el corregimen o el abandono.

puntos esenciales (p. 50). (Aspecto en el que el autor deja cabos sueltos que hacen débil su argumento.) Y señala que la pretendida eficiencia que lograría la privatización se materializó en un mayor deterioro de la administración pública, pues la eficiencia se confundió con rentabilidad o racionalidad, al mismo tiempo que no se detectaron los valores que estaban detrás, como la competencia y el individualismo.³

Por consiguiente, Guerrero sostiene que el problema del gobierno fue mal planteado, ya que no se trataba de su magnitud sino de la calidad de sus servicios... Su magnitud está definida por las consecuencias políticas que produce, principalmente el orden cualitativo, el grado de eficiencia y el consenso político (p. 64).

En la siguiente sección denominada *la segunda revolución de los gerentes*, aborda el Estado gerencial a partir de sus fundamentos prácticos y teóricos. Es decir, por un lado señala que, a diferencia del manejo público (*public management*), que se desarrolla como un "paradigma de implementabilidad", el nuevo manejo público (*new public management*), base del Estado gerencial, ha sido propuesto como un "paradigma de gobernabilidad" (p. 81).

El paradigma de la implementabilidad de la administración pública es cuestionado al igual que sus supuestos de racionalidad clásica, o sen-

cillamente han sido rechazados para dar cuenta de la realidad. Esto lleva a que se cuestione la identidad de la administración pública, así como de la nueva administración pública. Y mientras se permanece en dicha crisis, el nuevo manejo público adquiere fuerza en la vida práctica, sobre todo en los países que impulsaron su formulación y operación como Gran Bretaña y Estados Unidos.

Por una parte, desde el punto de vista teórico, Guerrero señala que este auge del nuevo manejo público⁴ no tiene nada que ver con el manejo público, ya que la verdadera paternidad del primero es la economía (p. 105). Por lo tanto, sostiene que los padres fundadores de este movimiento no son Wilson, Goodnow, Taylor, Fayol, Urwick, Barbard, White, Gullick, Waldo o Drucker, sino, en realidad, Friedman, Von Mises, Von Hayek, Buchanan, Tullock, Ostrom, Olsen y Niskanen..., debido a que estos últimos no eliminan las distinciones entre el sector público y los negocios privados... al mismo tiempo que conciben al "Estado como un ente homogéneo en términos organizativos más que un sistema diferenciado que está integrado por organizaciones con tareas, valores y relaciones que producen más complejidad y menos capacidad de manejo" (p. 108).

⁴ Entre las fuentes más importantes del *new public management*, según Guerrero, se encuentran: las estrategias derivadas de los programas de exoprivatización del tacherismo y la reagonomía, hoy día pregonados por la reinención del gobierno clintoniano; el entramado doctrinario cuyo tronco central es la economía neoclásica general, y la opción pública junto al romanticismo antiadministrativo (p. 105).

³ Al respecto, Guerrero señala que el Estado tiene otros criterios (valores) además de la eficiencia, como son: la protección de los derechos privados, el desarrollo de la vida cívica, la responsabilidad colectiva, las respuestas a la opinión pública, el mantenimiento del orden y la provisión de un mínimo de bienestar social (pp. 92-93).

Por la otra, respecto a su ámbito de acción, Guerrero establece que el *new public management* es hijo del partido conservador, por lo que se trata más bien de un programa estratégico de un partido elaborado en una teoría rigurosamente elaborada (p. 136). Este programa sostenía que la administración pública podría mejorar si aprendía cuatro lecciones: desarrollar una visión empresarial, practicar el liderazgo efectivo, fomentar la innovación en toda la organización y mejorar las relaciones con los clientes externos (p. 137). Para ello, se requiere que el aparato de gobierno esté en manos de *gerentes profesionales* (p. 138).

La endoprivatización se abre paso como el elemento básico de la segunda revolución gerencial; pero mientras que para algunos la esperanza de volver al Estado administrativo busca sólo cambios graduales, para los que consideran que dicho Estado es insalvable (p. 141), la posición dominante es la segunda. Pero para realizar estos cambios, cada organización debe seguir algunos puntos básicos, tales como abrir la libertad de manejo, la declaración nítida de metas, la asignación de responsabilidades y un mayor énfasis en el control por resultados.

En este punto, Guerrero concluye que las críticas a la administración pública no emanan de los académicos de dicha profesión, sino de los profesores de las escuelas de economía y de negocios de influencia neoliberal, una idea básica de reformar al sector público desde adentro. Y critica a la nueva gerencia pública por: *a) olvidar su carácter público, b) desarrollar una separación entre cliente y ciudadano,*

c) la orientación al cliente no tiene nada novedoso, y d) responde a una cultura pública diferente entre quienes diseñan y entre quienes elaboran.

Además, en la tercera parte, denominada *Estado cívico*, Guerrero explica el tránsito del Estado gerencial al Estado cívico. La realidad muestra que el modelo del nuevo manejo público falló, sus procesos de expropiación y endoprivatización han dotado de mayor complejidad, incertidumbre y oscuridad los procesos y capacidades del gobierno. Por lo que la nueva tendencia o tipo de Estado, como el cívico, debe estar sustentado en relaciones de cooperación que a su vez refuerzan el régimen político institucional (p. 177).

Un Estado en el que priva la vida cívica y en el que el binomio de éxito o buen desempeño de éste radica en la gobernabilidad y la implementabilidad. Es decir, la relación entre las capacidades que tiene el Estado para regir a la sociedad y la capacidad de que una idea u objetivo se traduzca en una acción concreta, cuyo puente lo constituye el "arte del gobierno", o como dice Guerrero, se trata de la seguridad interior del Estado en aras de hacer feliz a la sociedad, por lo cual se funda en un valor fundamental: la justicia (pp. 178-179).

De esta manera, el autor argumenta a lo largo de esta obra que un "Estado gobernable" no es aquel que sustenta sus acciones en la eficiencia, sino más bien aquel donde la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad (p. 180). Con esto se abre el análisis a otros valores y se le da

entrada a los viejos campos de estudio, pero en mi opinión, su punto más impactante resulta ser el más débil, pues su pretendida revalorización del aspecto político sobre el técnico dentro de las acciones que realiza el Estado no logra escapar de una propuesta sustentada en una lógica discursiva, donde no sólo hay espacios de discusión y diálogo adecuados, sino lo más importante, ciudadanos con la capacidad, actitud y disposición para participar en las reglas de dicha comunidad ideal.

Para Guerrero, la ingobernabilidad no es una cuestión de disfuncionalidad, sino un problema estructural que se origina en la organización y desempeño del gobierno (p. 190). Ésta surge debido a que se degenera y degrada el propio gobierno, se trata de una ingobernabilidad que tiene sus raíces en causas estructurales como son "la decadencia política, la autoclausura de los procesos de dirección de la sociedad y explosión de la complejidad". A consecuencia de lo cual, se cuenta con una administración pública imposibilitada, que desconoce no sólo sus limitantes estructurales y que no sabe identificar sus debilidades ocasionales o accidentales, lo cual ha sido, en gran parte, por el olvido de la *policy*, la discusión, el debate y la negociación públicos, es decir, el aprendizaje político.

El rescate de la política para dar cuenta de la vida social pretende además servir de crítica al énfasis en la eficiencia a un cambio de modelo explicativo de la sociedad, que actualmente se ve dominado por la economía. Al respecto, Guerrero señala que "la economía y la sociedad dependen

de la política dominante, pues el poder del Estado es la energía necesaria para consumir la obra" (p. 233). En tal sentido, esta obra se manifiesta como un reclamo al dominio de un paradigma de administración privada dentro del gobierno con rechazo de los valores esenciales de la administración pública: las humanidades, el civismo y el interés públicos. Sin embargo, para que estos valores se cumplan, se requiere que Estado y sociedad cumplan con un pacto básico, sustentado en el binomio protección-obediencia y la justicia.

Por ello, Guerrero plantea que el Estado cívico implica una cruzada en favor de la reestructuración del tejido social... (donde) es imprescindible reforzar la cultura y sus grandes potencialidades para la búsqueda de soluciones a los agobiantes problemas sociales de la región, y considerar en la agenda del desarrollo el papel de la equidad, la ética y la justicia (pp. 245-246). Se trata, pues, de recuperar una cultura cívica a partir de las relaciones entre la política y la administración pública, en donde esta última "desempeñe un papel protagónico en la promoción de las responsabilidades y virtudes cívicas de los funcionarios y profesionales que laboran en su seno" (p. 266).

Finalmente, entre algunos otros aspectos relevantes del libro se encuentran dos aspectos básicos: primero, su enérgico cuestionamiento y crítica a la incorporación acrítica y dócil de nuevos paradigmas en las ciencias sociales, sobre todo, dentro de la administración pública; y, segundo, su abierta crítica al *new public management*, sea interpretado como nuevo manejo público, según Guerrero, o bien,

en su acepción más común, nueva gerencia pública, la cual se ve consolidada por el argumento de que se transita, en un nuevo milenio, de un Estado gerencial a un Estado cívico (p. 267).

Con respecto al primer punto, señala el autor que éste ha sido la causa de que se produzcan “traducciones equívocas, interpretaciones semánticas enclenques y falsificaciones conceptuales que vulneran una interpretación científica digna y fructuosa entre culturas administrativas diversas” (p. 7). Sin embargo, en vez de asumir una posición de rechazo y exclusión, lo que se requiere es, como promueven otros autores (Arellano y Cabrero, 2000), adaptar y construir en vez de limitarnos a adoptar o criticar. En este sentido, la apuesta es por lo que Guerrero ha denominado “una adaptación local benéfica”, que incentive por igual a la ciencia, la academia y la profesión nacionales. El riesgo que se presenta, por otra parte, es desviarnos de este cometido y caer en un culto de “modas pasajeras” que traen el efecto adverso. La propuesta del autor, en este punto, es la de defender, sobre todo en las naciones iberoamericanas, una “importación crítica y fructuosa de la ciencia proveniente del exterior” (p. 8).

Respecto a la crítica al *new public management* se argumenta que ha traído efectos negativos a la capacidad de gobernar por parte del Estado debido a cuatro aspectos básicos:

a) desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor; b) aumentar la eficacia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gu-

bernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando el mercado en su seno; c) promover una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos; y d) someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en causales administrativas (pp. 10-11).

La obra busca ser una revalorización de la administración pública como disciplina, lo cual había sido puesto en discusión erróneamente, según Guerrero, por explicaciones simplistas sustentadas en un espíritu empresarial y no en la base fundamental de la administración pública: la política. Por lo que su propuesta es por un gobierno ciudadano, cívico, que sea responsable ante la sociedad más que uno encaminado exclusivamente a la lógica del costo beneficio.⁵

En este aspecto se encuentra lo novedoso de su artículo, pues a raíz de su crítica y decadencia se ha dado pauta a un nuevo tipo de Estado. Sin embargo, desde mi perspectiva, dichos cuestionamientos adolecen de un tratamiento mayor y hacen que, de cierta manera, su propuesta caiga en una

⁵ Al respecto se recomienda revisar el texto de Arellano (1999), “De la administración pública a la nueva gerencia pública: cinco dilemas de una problemática transformación”, donde se concluye que ni la NGP ni la vieja administración pública logran solventar una serie de contradicciones o paradojas que cuestionan su estudio, como por ejemplo, la que señala que a mayor rendición de cuentas, menores capacidades de innovación.

satanización de algo que no es más que una herramienta para la acción de gobierno, es decir, un conjunto de métodos de análisis y decisión (Cabrero y Nava, 1999). El problema reside en mistificar lo que el modelo de decisión es a partir de cómo es utilizado en la práctica. Este punto es debatible, pero cabe mencionarlo para abrir en lo sucesivo aún más los espacios de discusión y reflexión, como ha sido el caso de este libro.

Bibliografía

Arellano, D. y E. Cabrero (2000), “Modelos Organizacionales Autóctonos

para América Latina. ¿Utopía o Realidad?”, en D. Arellano *et al.*, *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, D. (1999), “De la administración pública a la nueva gerencia pública: cinco dilemas”, *Revista Conmemorativa del 25 aniversario*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Cabrero, Enrique y Gabriela Nava (coords.) (1999), *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

**Larry Diamond, *Developing Democracy*,
Baltimore, The Johns Hopkins University
Press, 1999, 230 p.**

Lizbeth Salinas

A partir de 1974 un gran número de nuevos regímenes democráticos han emergido en el mundo. Esa tendencia mundial fue definida por Samuel Huntington como la *third wave*. Las dos olas previas de democratización terminaron con reveses y quiebres en esta tendencia. Ante esta evidencia, Larry Diamond intenta desarrollar y exponer los elementos que considera necesarios para “desarrollar” la democracia buscando su consolidación. Su trabajo parte de la aceptación del discurso de la democracia como “la mejor forma de gobierno”. Una vez reconocido este elemento, la gran pregunta que se sugiere es: ¿cómo hacer para *desarrollar y consolidar* la democracia?

**Conceptualización
de las democracias**

Diamond, en el capítulo primero de su libro, conceptualiza las democracias en los siguientes formatos: democracia electoral (de acuerdo con esta concepción, el único requisito para la

democracia es que haya elecciones competidas), democracia liberal, pseudo-democracias (carecen de elecciones competidas). Lo que distingue a la última clasificación de los regímenes autoritarios es que los primeros toleran al menos la presencia de partidos oponentes.

Los argumentos que Larry Diamond desarrolla a lo largo del libro consideran como premisa el alcance de la democracia liberal, que entre otros componentes incluye: *a)* subordinación de la milicia a los civiles electos; *b)* división de poderes que garantice la restricción del poder del Ejecutivo; *c)* elecciones competidas; *d)* protección de minorías; *e)* garantía judicial de respeto a los derechos individuales; *f)* los ciudadanos son políticamente iguales ante la ley; y *g)* existencia de medios alternativos de información a los que los ciudadanos tienen acceso.

¿Por qué es importante esta distinción entre definiciones? Larry Diamond considera que una característica de varias de las democracias producto de la tercera ola (entre ellas, por

supuesto, las latinoamericanas) es que no son liberales y están pobremente institucionalizadas.

Al utilizar como ejemplo a América Latina, Diamond expresa que el clamor de una “democracia universal” es falso. En estos países, se utiliza lo que O'Donnell define como “democracia delegativa”. Esta definición se manifiesta, de acuerdo con el autor, a través de la debilidad institucional en estos países, la ausencia de controles horizontales y el carácter disfuncional del sistema judicial. Las anteriores características, combinadas con una ausencia de respeto a los derechos humanos, conforman la definición de “democracia no liberal”.

Ante una fragilidad tan inminente, Diamond cuestiona la suposición de que las democracias persistirán permanentemente, y es aquí donde radica la importancia de la consolidación democrática. ¿Qué es la consolidación democrática? De acuerdo con Dankwart Rustow, la “consolidación involucra una habituación en la cual las normas, los procedimientos y las expectativas de la democracia están lo suficientemente internalizadas como para que los actores, de una forma indiscutible y casi instintiva, actúen de acuerdo con las reglas del juego” (Diamond, 1999, p. 65). Por lo anterior, este autor asegura que la consolidación democrática sólo puede ser entendida como un cambio en la cultura política.

El proceso de consolidación

De acuerdo con el autor, el cambio en la cultura política, inherente en los

procesos de consolidación, se da en las dimensiones de normas y comportamientos e involucra a tres actores: elites, organizaciones (como partidos políticos, sindicatos, asociaciones de negocios, etc.) y las masas.

Por otra parte, el autor habla de tres tareas genéricas que las nuevas y frágiles democracias deben manejar si pretenden consolidarse: profundizar la democracia, institucionalizarse políticamente y alcanzar un buen desempeño del régimen.

¿Qué involucra cada elemento? Para Diamond, profundizar la democracia implica hacer las estructuras democráticas más liberales, más representativas, accesibles y susceptibles de rendición de cuentas. Por otro lado, un régimen democrático se institucionaliza políticamente cuando los patrones de comportamiento se vuelven recurrentes y predecibles, es decir, la institucionalización política implica promover la convergencia alrededor de reglas y procedimientos políticos comunes. Por último, el desempeño del régimen incluye el área política y económica. Los regímenes democráticos deben producir buenos resultados políticos para legitimarse o, al menos, en palabras de Diamond, para “evitar la cristalización de almacenes de resistencia”; respecto al desempeño del régimen en términos económicos, el autor asegura que este elemento desempeña sólo un papel instrumental.

Tanto el desempeño como la institucionalización política contribuyen a la profundización democrática, y estos elementos forman parte de las dinámicas necesarias para modificar la cultura política. ¿Por qué el desempeño

económico está relegado a un papel instrumental? De acuerdo con Diamond, una vez que la transformación de la cultura política inicia, ésta se refleja en un mayor soporte para la democracia, y su argumento predice que dicho soporte será cada vez menos condicional al desempeño económico.

Los elementos señalados tienen relevancia en el análisis de Diamond en la medida en que contribuyen al cambio en la cultura política. Puesto que el argumento principal del autor para explicar la consolidación democrática es la cultura política, la define y desarrolla ampliamente en uno de sus capítulos.

Cultura política

Para Diamond, la cultura política se define como "las creencias predominantes de los individuos, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones sobre el sistema político de su país y del papel de ellos mismos en ese sistema".

Diamond concuerda con los teóricos clásicos de la democracia (Rousseau y Mill, entre otros) respecto a las virtudes de la democracia participativa, al afirmar que no hay mejor manera de desarrollar los valores, habilidades y compromisos democráticos que a través de una experiencia directa con la propia democracia.

¿Qué elementos culturales son relevantes a la democracia? En general, Diamond se refiere a orientaciones como la tolerancia a la oposición política de creencias y posiciones, así como de diferencias sociales y cultu-

rales; el pragmatismo y la flexibilidad como posturas opuestas a la rigidez ideológica; la confianza en otros actores políticos y en el ambiente social y la propensión al compromiso. Otro elemento cultural relevante para la democracia es la autoridad, ya que, argumenta, ésta no sólo debe ser cuestionada y modificada sino también apoyada.

Adicionalmente, Diamond sostiene que una democracia estable requiere también una creencia en la legitimidad de la democracia, esta legitimidad es influida por el desempeño del régimen, pero también por la manera como las instituciones democráticas específicas se articulan con las tradiciones y otras formas legítimas de autoridad.

A pesar del importante papel que desempeñan estos elementos culturales en los procesos democráticos, Diamond afirma que el compromiso entre las elites políticas es el único que parece necesario para el establecimiento de la democracia. Sin embargo, una vez que ésta emerge formalmente, la cultura política de las masas incrementa su importancia. ¿Por qué? Él argumenta que para una democracia estable y efectiva, los ciudadanos deben desarrollar un compromiso con ella.

¿Cómo influye la cultura política en la consolidación democrática? Los argumentos de Diamond podrían resumirse en tres ejes principales de influencia: a través de la legitimidad, de la confianza en las instituciones y de la eficiencia, tanto interna (ciudadanos informados, participativos, etc.) como externa (sistema político responsable).

A pesar de que la historia y la socialización previa de los individuos constituye un determinante poderoso

de la cultura, Diamond afirma que ésta no es estática; por lo tanto, las democracias frágiles pueden consolidarse sólo si demuestran su capacidad para lidiar con sus problemas económicos y sociales y también su consolidación dependerá de en qué medida son capaces de ofrecer libertad política. Esto requiere la construcción de "las instituciones de un Estado democrático, un sistema de partidos y una sociedad civil".

Por alguna razón no completamente desarrollada en sus argumentos, Diamond no abunda en el análisis de cuáles son específicamente las "instituciones de un Estado democrático" que él está considerando; tampoco habla más de cuáles son las características requeridas por el sistema de partidos que imagina, ni mucho menos, cómo diseñar este sistema de acuerdo con el tipo de régimen democrático que se tenga (parlamentario *versus* presidencial, utilizando la clasificación de Sartori, por ejemplo). Pues bien, sin mayores explicaciones, Diamond se enfoca en la sociedad civil, describe sus elementos y analiza cómo ésta puede contribuir en el proceso de consolidación.

Sociedad civil

Para Diamond, la sociedad civil es la parte de la vida social organizada que es abierta, voluntaria, autogenerativa, autónoma del Estado, y limitada por algún orden legal o un grupo de reglas compartidas. Es diferente de la "sociedad" en general, añade, en que involucra a ciudadanos que actúan colec-

tivamente en la esfera pública para expresar sus intereses, ideas, preferencias, para lograr ciertas metas, realizar demandas al Estado, etcétera.

En las transiciones democráticas, de acuerdo con el autor, la sociedad civil es un elemento esencial para que esta transición se efectúe y, además, la sociedad civil profundiza y consolida esas transiciones. Entre otras ventajas, Diamond atribuye a la sociedad civil la provisión de las bases para limitar el poder del Estado; asegura también que es una arena para la educación democrática, estructura canales múltiples de participación política, motiva esa participación en el ámbito local, genera y representa una variedad de intereses esencial para mitigar la polarización política...

Sin embargo, a pesar de esta gran lista de atributos positivos, Diamond señala varios factores que pueden obstaculizar las ventajas que la sociedad puede ofrecer. Por un lado, estas asociaciones civiles sólo servirían si son autónomas; en este sentido, también incluye a los medios de comunicación y argumenta que tener canales alternativos de información es de vital importancia para el sostenimiento de la democracia; sin embargo, la necesaria autonomía también aplica en este ámbito.¹ Por otra parte, como se especificó previamente, la sociedad civil no sólo debe cuestionar y criticar

¹ Considero necesaria la siguiente extensión: el escritor y periodista Arturo Pérez-Reverte mencionó en una conferencia que en un entorno donde los medios de comunicación requerían una concentración de recursos cada vez mayor, esos grandes capitales difícilmente podrían estar desligados de intereses.

la autoridad, sino también respetarla. Además, argumenta que es difícil que esas organizaciones sobrevivan en un entorno donde las prioridades cambian constantemente.

A pesar de la primacía que Diamond dedica al análisis de la sociedad civil, se pregunta cuál es la importancia de ésta en relación con el papel de las elites. Acepta la importancia que desempeñan estas últimas en los procesos de cambio y consolidación y, en este sentido, arguye que la importancia de la masa popular radica en su papel de pivote como auxiliar en la transición y su profundización de los vínculos democráticos más allá de las estructuras formales.

Comentarios

En su estudio, Diamond considera sólo tres actores relevantes: las organizaciones (partidos políticos, sindicatos, asociaciones de negocios, etc.), las elites y las masas. Diamond niega a un actor fundamental: el Estado. ¿Cuál es el papel del Estado en ese proceso?, más específicamente, ¿cuál es el papel que el gobierno desempeña en la consolidación? Al parecer, sólo lo considera como la arena donde se reflejan las interacciones entre el resto de los actores relevantes. Diamond, al no incluir al Estado como relevante, niega la potencialidad motora que este ente puede tener por sí mismo. Esta consideración resulta esencial, pues Diamond reiteradamente habla de la importancia de la construcción de mecanismos formales que propicien el cambio en la cultura política al que tanto alude.

¿Cuál es el espacio primordial para la construcción de esos mecanismos? ¿No lo es el Estado, a través del aparato burocrático de los gobiernos?

Por otra parte, Diamond asegura que las democracias frágiles requieren la construcción de "las instituciones de un Estado democrático, un sistema de partidos y una sociedad civil", esto me remite nuevamente a la cuestión de ¿quién va a construir esas instituciones?, ¿cuál el proceso de construcción? Diamond habla sólo de elementos necesarios para la consolidación democrática, pero no toca en absoluto los procesos de implementación. ¿En qué medida los actores excluidos (el gobierno, sus burócratas) serán determinantes para la especificidad de esas instituciones?

Adicionalmente, los tres actores relevantes que considera no reciben el mismo grado de atención en su análisis. Por alguna razón, a pesar de que asegura que "las elites son más importantes para los procesos de estabilidad y consolidación" y que sus creencias y normas son de "inusual importancia", ya que, entre otras cosas, "tienen mayor influencia sobre los eventos políticos", las elites son desplazadas dentro de su análisis y sólo se enfoca en el impacto de los otros dos actores de la consolidación.

¿En qué medida esta carencia es una significativa falta para el entendimiento de los procesos de consolidación que afectan a los países? Los teóricos enfocados en el estudio de las elites podrían decir que está perdiendo el elemento básico de análisis y, por lo tanto, su estudio carecería de poder real; por otro lado, para los convencidos

de la importancia de la participación de las masas (incluido Diamond), también debería ser importante incluir ese análisis, pues ¿hasta qué punto la movilización popular es auténtica y hasta qué punto se utiliza para promover los intereses de las elites?

Diamond asegura que no todos los grupos sociales comparten la misma cultura política o que sus valores y creencias pueden ser distribuidos de igual manera a lo largo de la población. En este sentido, está de acuerdo en que las elites, por su mejor posición, tienen más recursos para imponer sus valores. ¿Cuáles son las implicaciones de este argumento?

Ese argumento podría sugerir que la definición de cultura política de un país está principalmente influida por los valores y creencias de las elites. Sin embargo, Diamond define la cultura política en abstracto, como un espacio neutral, carente de sesgo. Por lo tanto, si consideramos esa cultura política como carente de conflicto y neutral, sin tener en cuenta las diferencias en poder que enfrentan los grupos para imponer su propia definición, ¿no se estaría favoreciendo el discurso valorativo de las elites, puesto que Diamond afirma que ellas están en mejor posición de imponer sus esquemas?

Todo discurso implica un elemento valorativo subyacente. Diamond describe con amplitud el papel que la cultura política y, en específico, el papel que la sociedad civil desempeña en la consolidación democrática. Tal vez lo

que está implícito en su argumento es el constante proceso de definición y redefinición de la cultura y la democracia. Un proceso donde no hay soluciones únicas ni constantes, un proceso donde no hay resultados que puedan ser plausibles si están lejos del contexto en que pretenden aplicarse.

Quizá lo que está implícito es entonces el largo camino que las democracias tienen que seguir para lograr su consolidación y salvarse de un revés. Lo implícito es la manera como esos procesos de definición y redefinición implican un juego de poder constante; un juego en el que, si bien las elites tienen ventajas, la masa popular, expresada mediante los canales políticos formales, así como por las múltiples vías y flujos que permite la sociedad civil organizada, también se vuelve determinante y escapa de la simple aceptación de criterios preestablecidos. Una democracia con una sociedad apática, entonces, estaría lejos de la consolidación, pues sería sólo un instrumento para legitimar las decisiones de las elites.

Por lo tanto, uno de los puntos importantes en el estudio de Diamond es la necesidad de la organización y la participación social, no sólo como elemento útil en la consolidación, sino como un imperativo para que las visiones y las demandas de esta parte de la población (la mayoría, por cierto), sean un elemento fundamental en los conflictivos procesos de definición cultural, de transición y consolidación democrática.

Resúmenes

Administración y culturas políticas

Philippe d'Iribarne

El artículo realiza un inventario de las enseñanzas que deja la investigación respecto a cómo influyen las culturas en el funcionamiento de las organizaciones. Para ello, discute la manera en que puede caracterizarse una cultura.

Modelo y sistema de apoyo a la decisión para problemas de cartera de proyectos con relevancia social

Eduardo Fernández González y Jorge Navarro Castillo

El trabajo tiene el objetivo de proponer un modelo que permita decidir una cartera de proyectos de organizaciones del sector público, fundaciones, etc., una vez que se conoce la evaluación de los mismos. Para ello, construye un modelo de preferencias no lineal que refleja la imprecisión de los requerimientos presupuestales y que puede ser implementado con cierta eficiencia algorítmica. El trabajo muestra un ejemplo.

La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa

Tom Christensen y Per Lægreid

Se dice que las reformas modernas, como el modelo denominado "nueva administración pública", representan una tendencia a la globalización: se están difundiendo con rapidez en todo el mundo y están ejerciendo un efecto importante y similar en las actividades de las organizaciones públicas. En este artículo se pone en tela de juicio ese punto de vista mediante el análisis de los distintos efectos y consecuencias que tuvo el modelo de la nueva administración pública cuando se puso en práctica en los sistemas del servicio civil de Australia, Nueva Zelanda y Noruega. Desde la perspectiva de la transformación, interpretamos esos efectos como el resultado de una combinación de ideas globales, características culturales nacionales e intentos de control político y admi-

nistrativo de las reformas. En particular, centramos nuestra atención en la manera como el modelo de la nueva administración pública afecta la relación entre los liderazgos políticos y administrativos y nos preguntamos si los políticos están perdiendo el control debido al predominio de las normas y valores económicos, a la devolución estructural de facultades o a la contratación y a las transformaciones del espíritu público de los servidores civiles.

**Las paradojas de las conquistas revolucionarias:
municipio y reforma agraria en el México contemporáneo**

Helga Baitenmann

El artículo se ocupa de la relación entre el municipalismo y el agrarismo posrevolucionario, considerándolos como dos plataformas políticas incompatibles. Para ello, se muestran los efectos prácticos de esta compleja relación a través de dos estudios de caso realizados en Tijuana y Mexicali.

**Hong Kong: una perspectiva de interconexión
sobre la Región Administrativa Especial de China
después de su primer aniversario**

Robert W. Gage

El propósito de este artículo es examinar ciertos cambios ocurridos en Hong Kong desde su devolución a China. Para entender su importancia, dichos cambios se analizan desde una perspectiva de interconexión, sobre todo porque se relacionan con la dinámica de las redes regionales. Algunos de esos cambios sentaron las bases para la creación de nuevas redes e introdujeron nuevos miembros de las redes en la arena pública; otros se dieron en las antiguas relaciones entre los actores de las redes, como los del servicio público superior. Durante el primer año, el papel central de Pekín ha sido un medio eficaz para la asimilación y reafirmación de los valores chinos y ha tenido un importante efecto en la calidad de la cohesión y en los alineamientos de las redes. Asimismo, los cambios comenzaron a reducir la firme posición regional internacional de Hong Kong.

**La privatización y regulación de los ferrocarriles
en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas
de reestructuración del sector**

Ruth Felder

El trabajo reflexiona acerca del proceso de privatización de los ferrocarriles en Argentina. Este proceso sirve para analizar la redefinición del papel del Estado que abandonó las tareas relacionadas con la prestación para asumir las de regulación. El proceso de retirada estatal muestra la complejidad inherente a la redefinición de los alcances y modos de intervención del Estado.

Abstracts

Management and Political Cultures

Philippe d'Iribarne

The article makes an inventory of the teachings left by research on how cultures influence the operation of organizations. In order to do it, it discusses the way a culture may be characterized.

Model and Decision Support System for Portfolio Problems in Projects of Social Importance

Eduardo Fernández González and Jorge Navarro Castillo

The paper's goal is to propose a model to choose a project portfolio of public sector organizations, foundations, etc., once their evaluation is known. To achieve it, a non-linear preference model is built, reflecting the lack of accuracy within budget requirements, and showing some algorithmic efficiency in its implementation. An example is shown in the paper.

New Public Management – The Trade-Off Between Political Governance and Administrative Autonomy

Tom Christensen y Per Lægveid

Modern reforms, such as New Public Management, are said to represent a globalization trend; they are traveling fast around the world having major and similar impact on the activities of public organizations. This paper questions this view by analyzing the differentiated effects and implications of NPM when implemented in the civil service systems in Australia, New Zealand and Norway. From the transformation perspective we interpret these effects as a result of a melding of global ideas, national cultural features and attempts of political and administrative control of the reforms. We focus especially on how the relationship between political and administrative leadership is affected by NPM, asking whether the politicians are losing control, due to dominance of economic norms and values, to structural devolution, or to contracts and changes in the public ethos of civil servants.

Paradoxes of Revolutionary Conquests: Municipality and Agricultural Reform in Contemporary Mexico

Helga Baitenmann

The article focuses on the relationship between the municipality and the agrarian reform movement after the Mexican Revolution, considering them as two incompatible political platforms. To show it, two practical effects of this complex relationship on two case studies, made in Tijuana and in Mexicali, are presented.

Hong Kong: A Networking Perspective on China's Special Administrative Region (SAR) after its One-Year Anniversary

Robert W. Gage

The purpose of this article is to examine certain changes that have occurred in Hong Kong since it was returned to China. The article analyzes these changes, using a networking perspective for understanding their importance, particularly as they relate to the dynamics of regional networks. Some changes created a foundation for new networks and introduced new network members to the public arena. Other changes occurred in older relationships among network actors such as those in the Senior Civil Service. During this year, the central role of Beijing has been an effective means for assimilation and for reassertion of Chinese values. It has had a major impact on the cohesiveness and alignments of networks. These changes have also begun to reduce the strong international regional position of Hong Kong.

Railroads' Privatization and Regulation in Argentina. The Political Dimension within the Restructuring Policies in the Sector

Ruth Felder

The paper reflects on the railroads' privatizing process in Argentina. This process is useful to analyze the redefinition of the state's role that abandoned the tasks related to provision to assume those of regulation. The state's withdrawal process shows the inherent complexity to the redefinition of the state's scope and ways of intervention.

Indicaciones para los colaboradores

1. *Gestión y Política Pública* considerará para su posible publicación artículos inéditos que no estén sometidos para su publicación simultáneamente en otro medio. Los manuscritos deberán dirigirse por duplicado a:

David Arellano Gault
División de Administración Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5)
Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón
Apartado postal 10-883, 01210 México, D.F.
Tel. 5727-9800, ext. 2220. Fax 5727-9873
Correo electrónico: arellano@dis1.cide.mx

2. La colaboración debe ajustarse a los siguientes lineamientos:
 - Incluir, junto con el envío del trabajo, la siguiente información: título del trabajo, un resumen de su contenido en español o en inglés de 80 a 160 palabras, nombre y nacionalidad del autor, señalando la actividad que se encuentra desarrollando en el momento de someter a dictamen el artículo, así como domicilio, teléfono, fax y correo electrónico en caso de poseerlo.
 - Presentar original impreso y copia (incluyendo cuadros, gráficas, etcétera), en papel tamaño carta, por una sola cara y a doble espacio. Anexar un disquete con el archivo. También las colaboraciones podrán ser enviadas vía correo electrónico.
 - Disponer las referencias bibliográficas entre paréntesis en el texto del siguiente modo: (autor, año, página). La bibliografía completa se presenta al final ordenada alfabéticamente. Debe adecuarse al siguiente esquema: apellidos, nombre (año), *título*, ciudad, editorial.
3. La dictaminación del manuscrito tiene un carácter anónimo y la llevarán a cabo miembros de la cartera de árbitros especialistas en el tema. No durará más de cuatro semanas, contadas a partir de la fecha de recepción del artículo.
4. Para información de los colaboradores, se hace notar que la revista *Gestión y Política Pública* se encuentra referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales:

Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE; ABC POL SCI; International Development Abstracts; Sociological Abstracts; International Political Science Abstracts; PAIS, Public Affairs Information Service; Manager Elsevier Geo Abstracts.

Instructions to authors

1. *Gestión y Política Pública* will consider manuscripts on the understanding that their content is original and that the manuscript has not been accepted for publication or review elsewhere. The manuscript should be sent to:

David Arellano Gault
División de Administración Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5)
Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón
Apartado postal 10-883, 01210 México, D.F.
Tel. 5727-9800, ext. 2220. Fax 5727-9873
E-mail: arellano@dis1.cide.mx

2. Submissions should follow the following guidelines:
 - A separate sheet that includes the manuscript's title, an 80 to 160 word abstract, the author(s) name and nationality, academic and/or professional affiliation, and contact information (e-mail).
 - Two printed copies of the complete manuscript, typed, double-spaced, on one side of standard white 8 1/2" x 11" paper. One electronic copy of the complete manuscript saved on a 3 1/2" disk. Manuscript can also be send by email.
 - Citations should be specified in the text in the following manner: (author, year, page number). Bibliographic references should begin after the text in alphabetical order and should be specified in the following manner: Last name(s), First name (year), *Title*, city, publisher.
3. Manuscripts will be anonymously reviewed by a minimum of one scholar active in the field of public administration and public policy. All manuscripts will be reviewed within four weeks of their receipt by the editors.
4. The contents of *Gestión y Política Pública* are indexed or abstracted in the following:

Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE; ABC POL SCI; International Development Abstracts; Sociological Abstracts; International Political Science Abstracts; PAIS, Public Affairs Information Service; Manager Elsevier Geo Abstracts.