

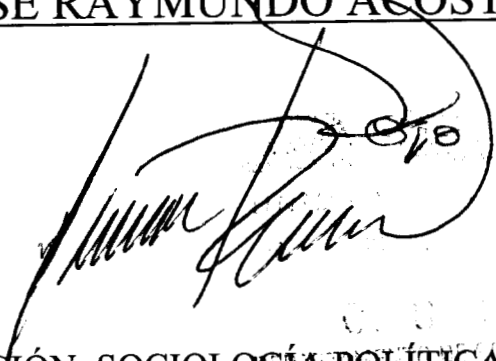
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
COORDINACIÓN DE SOCIOLOGÍA

GOBERNABILIDAD: ORGANIZACIONES Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

TESINA QUE PARA OBTENER EL GRADO LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA
PRESENTA:

JOSÉ RAYMUNDO ACOSTA BADILLO

Matrícula 95328455



ÁREA DE CONCENTRACIÓN: SOCIOLOGÍA POLÍTICA

ASESOR DE LA TESINA: **DR. JUAN JOSÉ SANTIBAÑEZ**
SANTIAGO

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I GOVERNABILIDAD.....	9
CAPÍTULO II SOCIEDAD CIVIL.....	20
CAPÍTULO III LAS ORGANIZACIONES.....	26
CAPÍTULO IV LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
CONCLUSIÓN.....	72
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

Todo mundo parece llegar a acuerdos concretos: el mundo esta cambiando y lo esta haciendo de manera vertiginosa. Los analistas, los académicos y la gente que dirige a escala mundial se preguntan como es este cambio, que rumbo estamos tomando en los ámbitos económicos y culturales, pues bien pareciera ser que lo religioso esta más o menos definido cuando las tendencias espirituales que lideran la casi totalidad de la población mundial señalan las luchas y pautas a seguir, concientes desde su perspectiva, de los objetivos que deben alcanzar en el futuro inmediato y a largo plazo. En occidente la iglesia Católica romana indica el punto que busca donde pueda retomar el liderazgo. En lo político también hay consenso: Democracia y democracia para todos. Sin embargo, es en el ámbito de la economía donde a pesar de tener directrices económicas que se retoman de los monetaristas de fines del siglo XIX (o neoliberales) se busca, por parte de algunos progresistas, darle un rostro más humano. se pregonan la libertad económica con beneficio social pero estos cambios económicos que se están llevando a cabo a escala mundial son tan voraces que nada en realidad parece que pueda conducir las transformaciones económicas aún cuando los Estados Unidos realice todo un esfuerzo por crear una tendencia unipolar a su favor; es esta inercia que ha alcanzado la economía lo que ha permitido influenciar áreas que en otros momentos parecían ser libres en la determinación de su propio desarrollo, por ejemplo, la ciencia y la cultura.

Esta hegemonía en el ámbito económico entonces ha permitido mediatizar, en muchas de sus manifestaciones, los desempeños de los ámbitos

político, social y cultural, empero, atreverse a señalar un liderazgo único de la economía capaz de controlar y determinar otros actos sociales a partir de ésta, es terminar simplificando de manera absurda la practica del intercambio social en todos sus niveles y fases.

En lo político, como se ha mencionado, existe un consenso: democracia y democracia para todos. Indiscutiblemente la democracia se ha relacionado con la economía, no así se ha determinado la dirección de esta relación de manera correcta, más aún, en la década de los 1980 y principios de los 1990 el debate continuaba en relación con sí la democracia permitía el desarrollo económico, o si por el contrario, era este desarrollo económico lo que impulsaría un avance en lo político. Lo que sí se ha determinado universalmente es la democracia como sistema político imperante en cualquier forma de gobierno que se desee. Y es que, se asegura, será esta condición democrática la que permita una organización social adecuada que incorpore todas las demandas de la sociedad civil a su vez que les dé una respuesta óptima de acuerdo al nivel de cada demanda y considerando la escasez de los recursos que por sí mismos son limitados.

Lo anterior permitiría resolver el problema de las minorías por ejemplo. Las minorías exigen libertad. La libertad que debe ser concedida en tanto el hombre por el sólo hecho de serlo posee derechos inalienables, uno de ellos, se dice, la autodeterminación. Nadie más que el grupo que reivindica posee el derecho a determinar lo bueno y lo malo de sus propios actos. ¿En donde reside el problema? Los derechos no solo implican obligaciones (para los otros en tanto otorguen un respeto y autonomía en las acciones de los que reivindican), sino que, necesariamente van acompañados de una responsabilidad (derechos igual a normatividad y valoración); se intenta asumir a duras penas una obligación, pero, en la mayoría de los casos se deja

fuera la valoración en tanto los hechos humanos se viven dentro de una sociedad, en relación con otro tanto de sujetos que lo son también de derechos, consecuencia, choque de intereses que crean conflicto.

En otro sentido esto lleva al problema de la autopoiesis, ¿con qué parámetros un individuo o grupo puede determinar sus valores? Ellos mismos los crean, lo anterior es una paradoja. Pero cuál sería el objeto de ubicar una normatividad y una valoración que se mostrará a cada grupo para medirse (se trata de evitar la palabra imposición). Un elemento supra de los individuos, lo social, que se convierte en autónomo y al cual le pertenecen los individuos [Luhmann, s.f.], pero si esto fuese así, al sujeto, al ser humano como finalidad se le deja fuera.

Retomando el aspecto político en su tema de la democracia, se debate en el serio dilema de avanzar en la institucionalización del poder político vía la democracia y, por otra parte, impulsar un crecimiento con equidad social. Cómo resolver ambas cuestiones tratando de no perder el rumbo y el equilibrio o de privilegiar una dimensión a costa de la otra es el meollo mismo de una compleja problemática que parece exceder la capacidad de respuesta tanto de los sistemas políticos como de los Estados. Toda América latina, con poquísimas excepciones, se ha convertido en un campo de experimentación en el cual se decidirá... si es posible conciliar la democracia política con la economía de mercado y la justicia social.¹

Uno de los problemas centrales de la democracia es el relacionado con la gobernabilidad. La problemática de la gobernabilidad supone que frente a los riesgos de deslegitimación del sistema político, el peligro de agudización de los problemas socioeconómicos y a las deficiencias de la gestión estatal, la democracia debe responder a dos desafíos ineludibles: Por un lado encarar los

¹ Mayorga, René A. (coord.) Democracia y gobernabilidad: América latina, ILDIS, Bolivia 1992 Pág. 9

peligros y conflictos que tienden a socavar las bases de legitimidad y el funcionamiento institucional del sistema político, por el otro, aumentar simultáneamente la capacidad institucional de acción y gestión del Estado, es decir, fortalecer su capacidad de articulación de intereses sociales y adopción de decisiones eficaces para resolver problemas de crecimiento económico y equidad social.²

Dos son entonces las dimensiones subyacentes a la problemática de la gobernabilidad: el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales, y el desarrollo de la eficacia de las políticas públicas diseñadas por el Estado. Ahora bien, este aspecto de la gobernabilidad dentro de los sistemas democráticos para su análisis se ubica en lo que se denomina administración y políticas públicas.

Lejos de la gestión pública, pero también vinculado con la democracia desde un punto de vista central es el aspecto de la sociedad civil. Los debates en la teoría política contemporánea en relación con el desarrollo político democrático marca dos tendencias: por un lado la democracia participativa y, por otro, la democracia elitista. La afirmación de Schumpeter de que el método democrático es aquel arreglo institucional para llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren poder para decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo “ ha formado el núcleo del modelo elitista desde 1942. no se define a la democracia como una clase de sociedad ni como un conjunto de bienes morales, ni como un principio de legitimidad, sino más bien como un método para elegir a los líderes políticos y organizar a los gobiernos. El modelo elitista de democracia pretende ajustarse a la realidad, ser descriptivo, empíricamente exacto y el único modelo apropiado

² Mayorga, René A., “gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista” en Mayorga René (coord.) Democracia y gobernabilidad: América Latina, ILDIS, Bolivia Pág. 41

para las condiciones modernas.³ Frente a esta noción de democracia, se encuentra la teoría de la participación (democracia participativa) que señala como núcleo el principio de ciudadanía que permitiría a la vez gobernarse y ser gobernados, solo entonces se habrá desarrollado una cultura política democrática tal que la brecha entre gobernados y gobernantes se convierte en una línea de división mínima. Algo que se convierte en imprescindible en esta concepción es la existencia de espacios públicos de participación que permiten el intercambio mediante la comunicación, comunicación que se convierte en poder, poder que a su vez está legitimado en tanto emana del mismo seno de la sociedad civil. Los espacios públicos de participación se denominan esfera pública, este es un concepto complicado y designa el lugar donde los ciudadanos en condiciones de igualdad y libertad cuestionan cualquier norma que no haya tenido su origen y ratificación en ellos mismos.⁴ Uno de los principales inspiradores y defensores de la democracia participativa es Jürgen Habermas.

Del anterior principio de ciudadanía resurge el concepto de sociedad civil, este resurgimiento se presenta sobre las luchas de las oposiciones democráticas de la Europa Oriental contra los partidos estatales socialistas autoritarios. Este concepto sobre la sociedad civil aporta diferentes elementos sobre el comportamiento social que indican la existencia de un tercer campo entre la economía y el Estado. Según el análisis pluralista una sociedad civil muy articulada con divisiones a través de sus miembros, grupos que comparten miembros en común y movilidad social es el presupuesto para una política democrática estable, una garantía contra el dominio permanente por

³ Cohen, Jean L. Y Arato, Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, Méx, FCE, 2000 Pág. 24

⁴ Maestre, Agapito, "Jürgen Habermas: esfera pública y desobediencia civil" en *Metapolítica*, número 9, Méx, CEPACOM

cualquier grupo y contra el surgimiento de movimientos masivos fundamentalistas e ideologías antidemocráticas.⁵

En otros términos, con el resurgimiento de la sociedad civil, se presentan las cualidades que hacían falta para la constitución de estados democráticos modernos que incluyan verdaderamente a todo el conglomerado social que presenta demandas tan variadas como grupos sociales existen. Sin embargo, la cualidad importante reside en el hecho de los mecanismos para jerarquizar las demandas por medio del proceso de auto limitación y la misma democratización de la sociedad civil. Otro elemento indispensable para la comprensión analítica de la sociedad civil es la noción de esfera pública. Como es bien sabido, se refiere a espacios y procesos de comunicación societal abiertos, autónomos y políticamente relevantes, es en este aspecto donde tiene razón de ser la sociedad civil ya que se convierte en el lugar de debate racional por excelencia.

La intención original del trabajo es plantear la relación existente entre dos ámbitos que analíticamente son distantes, por un lado, la esfera pública y sociedad civil y, por otra parte, la noción de gobernabilidad, sin embargo, no solo son distantes, sino que, incluso metodológicamente es incompatible la combinación de un modelo teórico descriptivo y un modelo teórico regulativo como es el caso de la gobernabilidad: el uso de ambas nociones en una relación directa haría trampa al integrar ambos modelos sin el apoyo científico social sumamente riguroso que no es factible proporcionar en este trabajo.

Sin embargo, el planteamiento de la vinculación o relación entre estos dos elementos es a partir de inquietudes que surgen de sus propuestas inherentes.

⁵ Cohen y Arato, *Sociedad civil y teoría política*. Pág. 37

La sociedad civil desde una de las seis tradiciones teóricas que abordan este concepto señalan un desarrollo democrático como posible alcanzar y, más aún, dado que las demandas de los grupos plurales que se conforman en su seno se presentan a partir de la discusión racional estas se convierten en legítimas y se busca ser resueltas con la participación de los mismos grupos de donde emanan y con el apoyo de un Estado que surge de la misma sociedad civil. Es así como el estado utilizando ciertos criterios de jerarquización a la vez que considerando la limitación o escasez de los recursos se propone la gobernabilidad como un atributo de la sociedad, con capacidad para definir la normatividad y respetarla, encaminada a satisfacer los requerimientos de prosperidad material, convivencia democrática y desarrollo social.⁶

Como la combinación teórica no es plausible realizarse en un trabajo tan limitado en sus posibilidades, es menester la simplificación para obtener una respuesta un tanto más satisfactoria, de ahí que la hipótesis a comprobar sea la siguiente:

La que destaca la viabilidad de una estrategia que pretenda influir al sistema político desde las organizaciones a pesar del cierre estructural del propio sistema político.

De acuerdo con lo anterior esta posible estrategia para influir al sistema político implica analizar la cuestión de las organizaciones y por otra parte como el sistema político a partir del gobierno reacciona y traduce esta reacción en las políticas públicas. Por tanto el primer capítulo se centrará en la noción de gobernabilidad, el segundo en la sociedad civil, el tercero sobre organizaciones, el cuarto en las políticas públicas, el quinto y último capítulo será a manera de conclusión.

⁶ Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG)

GOBERNABILIDAD

Los países necesitan aumentar las opciones de la población y permitirle participar en las decisiones que afectan su vida. Se requiere que los sistemas de gobierno estimulen la participación de la gente en la adopción de decisiones, propicien el crecimiento económico y velen por que los beneficios de ese crecimiento lleguen a todos los sectores de la sociedad.

Entre las principales preocupaciones están las elecciones libres e imparciales, la libertad de asociación y participación, la independencia del poder judicial, la libertad de información y más importante, la administración efectiva y eficiente del sector público, la descentralización de la adopción de decisiones, la ordenación de recursos, y la interacción del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil.

Se espera el desarrollo de un Estado estratégico, eficiente y concertador. Esto con el fin de poder brindar atención a dos retos: i) el reto de mejorar la capacidad del Gobierno para atender en forma oportuna, eficaz y eficiente las demandas de los diferentes grupos sociales y ii) el reto de constituir y renovar los mecanismos que permiten la participación de la sociedad.

El concepto de gobernabilidad suele centrarse en el estudio de sistemas políticos democráticos. Sin embargo, es un concepto también útil para analizar modelos autoritarios, especialmente cuando lo que se intenta comprender es el paso de éstos hacia la democracia, es decir, las transiciones políticas.⁷ La gobernabilidad la entendemos como un atributo de las sociedades, como la capacidad para definir las reglas del juego y respetarlas, encaminadas a satisfacer los requerimientos de prosperidad material, convivencia

⁷ Alcantara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México, FCE, 1995. Pág. 178

democrática y desarrollo social.⁸ De acuerdo a lo anterior, avanzar en un desarrollo exige niveles más altos de gobernabilidad. Por otra parte, la transición política implica el cambio de un sistema mediante la inauguración de un nuevo régimen político, y por tanto, de los mecanismos destinados a resolver y aceptar las soluciones a los problemas de gobierno, ya se inscriban estos en los niveles nacionales, regionales o locales. De modo simplificado entenderemos por régimen los fundamentos normativos, basados en el Derecho, que establecen la naturaleza formal de un ámbito político, y por sistema, los actores, acciones y organizaciones que se desenvuelven cotidianamente en este ámbito.⁹

La problemática de la gobernabilidad supone que, frente a los riesgos de deslegitimación del sistema político, al peligro de una agudización de los problemas socioeconómicos y a las deficiencias de la gestión estatal se debe incrementar la capacidad institucional de acción y gestión del Estado, es decir, fortalecer su capacidad de articulación de intereses sociales y adopción de decisiones eficientes para resolver problemas de crecimiento económico y equidad social.

La noción de gobernabilidad se introdujo en Europa y los EE.UU. en la década de 1970, sin embargo, el estudio se aborda desde una perspectiva conservadora, para poner en cuestión las amplias funciones del Estado en el campo social y económico, las crecientes demandas de las organizaciones sindicales en el marco del Estado de Bienestar y los excesos de la democracia que supuestamente hacían ingobernable al sistema democrático. En América Latina, por el contrario, el tema de la gobernabilidad ha adquirido enorme relevancia práctica y teórica, y posee una connotación cualitativamente

⁸ Instituto de Gobernabilidad Democrática

⁹ Hernández C, David. "La construcción de gobernabilidad desde el ámbito municipal en México" Revista Perfiles Latinoamericanos número 14 junio de 1999 Pág. 83

distinta pues se refiere al reto de construir un orden democrático superando los obstáculos simultáneos que nacen de las debilidades institucionales de las propias democracias Latinoamericanas, cultura política tradicional y crisis económicas. La gobernabilidad buscaría revertir las tendencias al desorden político y las crecientes brechas sociales y económicas a través de una paciente ingeniería institucional y de políticas públicas eficientes para incrementar en las instituciones democráticas la capacidad de resolver mediante reglas de juego de consensos los conflictos políticos de la sociedad.¹⁰

Entender el proceso y construcción de gobernabilidad parte del supuesto sobre la necesidad de importantes adecuaciones en las instituciones políticas, lo partidos, gobierno y legislativos, tanto en lo que se refiere a sus estructuras como al propio funcionamiento. No basta la reciente restitución en escena de estas instituciones, lo que se necesita es que sus prácticas clásicas se adecuen a las dinámicas políticas y a las demandas de la sociedad: nuevos problemas de legitimidad, nuevos actores, con sus propios ritmos e intereses.

De no producirse una adecuación institucional, de continuar en la misma línea se corre el riesgo de desgaste de las instituciones, de pérdida de legitimidad y gobernabilidad.

Por su lado el aparato del Estado esta abordando procesos de reestructuración modernizante (descentralización, privatización, racionalización, achicamiento, etc.), produciéndose vacíos institucionales importantes y situaciones nuevas para las cuales el sistema político aún no esta actualizado.¹¹

¹⁰ Antonio Mayorga, René "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista" en *Democracia y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad, Pág. 42

¹¹ Antonio Mayorga, René (coord.), 1992 *Democracia y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad, Pág. 7

La visión del cambio hacia una gobernabilidad parte de otorgarle un espacio y una fuerza notoria a los nuevos actores que observamos de manera concreta a través de organizaciones independientes como son las asociaciones religiosas, comerciales, de industriales, políticas, civiles, culturales, organizaciones no gubernamentales (ONG's), partiendo de que sus cualidades y transformaciones particulares son fundamentales para entender como se establecen las condiciones de gobernabilidad en todo el sistema político. La aceleración y la profundización del proceso democrático y las transiciones reclaman, como ejercicios de planificación política, que se sustenten en un diseño bien cimentado en la teoría democrática. Ese diseño corre por cuenta del poder y las fuerzas políticas que pugnan por la transformación cualitativa, lo que a su vez requiere de un entendimiento.

Ese entendimiento se edifica cuando los protagonistas del proceso democrático formulan e implantan una cultura democrática común.

La noción democrática común permite desprenderse de mimetismos, ingenuidades y mistificaciones, así como aproximarse con veracidad a la democracia real, a sus activos, insuficiencias y deficiencias institucionales y operativas.

Cuando se conviene en que la historia humana es más que la historia de la Democracia, y que esta es evitable, con lo cual se rechaza el determinismo, se desemboca en el asunto de la ingeniería democrática, o sea, en el asunto de la voluntad democrática y de la destreza política, para que el propósito democratizador lleve a la transformación cualitativa de la vida política.

Para que la no inevitabilidad de la democracia, o sea, su evitabilidad, conduzca a la arena de la ingeniería social, es necesario, por un lado, que los protagonistas políticos acepten su deseabilidad, y por el otro, que reconozcan

su asequibilidad. Solo lo deseable y viable puede ser objeto de un ejercicio de planificación política.¹²

Durante los 60 y los primeros 70, especialmente en Latinoamérica no eran pocos los que creían que el siglo XX sería el de la superación del capitalismo. En su lugar, parece que va a ser el de la desaparición del comunismo, el del triunfo de la economía de mercado, el del predominio de la democracia liberal, el de las grandes revoluciones tecnológicas e institucionales, el de la internacionalización, el dinamismo, la complejidad, la diversidad y la interdependencia... ya en el siglo XXI se adivina fácilmente, del otro lado de la puerta, la emergencia turbulenta de una sociedad crecientemente global, plural y compleja, interdependiente y dinámica, cuyos retos y oportunidades poco van a parecerse a los que trataron de responder las ideologías e instituciones generadas por la revolución industrial. En ese nuevo entorno, la democracia y el mercado triunfantes van a tener, por primera vez en la historia, que enfrentarse y sobrevivirse a sí mismos (Dror, 1994; Sartori, 1995).

La capacidad para formular y poner en práctica estrategias nacionales de recomposición interna y de reposicionamiento internacional será, pues, crítica. Tal capacidad depende de muchos factores, uno de ellos, la capacidad para formular e implementar las políticas públicas requeridas para el enfrentamiento eficaz de los retos.

Sucede, en efecto, que, a igual sistema institucional, puede haber mayor o menor nivel de gobernabilidad (capacidad para enfrentar los retos y oportunidades colectivos). En tales casos la causa de la diferencia habrá que buscarla en la distinta capacidad de los actores para responder a los retos

¹² Ruiz Massieu, José Francisco (1994). El proceso democrático de México, Méx., FCE. Pág. 131-132

mediante la comunicación de manera fundamental [Luhmann s.f.]. Éstos se hallan limitados por el orden institucional, pero no plenamente determinados por él: poseen siempre un margen de autonomía en el que pueden y deben ejercer su competencia profesional y responsabilidad moral.¹³ Dichas capacidades abarcan hoy el trinomio política, políticas públicas y administración o gerencia pública. Las corrientes más actuales defienden su consideración integral.

Para establecer estrategias nacionales de gobernabilidad democrática, sólidamente fundadas, es preciso partir de supuestos conceptuales y teóricos que se correspondan tanto con la experiencia como con los hallazgos más prestigiosos y prometedores de las ciencias sociales. En la más fiel tradición del neoinstitucionalismo económico, se dice que las instituciones son importantes para el desarrollo porque determinan la eficiencia y existencia de los mercados así como de las organizaciones públicas y privadas¹⁴

Una comprensión adecuada del valor y funcionalidad de las instituciones exige comenzar distinguiendo entre las instituciones y las organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego social, o el conjunto de las constricciones que en una sociedad moldean la interacción individual y organizativa. Las instituciones proceden de la evolución social histórica, pero no han sido prediseñadas o construidas por voluntad o decreto. Cada país tiene su sistema institucional específico, el cual determina en gran medida el sistema de incentivos de la interacción económica, política o social, y, por lo mismo, el potencial de eficiencia económica y de equidad social del país en cuestión.

¹³ Popper, Karl R. La sociedad abierta y sus enemigos. FCE. Méx. 1982.

¹⁴ JAVED Burky, PERRY Guillermo E.. Beyond the Washington consensus institutional matter, Washington, Banco Mundial, 1998 Pág. 17

La eficiencia y la equidad de las interacciones humanas dependen no sólo de las instituciones sino también de las organizaciones. La interacción humana no sólo es moldeada por las reglas del juego sino también por los equipos u organizaciones constituidos para el juego. Lo característico de las instituciones es que no tienen fines específicos sino la función de facilitar la interacción humana. Lo característico de las organizaciones es que persiguen finalidades específicas y que han sido o son susceptibles de ser creadas, dirigidas, modificadas o suprimidas por voluntad u orden. En otras palabras, el problema de las instituciones es el de su incentivación y en qué medida logran la eficiencia económica y la equidad social, mientras que el problema de las organizaciones es el de cómo hacer para maximizar su utilidad, ya sean dentro de las reglas de juego existentes o intentando cambiar las mismas.¹⁵

Sólo después de la introducción de la teoría de los costes de transacción ha podido el institucionalismo captar la razón de la importancia económica de las instituciones. Todas las instituciones existen para reducir las incertidumbres que aparecen en la interacción humana como consecuencia tanto de la complejidad de los problemas a resolver como de la limitación de las mentes individuales a la hora de procesar la información disponible. Pero esta afirmación nada dice de por qué unas instituciones incentivan la eficiencia económica y otras no. La respuesta está en que las instituciones importan económicamente porque determinan los costes de transacción, que en las economías modernas son altos y crecientes, y porque, además, también afectan los costes de transformación.¹⁶

¹⁵ PRATS Catalá, Joan, *Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular*, IIG

¹⁶ THOMPSON, kenneth, y SALAMAN G. (comp.), *Control e ideología en las organizaciones*, FCE, Méx. 1998. Cap. 4

Todo intercambio tiene un costo de transacción consistente en los recursos necesarios para medir los atributos físicos y legales que se intercambian, más el coste de vigilancia y garantía de cumplimiento del intercambio, más un descuento de incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición vigilancia y garantía del intercambio. Cuanto mayor resulte el potencial de un tercero para influir en el valor de los atributos que se incluyen en la función de utilidad del comprador (es decir, cuanto mayor sea el poder arbitrario público o privado) mayor será la tasa de descuento. En otras palabras, a mayor incertidumbre del comprador menor será el valor del bien comprado. De ahí la importancia de la "seguridad jurídica" en la historia económica. El grado de incertidumbre respecto a la seguridad de los derechos constituye una distinción crítica entre los mercados relativamente eficientes de los países avanzados y los mercados limitados del pasado o de los países hoy en desarrollo.¹⁷

Las instituciones también afectan los costes de transformación, es decir, los recursos de tierra, trabajo o capital aplicados a la transformación de los atributos de los productos, pues cuando un marco institucional se caracteriza por estar los derechos de propiedad pobremente definidos y/o garantizados, no sólo resultarán altos costes de transacción, sino también el uso de tecnologías que empleen poco capital fijo y no impliquen compromisos a largo plazo. El marco institucional existente define las oportunidades que incentivan la creación de empresas.

El cambio institucional posible depende siempre de la demanda existente y de la capacidad de oferta o respuesta a la misma. Los actores o agentes del cambio institucional son los dirigentes de las organizaciones o movimientos

¹⁷ JAVED Burky, PERRY Guillermo, *Beyond the Washington...* Pág. 4

sociales, políticos, económicos o militares. Una caracterización realista e inevitable nos obliga a verlos como "maximizadores de utilidad" para sí mismos y sus organizaciones o movimientos. Esta función de maximización puede tomar la forma de hacer elecciones en el marco institucional existente o de alterar dicho marco (o en cualquier combinación de ambas). La demanda para alterar el marco institucional existente procederá de los actores sociales que esperan obtener del cambio beneficios que compensen suficientemente los costes inevitables del cambio institucional.

La visión anterior es, sin embargo, tan ineludible como insuficiente. Especialmente en tiempos de turbulencia, no es sencillo saber lo que a cada uno lo conviene. La información es siempre limitada y cualquier actor responsable tratará de salvar siempre la cohesión social. Consiguientemente, la posición final de los actores frente al cambio institucional se encontrará también inevitablemente mediada por su percepción de los intereses comunes, así como por los paradigmas, culturas, ideologías o identidades en cada momento dominante. Si la relación entre instituciones y desarrollo adolece de algunos problemas -principalmente, porque no se ofrece una definición clara y precisa de desarrollo-, también nos encontramos con algunos obstáculos cuando se trata de demostrar la relación empíricamente. El principal y básico se deriva de los indicadores utilizados para medir "desarrollo institucional". Dada la importancia que se concede a la capacidad de hacer cumplir los contratos, a los derechos de propiedad y a los incentivos que afectan el comportamiento de los burócratas, han seleccionado cinco indicadores para medir el desarrollo institucional: 1) la percepción sobre el riesgo de expropiación de la propiedad; 2) la percepción sobre el grado de aplicación de los contratos ("contract enforcement"); 3) la percepción sobre el grado de predominio de la ley y el orden; 4) la percepción sobre la calidad de las

burocracias; y 5) la percepción sobre la incidencia de la corrupción en el gobierno.¹⁸

Las fuentes de donde procede la demanda de cambio institucional son complejas. Básicamente consisten en cambios en los precios relativos y cambios en las preferencias. Aquí las ideologías y "culturas" dominantes juegan un gran papel. Ante cualquier cambio endógeno o exógeno, la interpretación de las implicaciones derivadas del mismo se hará en función de los intereses y el poder actual de los distintos grupos sociales. Los actores sociales que se sienten amenazados por los nuevos retos tratarán de imponer una lectura de los mismos compatible con el status quo, dramatizarán los costes y minimizarán los beneficios derivados de los cambios, resistiéndose en definitiva a los mismos. Aquí el liderazgo político y social transformacional juegan un papel fundamental: los grandes líderes transformacionales son personalidades capaces de dar sentido de dirección a sus pueblos, de inspirarles confianza, de ayudar a que una mayoría o coalición suficiente de actores sociales compartan una visión acerca de los beneficios y costes de los cambios necesarios. Los líderes son el factor clave a la hora de explicar el diverso ritmo o velocidad de cambio institucional en países de similares condiciones.¹⁹

La demanda de cambio institucional deriva, pues, de la percepción de que los nuevos arreglos institucionales permitirán capturar ganancias, individuales o colectivas, que no son posibles en el marco institucional actual. Pero la oferta de cambio institucional depende de la capacidad y de la voluntad del orden político vigente para proveer nuevos arreglos institucionales. El orden político vigente puede ser caracterizado, si se quiere, siguiendo la orientación

¹⁸ Ibid. Pág. 17

¹⁹ PRATS Catalá, Joan, Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular, IIG

politológica dominante, como un mercado político, como un marco institucional de intercambios políticos. Desde esta perspectiva, la eficiencia de los mercados políticos depende de la cantidad y calidad de los intercambios que permiten. Hacer avanzar la democracia implicará, pues, abrir el proceso de adopción de decisiones al máximo posible de individuos y de grupos sociales. Cuanto peor distribuido se encuentre el poder de influir en las decisiones políticas mayores serán las dificultades para percibir ponderadamente los beneficios y costes tanto de los cambios institucionales como del mantenimiento del status quo. Las tareas del diseño institucional para mejorar la gobernabilidad democrática no terminan, sin embargo, en la ampliación del marco de participación política.

II. SOCIEDAD CIVIL

El temprano concepto de sociedad civil resurgió primero y ante todo en las luchas de las oposiciones democráticas de la Europa oriental contra los partidos estatales socialistas autoritarios.²⁰ Sin embargo, Cohen y Arato señalan la posibilidad de hacer un uso contemporáneo del concepto en las sociedades occidentales, esta afirmación está apoyada por el uso que Habermas hace de él, especialmente en lo referente a la esfera pública y, lo más importante, por la inclusión de la concepción de auto limitación. Está idea de la sociedad civil compuesta por movimientos sociales así como por un conjunto de instituciones, la orientación a la sociedad civil como un nuevo terreno de la democratización, la influencia de la sociedad civil sobre la sociedad política y económica, finalmente, la comprensión de que la liberación de la sociedad civil no es necesariamente idéntica a la creación de la sociedad burguesa, sino que más bien implica una elección entre una pluralidad de tipos de sociedad civil.²¹

Las implicaciones del concepto de sociedad civil son amplias en lo referente a las sociedades contemporáneas occidentales. Uno de los aspectos pertinentes para el análisis es la influencia de la sociedad civil sobre la sociedad política y económica, sobre todo si consideramos al Estado y su gestión pública como un sistema cerrado que es factible de ser modificado por esta misma sociedad civil, si bien no necesariamente a través de la esfera pública dadas las condiciones rigurosas para que la comunicación se cumpla, es posible realizar la influencia a través de las organizaciones que promueven los ciudadanos. A partir de esto es necesario establecer los conceptos de

²⁰ Cohen, Jean I. Y Arato, Andrew, 2000. Sociedad civil y teoría política, FCE, Méx, pág. 34

²¹ *ibid* pág. 35

sociedad civil, esfera pública y ciudadanización. De la misma forma que se intentará explicar el proceso de influencia de esta sociedad civil por medio de las organizaciones. El concepto de organización se revisará en el siguiente capítulo.

La definición propuesta por Cohen y Arato sobre la sociedad civil es entender a ésta como la dimensión institucional del mundo de vida compuesta por la familia, las asociaciones²² y la esfera pública (el mundo de vida es, a la inversa, el substrato socio-cultural de reproducción de la sociedad civil). A diferencia de Habermas, (postulan) a la sociedad política y económica entre la sociedad civil y en cada uno de los subsistemas, representando estructuras institucionales en las que los procesos de comunicación del lenguaje ordinario coexisten con formas de comunicación impulsadas por el poder y el dinero.²³

Cualquier intento de expresión humana, sea ésta en la economía, en la política, en la cultura, requiere forzosamente de un medio de comunicación perfecto en el sentido que todas las partes estén en igualdad de circunstancias para expresar sus ideas, sean estos meros deseos o pretensiones, las reglas de comunicación se establecen como una metanorma en un sentido habermasiano. De hecho, esta noción de comunicación es considerada como un *topoi* teórico en lo relativo a la sociedad moderna: la ética del discurso. La estructura básica de la ética del discurso consta de dos dimensiones. La primera, especifica las condiciones de posibilidad de llegar a un acuerdo racional legítimo; la segunda, especifica los contenidos posibles (“a un nivel formal”) de ese acuerdo.²⁴²⁵ Un procedimiento legítimo o racional para llegar

²² asumiendo aquí a las asociaciones como organizaciones, para una explicación más detallada véase el capítulo III

²³ Cohen, Jean L. Y Arato, Andrew, “esfera pública y sociedad civil” en Metapolítica número 9, CEPACOM, Méx. Pág.4

²⁴ Cohen y Arato, 2000. Sociedad civil... Pág. 397

a un acuerdo ha sido definido por Habermas como la *metanorma* que prescribe el único procedimiento válido para fundamentar o justificar las normas de acción.²⁶ Sin embargo, los intentos de comunicación para realizarse de manera eficaz y alcanzar condiciones de igualdad, deben de realizarse en la denominada esfera pública.

El concepto de esfera pública ha sido uno de los puntos focales más importantes en torno al problema de la sociedad civil democrática. Como es bien sabido, se refiere a espacios y procesos de comunicación societal abiertos, autónomos y políticamente relevantes.²⁷

El concepto de esfera pública, ...se refiere a un espacio jurídicamente privado en el que individuos sin estatus oficial buscan persuadirse los unos a los otros por medio de la argumentación racional y la crítica en torno a asuntos de interés general. Además de ser el vehículo ideal de comunicación de lo público civil, la discusión crítica racional tiene el importante propósito de controlar e influir la formación de políticas en las instituciones jurídicamente públicas del Estado.²⁸

Los requisitos para una discusión formal y eficaz dentro de la esfera política son en sentido riguroso, lo cual no permite que sean factibles en todos los casos para llevarse a cabo un intercambio comunicativo equitativo entre todos los participantes, sean estos en calidad de ciudadanos o presentados como organizaciones. La esfera pública incluye los principios de autonomía individual, igualdad de estatus, paridad de los participantes, problematización libre y abierta de asuntos antes incuestionados que se convierten en asuntos de

²⁵ Aquí es necesaria una aclaración. Habermas presenta a la ética del discurso como una teoría moral general. Al hacerlo así, distingue entre el punto de vista moral ("el derecho") y los asuntos de identidad individual o de grupo, o de sistemas de valores culturales ("el bien"). Ibid Pág. 467

²⁶ ibid Pág. 397

²⁷ Arato y Cohen, "Esfera pública y sociedad civil" en Metapolítica, número 9 CEPACOM, Méx. Pág. 1

²⁸ ibid

preocupación común, y la crítica racional.²⁹ De hecho, la aplicación del concepto de esfera pública solo puede estar contenida dentro de un público muy específico, esto es, dentro de un esquema de ciudadanía. El concepto de ciudadanía se encuentra íntimamente ligado a la forma de régimen democrático, a la constitución de normas y procedimientos que enmarcan la vida cívica, a la delimitación territorial que conforma primero la ciudad, después la nación, al sentimiento de pertenencia que acompaña a la membresía de una comunidad política, al despliegue de un código de comportamiento acorde a los derechos y obligaciones establecidos para la participación en el espacio público y a las formas que definen el carácter representativo en la toma de decisiones.³⁰

Retomando la idea de esfera pública, se presentan cuatro tipos de crítica contra este modelo conceptual: primero, se ha argumentado que... junto con la separación de lo público y lo privado, implica exclusión, jerarquía y desigualdad. Segundo, ...se ha sostenido que los parlamentos liberal democráticos no han satisfecho mínimamente, ...las condiciones de deliberación racional y de propósito de persuasión, y que en realidad están dominados por la disciplina partidista así como por las negociaciones de trastienda que reducen la deliberación pública a mera teatralidad. Tercero, ...con el intervencionismo estatal en todas las esferas de la sociedad y la ejecución de funciones públicas por parte de organismos corporativos privados cuyos procesos e interacción internos están más allá del escrutinio público, el espacio autónomo entre el Estado y la vida privada ha quedado eliminado. Cuarto, ...se argumentado repetidamente que la masificación, comercialización e industrialización de la cultura, especialmente en lo que se

²⁹ *ibid* Pág. 2

³⁰ Meyemberg Leycegui Yolanda, "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto" en *Perfiles Latinoamericanos*, número 15 diciembre 1999 Méx. Pág. 9

refiere a los medios electrónicos, transforma el medio de comunicación societal de tal manera que la respuesta individual se vuelve confusa, pasiva y acrítica, fácilmente manipulable por medio de las técnicas de publicidad y propaganda políticas. Así, el espacio para una esfera público civil crítica, autónoma e influyente, es también destruido desde adentro.³¹

Debido a estos factores, el discurso de la esfera pública como espacio autónomo y crítico donde confluye la sociedad civil es difícil llevarse a cabo, pero no imposible; más aún, factible de realizarse en términos de Arato y Cohen en virtud de que las cuestiones como la inclusión solo son una deformación del principio normativo del discurso público, no su expresión.³² Por el contrario, aún cuando se acepten los términos de heterogeneidad de los públicos, sea este especializado o no, la discusión de cada grupo sí bien pudiese cumplir con los principios en la discusión racional y autónoma, los objetivos de los grupos y los caminos a seguir para alcanzar metas suelen ser disímbolos, más aún, las metas diferirán en los propios grupos al finalizar las discusiones, esto sin considerar la influencia a la que invariablemente están sometidos pues el espacio y el tiempo bajo ninguna circunstancia pueden ser compartidos; aún cuando se acepta que al mismo tiempo y de manera paralela todos ellos conforman un público civil general en forma de sociedad desincorporada, aunque incapaces de poder de decisión, pueden influir a los públicos políticos especializados en la toma de decisiones, así como a públicos civiles más especializados.³³ Sin embargo, esto no es así. La separación entre los grupos es real, concreta, el único momento posible de influencia sería solo y únicamente dentro del espacio de discusión racional en circunstancias iguales, puesto que se les reconoce como incapaces de poder de decisión las

³¹ Cohen y Arato, "esfera pública y sociedad civil". Op. Cit., Pág. 2

³² *ibid.*

³³ *ibid.* Pág. 3

circunstancias dejan de ser equitativas para terminar como grupos excluidos, lo que resta es demostrar que la sociedad civil a encontrado otros mecanismos alternativos al debate público racional para expresar sus demandas. (una alternativa) es que los movimientos sociales constituyen un elemento dinámico en procesos que podrían convertir en realidad los potenciales positivos de las sociedades civiles modernas.³⁴ Otra alternativa son las organizaciones como elemento de influencia para la toma de decisiones de la gestión gubernamental.

³⁴ Cohen y Arato, 2000. Sociedad civil y teoría política. op. Cit., Pág.556

III. LAS ORGANIZACIONES

Para analizar las instituciones es necesario plantear dos preguntas que permitan guiar esta discusión: ¿porqué las organizaciones tienen una naturaleza distinta al individuo y a la sociedad? ¿Cuál es la relación fundamental entre individuo, organización y sociedad?

El fenómeno organizacional se presentaba como una ruptura con la lógica de la naturaleza social o la lógica individual, la sociedad determina al individuo o el individuo determina a la sociedad, sin embargo, las organizaciones se presentan como una alternativa a la explicación de la relación entre el individuo y sociedad. La teoría de las organizaciones se ancla en el análisis y conceptualización de la noción de burocracia. Uno de los sociólogos fundamentales en este campo es Máx. Weber.

Acción es el sentido que los individuos le dan a sus actos. Weber recupera una posición del individuo a través de lo que pretendía hacer y lo que pretendía buscar, es entonces cuando se habla del sentido mentado, ¿qué quería hacer? Siendo esta una pregunta que no se puede controlar, esta fuera del alcance del investigador, sin embargo, si se puede reformular la pregunta de tal forma que se convierta en pregunta del científico ¿qué podía lograr el individuo?

Es menester hacer esta categoría más específica: acción social referida a la conducta de otros actores ¿qué pasa si los otros actores no son influidos en la acción de uno que buscaba hacer algo, su acción con el sentido mentado?

Para resolver esta situación se cierra un poco más el círculo con la noción de relación social en donde existe reciprocidad referida. Las probabilidades en la reciprocidad no están controladas pero se trata de buscarla a través de la

asociación, esta es una relación social con regulación limitada hacia fuera y donde el orden esta mantenido por un cuerpo especializado.

La relación social busca reciprocidad pero esta reciprocidad dado que no esta controlada existe la libertad para no acatarla, por tanto, es necesaria la certidumbre, el control y dirección del sentido mentado, para poder establecer relaciones sociales basados en sentidos sociales en que por lo general este tipo de relación basado en estos elementos es altamente inestable, entonces la asociación es una relación social con mas probabilidades de ser estable. Las organizaciones como asociaciones son relaciones sociales que buscan asegurar las probabilidades de la reciprocidad asegurando esto con un aparato especializado para mantener el orden. ¿ Mediante que razones el orden es aceptado? Esto puede ser visto como mandatos de la asociación, el orden entonces es la probabilidad de obtener obediencia a un mandato específico. ¿ Cuáles son los elementos de esta probabilidad? ¿ Que hace que los seres humanos cumplan su mandato?. La dominación y fundamentalmente la dominación de tipo legitimo dentro de una asociación puede mostrar aproximadamente tres tipos de modelos: carismático, tradicional y racional-legal. El estado es una asociación política de dominación; la legitimidad pretende tener una fuente acabada de racionalidad. Para Weber la burocracia es la forma más pura de asociación de dominación basada en la calculabilidad, la impersonalización; Esta construcción la realiza a partir del tipo ideal, esto no es un promedio, hipótesis, etc., es un proceso metodológico. El tipo ideal lo que hace es plantearse una conceptualización lo más racional posible, toma estos elementos racionales y los lleva a los extremos dando una explicación no total sino racional. Este tipo ideal se lleva a una comparación con la “realidad” y lo rico es desentrañar las diferencias por encima de las similitudes.

En el tipo ideal burocrático weberiano hay separación empleado-puesto, separación en monetario, el empleado obedece por ley, autoridad, empleado por capacidad profesional, solo trabaja por expediente.

La asociación mas estable hasta hoy en día son la asociaciones de dominación. Una asociación de dominación se explica en principio por el mantenimiento del orden no por la obtención de resultados, cuando se asegura el orden existen mayores probabilidades de obtener resultados. Weber por una parte dijo que la burocracia era el tipo ideal más puro de racionalidad legal pero, también dijo que la burocracia era la asociación de dominación más avanzada técnicamente.³⁵

La asociación de dominación a partir de la burocracia fue capaz de pasar de una racionalidad sustantiva (con arreglo a valores) a una racionalidad técnica de medios-fines a través del cálculo siendo esta ultima la más avanzada dado que puede tener mayores probabilidades de mantener el orden.

Un problema de la burocracia es la ambigüedad generada a partir de la incertidumbre, pero sobre todo a partir de la interpretación del sujeto, más importante, el problema se genera a partir del diseño de garantizar la racionalidad³⁶ de la organización burocrática.

El dilema es como evitar la desorientación racional, pues es ahí donde se acerca su fin, por tanto las disfuncionalidades no son problema pues estas son detectables y corregibles.

Posterior a la explicación weberiana sobre las organizaciones surge como nuevo paradigma la teoría de sistemas que pretende explicar a la organización como un sistema, esto es, el conjunto de partes interrelacionadas que operan en torno a un fin buscando la correcta integración para generar un valor

³⁵ BARENSTEIN, Jorge. 1982. Análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Méx. CIDE

³⁶ Jerarquización de la actividad, impersonalización de la relación, rutinas y procedimientos, competencia técnica y por merito, especialización administrativa, profesionalización.

agregado. Es muy común pensar las interrelaciones del conjunto de las partes hacia arriba o hacia abajo y la frontera del sistema esta definida por el fin o meta del mismo.

La teoría de sistema separa y define muy bien el orden social versus orden organizacional. En termino de sistemas lo fundamental es el orden organizacional, la función se cumple según Parsons, al estar integrado al sistema de valores; la escisión se da en autonomía relativa la cual se traduce en permeabilidad.

Vista la organización como sistema la noción primera y fundamental es meta, el sistema se define por la meta. Para sobrevivir y actuar se requiere de insumos y productos, a la vez que, esta compuesto por subsistemas, la función del subsistema es parte del proceso. Un sistema para obtener insumos y tener productos requiere indispensablemente del equilibrio. Existen dos tipos de equilibrio: uno mecánico que se genera de manera automática y que busca maximizar y un equilibrio dinámico que busca satisfacer. El límite esta planteado a partir de las restricciones que el ambiente impone al sistema en términos de insumos y recursos, la frontera esta planteada a partir de las restricciones que el ambiente impone al sistema en términos de responsabilidad. De lo anterior se desprende una pregunta ¿quién define las metas? Al asumir el ambiente se asumen las metas, la meta es definición adaptativa de la función, esta se asume como una interpretación, todo funciona siempre que todo este estructurado, la más fina estructuración es la organización, por eso cuando no se logran las metas se produce entropía y homeostasis.

La teoría de sistemas explica como funcionan las organizaciones, no explica porque funcionan las organizaciones. La organización es una relación

de jerarquía y autoridad, ésta se ocupa de mantener la orientación a las metas mientras que la jerarquía se ocupa de mantener la estructura.

¿Cuáles son los valores y las metas de una organización? A través de una valoración estructural, siendo de esta forma se permite la legitimación. Las metas se definen a través de la contribución a un sistema más amplio, las cuales deben ser legitimadas con valores más amplios, esto a su vez permite integrarse y mantener la orientación de las mismas metas.

Se puede considerar que el análisis de sistemas busca siete puntos:

1 cómo se comporta el sistema, en términos de: Eficiencia-estabilidad, orden-conflicto, fines-medios

2 cómo cambia el sistema

3 cómo se manejan las cosas: objetivos y recursos

4 cómo se procesa la información

5 cómo se da la disposición por sistemas: reconstruir el ambiente

6 relación entre la dimensión formal e informal

7 cuál es la relación entre las metas con las normas

Posterior a estos trabajos, resulta importante el análisis que realiza Michel Crozier sobre las tendencias burocráticas en los sistemas de organización modernos. Uno de los trabajos más importantes de este autor se refleja en la obra el Fenómeno burocrático, en el cual plantea como objetivo fundamental el fenómeno burocrático en el marco de las actividades humanas y en el seno de las organizaciones que caracterizan al mundo actual, así como estudiar en términos más realistas las consecuencias del crecimiento de las organizaciones y del desarrollo de las nuevas formas de organización para la civilización y para el hombre moderno.

También se trata de dar forma a una teoría de fenómeno burocrático apta para insertarse simultáneamente en una teoría general del funcionamiento de

las organizaciones, y en una teoría general de los sistemas generales; así como también analizar en su real complejidad como en la actualidad se viven los hechos y conductas calificadas como burocráticas y descubrir a que ámbito teórico pueden obedecer.

La noción burocrática en términos de las ciencias sociales se perfila de tres maneras: 1) responde al concepto de la ciencia política, donde la burocracia es el gobierno por medio de las oficinas, es decir, un aparato de Estado constituido por funcionarios nombrados directamente, no elegidos, organizados jerárquicamente y dependientes de una autoridad soberana, el poder burocrático en esta acepción implica el reinado del orden y la ley, pero al mismo tiempo un gobierno sin participación del ciudadano. 2) la acepción proviene de Max Weber, para quienes adoptan este sistema de burocratización es la relación de las actividades colectivas, manifiesta entre otras cosas en la concentración desmedida de las unidades de producción y, en general, de todas las administraciones, y en el desarrollo dentro de ellas de un sistema de reglas impersonales, tanto en lo que se refiere a la definición de funciones y distribución de responsabilidades, como ordenamiento de las carreras. 3) la acepción responde al uso vulgar y popular de la palabra burocracia, que evoca la lentitud, la pesadez, la rutina, la complicación de procedimientos, la inadaptación de los organismos burocráticos a las exigencias que deberían satisfacer y las frustraciones consiguientes en las personas que los componen y en quienes deben utilizar sus servicios y las padecen.³⁷

Una teoría de la burocracia constituye forzosamente un caso particular dentro de una tersa más general de las organizaciones, que a su vez debería ser

³⁷ CROZIER, Michel, El fenómeno burocrático: ensayo de las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural. Argentina, Amorrortu, 1964

en sí misma un elemento esencial de una sociología de la acción, válido para el estudio global de la sociedad.

El estudio de los aspectos culturales del fenómeno burocrático permitirá introducir una dimensión nueva en la sociología de las organizaciones, si bien parece imposible elaborar una teoría general y universal de las organizaciones, poniendo entre paréntesis los diferentes sistemas sociales y culturales, en cuanto se pasa al estudio de la patología de las organizaciones el análisis cultural se convierte en instrumento indispensable que permite marcar los límites de la teoría universal e interpretar su aplicación con contextos culturales diferentes, al tiempo que se permite entrever la posibilidad de renovar la teoría de los sistemas culturales.

El estudio del fenómeno burocrático cuestiona los medios de control social empleados dentro de cada sistema cultural para llegar a los fines que implican técnicas que se vuelven universales. Solamente en la acción a través de las instituciones y en las situaciones mismas, una sociedad puede transformarse.³⁸

Para aproximarse a la comprensión de la relación entre individuo, organizaciones y sociedad es necesario entender cuál es la naturaleza de esa relación, siendo esto quizá posible a través de una tipología de las organizaciones.

La esencia de un proyecto tipológico de las organizaciones radica, realmente, en la identificación de las variables críticas que permitan diferenciarlas. Los esquemas de clasificación deben mostrar la realidad de las organizaciones como entes sumamente complejos. Una adecuada y total clasificación, tiene que considerar toda la gama de condiciones externas, el espectro total de acciones e interacciones dentro de las organizaciones y el

³⁸ CROZIER, Michel. el fenómeno burocrático... introducción.

resultado del comportamiento organizacional. Al revisar algunos de los intentos de clasificación de las organizaciones, encontramos la enorme cantidad de variables que deben tenerse en cuenta, el valor relativo de los esquemas y algunas direcciones hacia las cuales apuntan los potenciales esfuerzos tipológicos futuros

La tipología más común es la que Warriner (1980) ha denominado tradicional, clásica ó de sentido común y así las organizaciones pueden clasificarse en dos categorías: 1. - con ánimo de lucro ó 2. - sin ánimo de lucro. Otra variante de este enfoque de sentido común es la clasificar las organizaciones por “sector” social tales como el educativo, el agrícola, el de salud y médico, etc.

Las distinciones hechas por esta tipología tradicional ó clásica tienden a oscurecer mas que a iluminar según Richard H. May y apunta que su principal problema es que no clasifican. El mismo Warriner (1980) anota que esta tipología contiene dimensiones que se sobreponen de manera impredecible y además no son científicas porque no están relacionadas entre sí en ninguna forma sistémica.

Otra forma a estudiar las clasificaciones, es la “intencional” del propio Warriner (1980) o la “especial” de Mc Kelvey (1978) cuyos enfoques se centran en un aspecto limitado de la organización. Un ejemplo de esquema simple de esta clasificación es el de Parsons (1960) que se basa en la clase de función que desempeña o de la meta que busca la organización. Parsons centra su atención en las relaciones entre las organizaciones y la sociedad y, de acuerdo con la contribución que cada una de ellas hace a la sociedad, distingue cuatro clases de organizaciones.

producción

políticas

integrativa

culturales / educativas

Esta clase de esquema para clasificar, aunque cada una de estas funciones es indudablemente importante para la sociedad (otros objetivos sociales pueden ser identificados), no dice mucho, en realidad, sobre las organizaciones involucradas.

Katz y Kahn (1966,1978) elaboran un poco más este enfoque. Después de identificar organizaciones de producción o económicas, de mantenimiento, adaptativas y administrativas o políticas, seleccionan características de las organizaciones que pueden ser importantes para diferenciarlas. Una es la naturaleza del “producto” o lo que está procesando la organización. Las organizaciones pueden transformar objetos o personas con la distinción importante de que las personas reaccionan frente a la organización mientras que los objetos no lo hacen. Hasenfeld (1972) mostró las diferencias existentes entre organizaciones que procesan personas y aquellas que buscan cambiarlas con lo cual se complica la distinción entre organizaciones que procesan personas y las que procesan objetos. Señalan además, que la orientación de los miembros organizacionales varia, difiere su estructura y también es distinta la forma en la cual utiliza la energía o los recursos.

Katz y Kahn sugieren que las categorías de la función social interactúan con las características de las organizaciones, “cada una con su propia lógica “ (1978). De esta manera, Katz y Kahn reconocen las dificultades inherentes a categorizaciones como las que ellos hacen pero argumentan que su enfoque conduce a tener categorías con sentido lo cual parece no ser la perspectiva más común entre los diversos autores y que conduce a una discriminación insuficiente entre las organizaciones.

Otro enfoque de tipologías intencionales se encuentra en el trabajo de Etzioni (1961) y Blan y Scott en 1962. Las dos intentan clasificar las organizaciones sobre la base de un principio único.

Etzioni utiliza la anuencia como base de su sistema. Anuencia es la forma en la cual los participantes de bajos niveles en la organización responden al sistema de autoridad y se expresa por medio de la participación de esos miembros dentro de la organización. De acuerdo con Etzioni, hay tres bases para la autoridad – coerción, remuneración y normatividad - y hay por otro lado tres clases de anuencia – alié nativa, instrumental ó calculada, y moral.

El esquema de clasificación que resulta de estas tres categorías conduce a combinaciones que se ubican dentro de las clases “congruentes” que son: coercitiva alié nativa, remunerativa- calculadora y normativa- moral ó las “incongruentes” tales como: coercitiva utilitaria que tenderían a moverse hacia la congruencia. Blan y Scott por su parte, tienen como base de su clasificación la pregunta de quién se beneficia cui bono. El principal beneficiario de la organización sirve de base para su clasificación de cuatro categorías. Estas clases son: organizaciones de beneficio mutuo en las cuales los principales beneficiarios son sus miembros, negocios en los cuales los propietarios son los beneficiarios, organizaciones de servicio con los clientes como los beneficiarios y organizaciones de bienestar que beneficia al público en general.

Los enfoques tanto de Etzioni como el de Blan y Scott han recibido críticas desde muchos puntos de vista. Burns, por ejemplo, afirma que las razones para la congruencia ó la incongruencia no están bien explicadas en el modelo de Etzioni. Y con respecto al enfoque de Blan y Scott anota que algunas empresas comerciales pueden estar fuertemente controladas por los administradores siendo así éstos los beneficiarios, y no los accionistas;

algunas clínicas pueden beneficiar mas a los médicos propietarios que a sus clientes. Más fundamentalmente, Burns afirma que es difícil identificar un grupo explícito, estable y coherente que sea servido por cualquier organización. Los beneficiarios tienen grupos, desacuerdos y se embarcan en peleas por el poder.

May, Haas y Jonson encontraron que es difícil colocar algunas organizaciones dentro de las categorías de Etzioni. Señalan como ejemplo, las escuelas públicas que pueden llevar a una anuencia alié nativa, calculadora y moral por parte de sus diferentes estudiantes y anotan además que la tipología no se relaciona adecuadamente con características estructurales importantes como la complejidad o la formalización. En otro orden de ideas, también criticaron el modelo de Etzioni, por su inconsistencia lógica y por la escasa atención que le presta al medio ambiente organizacional.

Con respecto a las categorías de Blan y Scott, Haas y Jonson encontraron difícil utilizarlas al igual que las de Etzioni. Haciendo uso nuevamente de los colegios como ejemplo, pueden identificarse fácilmente aspectos relacionados con los beneficios de servicio y bienestar. Las organizaciones de medios masivos de comunicación como los periódicos o las empresas de televisión benefician a sus propietarios y al público.

May, Haas y Jonson anotan también que la tipología de Blan y Scott no cumplió una adecuada labor al ordenar, las organizaciones que ellos estudiaron, en términos de variables estructurales importantes.

Clegg y Dunkerly, por su parte, indican que el enfoque de Blan y Scott no incluye el punto crítico de quien controla en realidad la organización o quien no se beneficia de su actividades.

Por último, a pesar de que estas críticas hechas a las tipologías de Etzioni y de Blan y Scott como a muchas otras que atienden a otros puntos de partida

en el análisis tipológico (fines, intención función, estructura, etc.) pueden inducirnos a descalificarlas, podemos concluir que las dificultades para ubicar a las organizaciones dentro de una categoría no son el único problema y que la función crítica de una tipología es permitirnos combinar un número de variables en un conjunto único y hacer posible luego enfrentar fenómenos extremadamente complejos de una manera relativamente simple.

Por lo tanto el enfoque de Etzioni como el de Blan y Scott son solo parte de una cadena evolutiva, creadora de la teoría de las organizaciones y que como todos los eslabones sirven para sensibilizarnos respecto a los demás que le preceden y suceden en esa serie.

La preocupación por el medio ambiente condujo al desarrollo de la teoría de la contingencia. Esta teoría surgió del trabajo original de Paul R. Lawrence y Jay Lorsch. Según W:R: Scott : “La mejor manera para organizar depende de la naturaleza del medio ambiente con el cual la organización debe relacionarse”. El modelo de la organización de contingencias produce una estructura que, según lo planeado por la dirección, ha de ser compatible con el ambiente, la tecnología y la estrategia. Esta estructura, con sus reglas, procedimientos y descripciones de puestos o trabajos, da origen a un grupo de normas que el personal ha de observar. Se espera que los individuos y los grupos se comporten de determinada manera. Si se realizan sus tareas según lo establecido, la organización será eficiente. Pero ello a veces no se logra según los deseos de los administradores por la siguiente razón.

La organización informal surge del interior de la estructura formal de una manera predecible. El resultado no corresponde, por lo menos en tres formas, a lo que deseaban los administradores. Primero, los empleados no actúan conforme a lo que se exige de ellos. Tal vez trabajen con mayor rapidez o lentitud de lo predicho o bien es posible que modifiquen gradualmente un

procedimiento, basándose en su experiencia e intuición. Segundo, a menudo interactúan con varias personas o con distintas frecuencias, no como lo exige su trabajo. Tercero, es posible que se adhieran a un conjunto de actitudes, creencias y sentimientos que no corresponden a los que la empresa desea inculcarles. En vez de que sean personas leales, comprometidas y entusiastas de su trabajo, algunos acaban por decepcionarse, mientras que otros se muestran francamente alienados. La lección que de esto podemos extraer es dolorosamente obvia: los líderes necesitan conocer las actividades e interacciones informales, así como los sentimientos de los empleados, además de aquello que se espera de ellos.

Las organizaciones informales son un fenómeno social que a la par de una posible generación de problemas integra potenciales beneficios tanto para los empleadores como para los empleados. Lo más importante es el hecho de que se integren con sistemas formales para lograr un sistema total eficiente. Los planes y políticas formales no pueden resolver todos los problemas en una situación dinámica porque son preestablecidos y parcialmente inflexibles. Algunos requerimientos pueden cumplirse a través de las relaciones informales, mismas que pueden ser flexibles y espontáneas. Esta perspectiva ecléctica es un medio de “ajuste” entre la idealidad y la realidad, entre la certeza y la probabilidad... entre la formalidad y la informalidad. Una realidad de potenciales beneficios y / o problemas relacionados con las organizaciones informales podrían ser:

CUADRO1

beneficios

- Hace un sistema total más eficiente
- Aligera a la gerencia la carga de trabajo.
- Ayuda a que se haga el trabajo
- Suele alentar la colaboración
- Suple las deficiencias del gerente.
- Ofrece satisfacción y estabilidad a los grupos de trabajo
- Mejora la comunicación
- Proporciona una válvula de escape a las emociones de los empleados
- Estimula a los gerentes a planear y actuar con mas cuidado.

problemas

- Desarrolla rumores indeseables
- Alienta las actitudes negativas.
- Resiste al cambio
- Provoca conflictos interpersonales / intergrupales
- Rechaza y obstaculiza a algunos empleados
- Debilita la motivación y la satisfacción en el empleo.
- Funciona fuera del control de la gerencia.
- Apoya el conformismo.
- Desarrolla el conflicto de roles

El gran interés en la organización informal se originó como un resultado de los estudios hechos en la década de 1930 en la Western Electric, que sacaron como conclusión que dicha organización informal era parte de la situación total de trabajo. Estos estudios demostraron que la organización informal consiste en una red de relaciones personales y sociales no establecidas ni requeridas por la organización formal, sino que surge espontáneamente cuando las personas se relacionan entre sí. En la organización informal se da importancia a la gente y sus interrelaciones, mientras que la organización formal hace hincapié en puestos oficiales en términos de autoridad y responsabilidad. El poder informal, por lo tanto, se relaciona con la persona, y la persona lo tiene sólo cuando ocupa un puesto. El poder informal es personal, mientras que la autoridad formal es institucional. Estas diferencias se resumen de la siguiente manera según Keith Davis y John W. Newstrom:

CUADRO 2

Características / diferencias entre las organizaciones formales e informales

ORGANIZACIÓN FORMAL	BASES DE COMPARACIÓN	ORGANIZACIÓN INFORMAL
Oficial	Naturaleza general	No oficial
Autoridad y Responsabilidad	Conceptos básicos	Poder y política
Posición Delegado por la dirección	Enfoque fundamental Fuente de poder del líder	Persona Dado por el grupo
Reglas	Directrices del comportamiento	Normas
Premios y castigos	Fuentes de control	Sanciones

Aún cuando existen muchos grupos informales diferentes, no solamente uno, se refiere a ellos colectivamente como la organización informal, que constituye una influencia poderosa para la productividad y la satisfacción en el empleo. Tanto el sistema formal como el informal, son necesarios para la actividad grupal. En una perspectiva general de las organizaciones informales en el trabajo, sobresale su sistema de comunicación popularmente llamado rubor(grape vine) y que no tiene traducción en el medio organizacional, por otro lado el poder informal se trasmite por conducto de aquel fundamentalmente.

El diseño organizacional de contingencias reconoce que se requieren distintas estructuras y procesos de la organización para lograr la eficiencia en situaciones alternas. He aquí algunos de los factores que influyen en la elección de la estructura: estrategia de la empresa, su tecnología, su tamaño e incluso la preferencia de sus directivos de alto nivel. También son distintos los ambientes y lo que es un diseño adecuado para un ambiente tal vez no lo sea en otro. Puesto que el ambiente cambia con el tiempo(algunas veces rápidamente), los diseños organizacionales tienen que ser flexibles de manera que podamos modificarlos para adecuarlos al ambiente cambiante. El punto de vista de contingencias exige un cambio fundamental de filosofía: hay que abandonar el punto de vista tradicional de que hay formas preferidas de organizar que podrían permanecer relativamente fijas a lo largo del tiempo.

El poder en la organización informal lo dan los miembros del grupo en lugar de que sea delegado por los agentes; por tanto, no sigue una cadena oficial de mando. Es más probable que llegue de los compañeros que de los superiores en la jerarquía formal, y puede penetrar las líneas organizacionales

y llegar a diferentes departamentos. Generalmente, es más inestable que la autoridad formal, en vista de que está supeditada a los sentimientos de las personas. En vista de su naturaleza subjetiva, la organización informal no puede ser controlada por la gerencia, como lo es la organización formal.

Como resultado de las diferencias entre las fuentes formales e informales de poder, las organizaciones formales pueden crecer extraordinariamente, mientras que las organizaciones informales (al menos las muy cerradas) tienden a permanecer pequeñas con el fin de mantenerse dentro de los límites de las interrelaciones personales. El resultado es que una organización importante suele tener cientos de organizaciones informales que operan dentro de ella. Algunas se consideran sagradas dentro de la institución; otras son parcialmente ajenas a esto. Debido a su tamaño naturalmente pequeño y a su inimitabilidad, las organizaciones informales no representan un sustituto adecuado de los grandes conjuntos de personas y recursos necesarios en las instituciones modernas.

CULTURA ORGANIZACIONAL

La noción de cultura desde el punto de vista filosófico define el conjunto de las realizaciones genéricas del espíritu humano. Los griegos contrapusieron ya naturaleza a cultura, y esta dicotomía se ha prolongado de hecho a través de las diversas concepciones occidentales encaminadas a delimitar el hecho cultural.

Hegel, Nietzsche, Dilthey, Spengler, S  ller, Hartman, etc., dedicaron especial atención a este tema, en términos generales, una cosa ingresa en el campo de la cultura cuando existe por referencia a un valor (belleza, bondad, utilidad). De hecho el concepto de cultura remite a la noción de espíritu objetivado, o la de espiritualización de los objetos presentes (objetos naturales).

La filosofía de la cultura se plantea tres problemas básicos:

- 1.- Realización de los objetos culturales.
- 2.- Reflexión sobre estos mismos objetos, considerados en sí mismos
- 3.- Interacción entre sujeto de la cultura (espíritu subjetivo) y objeto de la cultura (espíritu objetivado).

La referencia de la cultura al hombre, por otro lado, conduce en último término a una reflexión sobre el propio hombre, tanto en su hacer como en su hacerse. Ahora bien, prolongado la significación del concepto filosófico de cultura Y en estrecha vinculación con las aportaciones de la psicología, la psicología social y la sociología, la antropología cultural ha elaborado una noción más específica de cultura, considerándola esencialmente en cuanto fenómeno histórico-social que define con formas variables la estructura de vida colectiva de los diversos grupos humanos. En ese sentido, cultura significa el conjunto de elementos materiales e inmateriales (lengua, ciencias, técnicas, instituciones, normas tradicionales, valores y símbolos, modelos de comportamiento socialmente transmitidos y asimilados, etc.) que caracterizan a un determinado grupo humano con relación a los otros.

Tomando la línea de reflexión de M Mauss, puede decirse que la cultura es la civilización en cuanto realidad particularmente encarnada y proyectada en obras, de una manera peculiar y según un estilo característico, por cada pueblo o grupo humano coherente; es el esfuerzo que hace una colectividad para dotarse a sí misma de una personalidad específica. Según Malinowski, cada cultura es “un aparato instrumental” que da a los hombres la posibilidad de resolver los problemas concretos que se les plantean por el hecho de que necesitan satisfacer unas determinadas necesidades en el marco de un concreto grupo social; Incluye, pues, como dice Kluckhohn, unos factores explícitos (definidos por la regularidad de los comportamientos de los individuos a

escala social) y otros implícitos (hábitos, reglas inconscientes de conducta, temas culturales acerca de los cuales los individuos tienen una percepción poco clara y no demasiado intensa).

En este mismo sentido Lévi-Strauss destaca en la cultura de cada grupo humano unas funciones primarias, que corresponden a las necesidades actuales del organismo social, y otras funciones secundarias, que se mantienen en pie únicamente en razón de la resistencia al cambio por parte del grupo o de las fuerzas dominantes en él. Para R. Benedict, una cultura es el resultado de las actitudes de aceptación, de rechazo y de actividad creadora con que un grupo responde a las exigencias propias de la naturaleza humana y de la vocación histórica del hombre. Desde una perspectiva próxima, H Marcuse nos dice que hay que entender por cultura “un proceso de humanización que se caracteriza por el esfuerzo colectivo para proteger la vida humana, mitigar la lucha por la existencia, encuadrándola dentro de unos límites soportables, estabilizar una organización productiva de la sociedad, desarrollar las facultades intelectuales del hombre y reducir o purificar las agresiones, la violencia y la miseria”. No existe, por lo tanto, una cultura universal y genérica, sino culturas particulares y concretas, ni existe tampoco una jerarquía normativa única que justifique la discriminación de culturas “superiores” y culturas “inferiores”, sino un pluralismo de formas diversas: cada grupo humano coherente tiene la suya peculiar de subvenir a la necesidad común de crear y poseer un universo cultural propio. Esta afirmación de la peculiaridad de las culturas y la correlativa negación del etnocentrismo, o vicio de juzgar y valorar las culturas ajenas en función de los parámetros y valores de la cultura propia, es una aportación valiosa de la antropología cultural; sin embargo, implica también el peligro de caer en un relativismo radical y exagerado, como es el caso, por ejemplo de Herskovits, quien llega a

afirmar que “cada cultura es un mundo cerrado sobre sí mismo, con su propia razón de ser y un orden ético particular”. Las posiciones de ese tipo tienden a olvidar la historicidad de toda cultura, su carácter dinámico y cambiante, y a ignorar el hecho de la intercomunicación de las culturas, de los contactos interculturales, fenómeno particularmente evidente en el mundo actual, dominado por las sociedades de masas ligadas al desarrollo de la civilización industrial y científico-técnica y de la cultura de masas que tienden a universalizarse.

Hablar de cultura en términos antropológicos significa, pues, hablar de un proceso permanente de integración, nunca realizado del todo, que se desarrolla en dos planos: 1) el de la integración de los diversos elementos culturales en la unidad Inter-actuante y viva de la cultura global, del sistema cultural del grupo; 2) el de la integración de los individuos del grupo, en cuanto seres dotados de una cierta personalidad psíquica y sicosocial, en su cultura propia. Queda así de manifiesto la relación entre cultura y estructuras sociales; la cultura, que es un hecho social, un producto de la interacción de fuerzas sociales en el marco de uno u otro sistema de relaciones sociales, refleja, a la vez que lo condiciona, el carácter de la sociedad organizada; la cultura, conjunto coordinado de valores y funciones socialmente definidos, necesita para desarrollarse un marco social, y cada individuo participa en su cultura en grado y manera variables, según su situación efectiva en la sociedad. De ahí que no se pueda hablar de una integración total y absoluta del individuo en su cultura, ni tampoco de una forma o modelo único y estandarizado de integración para todos los individuos de una misma colectividad.

La antropología cultural muestra que el grado máximo de homogeneización cultural y de integración individual, sin ser nunca absoluto, se da en pequeñas comunidades, llamadas “primitivas”, que estudian los

etnólogos. Por el contrario, la integración del individuo en su cultura aparece como menos intensa y más dificultosa en las sociedades complejas y atomizadas, en las que los lazos comunitarios son raros y tienden a degradarse constantemente, como son, por ejemplo, las sociedades industriales de clases; en estas pueden observarse, significativamente, la existencia de subculturas relativamente bien definidas, es decir, de culturas parciales respecto a la sociedad global, a menudo fuertemente refractarias a dejarse penetrar por la cultura de ésta (así por ejemplo, la cultura obrera, especialmente durante la primera etapa del desarrollo capitalista, o la llamada “cultura de la pobreza”, fenómeno de nuestro tiempo, que analizó a fondo el antropólogo O. Lewis).

En función de este enfoque antropológico podemos, decir que no hay organización humana, cualquiera que sea su principio o fin que no tenga cultura propia. Concretamente entonces tenemos que se conceptualiza como el conjunto de características compartidas por todos y cada uno de los miembros de la organización y que le definen, identifican e instituyen como tal. Estas características generalmente son transmitidas por los miembros fundadores y pueden ser: autonomía / individualidad, estructura, apoyo, identidad, desempeño y tolerancia al conflicto y al riesgo.

La autonomía / individualidad se refiere al grado de iniciativa y responsabilidad que cada uno de los miembros tiene dentro de la organización para dar inicio a la actividad. La estructura se refiere a la forma en como se encuentra organizada la institución, normas, reglamentos y políticas que rigen la empresa. El apoyo es la cantidad y, sobre todo, la calidad de la ayuda que los gerentes muestran a sus subordinados. La identidad por su parte, consiste en la identificación de cada trabajador, no solo con sus amigos o equipo de trabajo, sino con la organización como tal. El desempeño a su vez, ocupa de evaluar en formas específicas y, sobre todo, de motivar el desempeño laboral

de los miembros de la organización y la importancia que se le dé a los reconocimientos. Por último la tolerancia tanto al conflicto como al riesgo que en el primer caso (conflicto) refiere la habilidad, tanto individual como grupal, de manejar situaciones difíciles y relaciones entre compañeros, en tanto que en el segundo aspecto (riesgo) describe la capacidad para innovar y enfrentar situaciones de peligro.

En referencia a la función de toda cultura, como puede inferirse del desarrollo (efectuado hasta este punto) del tema es el de definir los límites, favorecer la identidad, compaginar los intereses, socializar a los miembros y coordinar la organización.

El contenido de las culturas de las organizaciones a su vez se manifiesta en los valores, creencias, costumbres y normas que le rigen implícita y explícitamente.

El nivel de cultura organizacional depende de la existencia potencial de subculturas. La cultura dominante es la encargada de expresar los valores básicos que comparten la mayoría de los empleados; las subculturas expresan los problemas y situaciones específicas de los departamentos o grupos de trabajo y ambas deben complementarse para llevar a cabo su propósito.

De esta manera, si en una organización existen solo subculturas, careciendo de una cultura dominante que represente a las demás, esta última se verá disminuida de manera considerable, asimismo esta cultura puede ser fuerte (nivel alto) o débil (nivel bajo).

Una cultura fuerte ejerce mayor influencia en sus miembros logrando en ellos dinamismo y aceptación de valores, hecho que a su vez hace mas fuerte a la organización. Al compartir valores y normas, organización y miembros coinciden en sus metas lo que equivale a “compartir una cultura”.

Al igual que la forma de ser y de pensar, que se adquiere con el paso de los años, la cultura organizacional surge de manera paulatina y no desaparece fácilmente debido a que es resultado de un arduo trabajo por parte de sus fundadores, quienes se encargan de establecer, en un principio, las normas, valores, costumbres, tradiciones y formas de actuar dentro de la organización.

La filosofía y prejuicios de los fundadores se conjugan para abrir paso a la cultura de la empresa, pues ésta influye notablemente en los criterios de la organización para seleccionar a sus miembros, capacitarlos y mantenerlos dentro de ella; todo esto puede lograrse combinando los valores y creencias del nuevo miembro con los de la organización. De esta manera, puede afirmarse que el objetivo de la cultura es definir la forma de convivencia dentro de una institución con el fin de compaginar tanto los intereses, valores, creencias, etc., de los empleados como los de la organización.

Ahora bien, la idea de conceptualizar a la organización como una cultura es relativamente reciente, pues todavía hasta hace algunos años las organizaciones se consideraban independientes de la cultura; sin embargo, al reconsiderar a cada uno de los miembros de la organización como parte activa de la misma, con valores y principios propios y encargados de dirigir su propia conducta dentro de la organización, es cuando se le da importancia a la cultura organizacional, la cual se conceptualiza en los términos descritos previamente, y que representa una percepción común por parte de los miembros de la organización independientemente de la diferente formación o nivel que ocupen al interior de la institución. Esto se logra, apoyándose en una adecuada selección, inducción e integración de los individuos miembros a sus equipos de trabajo.

DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas es el trabajo que permitiría saber como el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, para averiguar si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones, de que tipo y a cuáles problemas.³⁹

Woodrow Wilson es considerado el fundador del estudio de la administración. El problema central es la manera de hacer más eficiente la administración, su organización y métodos para aplicarla desde una posición científica.⁴⁰

A partir de su “Estudio de la administración” señala que quienes tienen miedo del crecimiento del gobierno es fundado puesto que un gobierno grande tiende hacia el autoritarismo, se convierte en antidemocrático, altamente centralizado y, por tanto, con demasiado poder. La propuesta para el estudio de la administración tiene como fin evitar esta tendencia a través de la creación de un servicio civil que sea lo suficientemente débil y a la vez lo suficientemente fuerte, que sea vigilado y también vigilante.

“Supongo necesaria una ciencia de la administración eminentemente práctica que forme personal para el servicio civil en un número mínimo pero suficiente para cubrir los objetivos de la administración pública a saber, primero, que un gobierno pueda satisfacer y tener éxito y segundo, obtener la mayor eficacia al menor costo posible de dinero o de energías”.⁴¹

Para Woodrow la ciencia de la administración es el último fruto del estudio de las ciencias políticas, reconociendo que esta se convierte en la parte

³⁹ Aguilar Villanueva, Luis F., El estudio de las políticas públicas. Méx., Porrúa, 2000

⁴⁰ Wodrow, Wilson. “The study of administration”. En Mosher F. 1981. basic literature of American Public Administration 17878-1950. N.Y. Holmes & Meier Pp.66-81

⁴¹ Wodrow, Wilson. “ The study of... Pág 68

más obvia del gobierno, en tanto, es el gobierno en acción lo cual atrae la atención provocando el escrutinio de los que escriben las políticas.

El eje central de la controversia era que toda la teoría del gobierno debería determinar distinciones claras entre monarquía y democracia, si la oligarquía debería mantener fuertes privilegios, si la tiranía debería buscar oportunidades para hacer efectiva la sumisión de todos sus competidores; pero la administración vendría a hacer una pausa para nuevas consideraciones, haciéndose la siguiente pregunta: quién debería hacer valer la ley, y quién debería hacer las leyes, en otros términos, quién ejecuta las acciones.

La otra cuestión era quién debería administrarla con entendimiento, con igualdad, con rapidez y sin interés alguno, por tanto, el ejecutor de las acciones debería ser apolítico.

Cuando las funciones del gobierno se hacían más grandes y complejas el número de sus miembros se multiplicaba. Sin embargo, las razones de la ciencia de la administración únicamente debería atender a los negocios del gobierno, el campo de la administración es el campo de los negocios. Sus principios estarían directamente relacionados con los de la política en tanto esta debía determinar las líneas de acción pero la ejecución se convierte en algo apolítico, por tanto, la administración es meramente instrumental, las posibilidades de que esta sea antidemocrática son amplias cuando el brazo ejecutor va creciendo, pero la vigilancia de otros sectores evita la acumulación de poder excesivo.

El objeto de estudio de la administración es rescatar al ejecutivo de la confusión por medio de métodos y líneas empíricas que lo puedan agrupar para proporcionarle las condiciones de profunda estabilidad considerando que esta sea apartidista. Nombrar líneas de administración es propio de la esfera de la política (politics), ejecutarlas es esfera del gobierno, las preguntas que se

hacen son preguntas apolíticas, por tanto, la administración no tiene porque ser política.

El estudio de la administración vista filosóficamente es conectarse con el estudio de la distribución adecuada de la autoridad constitucional, esto es, los principios administrativos descansan sobre la base de una distribución adecuada de autoridad constitucional que permite y mantiene el equilibrio, lo que implica que, por ejemplo, para ser un buen gobierno (ejecutivo) este deberá ser estructuralmente fuerte pero débil políticamente.

La decisión de las líneas de administración a seguir se determina a partir de consideraciones políticas que a pesar de la vigilancia estrecha pueden tener tendencias que no necesariamente son justas o equitativas o que se atiendan con rapidez, si el gobierno atiende sus propios negocios que deben estar estrechamente vigilados y determinados por sectores externos al propio gobierno, cuál es el beneficio que obtienen los brazos ejecutores al realizar las acciones? Weber señalaba que al crecer los gobiernos se tendía inexorablemente a la burocratización del sector público adquiriendo un poder que termina por oprimir a la sociedad para la cual se ha dispuesto por principio.

De lo anterior se deduce la premisa de Woodrow sobre tener un sistema de gobierno que no aplaste a los gobernados y que este no se puede basar en la ética, por tanto, conclusión es que los gobiernos son un mal necesario, pero, el mejor gobierno es un gobierno vigilado, controlado, maniatado, entonces el gobierno debe ser mínimo. Para EU una premisa fundamental en el gobierno son los pesos y contrapesos: sociedad-representantes-ejecutivo, dentro del cual la sociedad implica grupos de interés, organizaciones, organizaciones no gubernamentales, individuos, que contribuirían al desarrollo preciso en sus funciones del ejecutivo. Por esto el ejecutivo de actuar con base en una

administración con carácter de científica, con criterios neutros, objetivos, apolíticos; es entonces cuando surge la pregunta ¿qué es la administración científica? La respuesta es la referencia a una ciencia de la organización encontrando el principal problema en la división del trabajo y la coordinación, puesto que el ejecutivo tiene que enfrentar una política considerando la jerarquía y el propósito.

La eficiencia es el principio que debe regir en la administración pública desde la ortodoxia, sin embargo, ésta evoluciona ampliamente con respecto al contexto, no es estática. Fundamentalmente la disyuntiva se presenta en los términos de demasiado poder implica problemas para la democracia, frente a poco poder poca democracia.

La democracia permite el equilibrio a partir de la lucha en la arena política donde es legítimo incluso el golpeteo entre los diversos sectores que pugnan por el poder. La noción democrática en EU se asume incluso como dogma y lo que se crea solo se incorpora a la democracia.

Según Waldo las democracias no están diseñadas para ser eficientes pero la separación de la política y las políticas públicas permite ejecutar las líneas profesionales de manera eficiente. La eficiencia se alcanza a través del manejo lógico de los recursos para resolver los problemas, sin embargo, los problemas sociales se consideran homogéneos y que se pueden determinar con relaciones causa-efecto, pero esto no es así, las personas tienen intereses encontrados, por tanto, intereses políticos.

Para Waldo el criterio de eficiencia es terrible en donde no se puede separar la discusión valorativa de la ejecución de la administración.

Las democracias son sistemas de múltiples intereses en equilibrio. Según Gulick debe existir una clara distribución jerárquica y de propósitos, esto implica que la ejecución no es un acto limpio, también es un acto político, más

aún, el ejecutor tiene un papel político fundamental. La división del trabajo es impensable sin la coordinación para que pueda ser ejecutado el mandato y esta coordinación muestra a través de la experiencia que se tienen dos caminos, la coordinación en un camino de jerarquías con una sola unidad de mando total y por el predominio de una idea que puede juntar a un grupo de gentes con habilidades y entusiasmo; estos principios que lo son de dominación no son excluyentes.⁴²

Para mantener una buena coordinación se hace necesaria la organización, incluso, el mayor propósito de la organización es la coordinación y esta se muestra más eficaz a través de la departamentalización que esta jerarquizada y estandarizada en líneas profesionales que ejecuta la unidad suprema para llegar a los objetivos planteados. En contrapartida, la coordinación puede presentar problemas a partir de gente que no esta debidamente calificada o no es capaz de crear un ambiente de respeto y entusiasmo, de aquí que, la estructura de cualquier organización muestre no solo la lógica del trabajo, sino que, también las actitudes y particularidades humanas que pueden potencializar o no en proyectos particulares [Gulick: S/f]

A pesar de esta concepción contradictoria cayó en suelo fértil debido a los elementos coyunturales. La solución es que la ejecución es científica con base en criterios económicos.

Según Dahl para tener una ciencia de la administración es enfrentarse a tres problemas. El primero es normativo. Ser eficiente cuando maximizamos fines considerando los medios escasos, el problema nodal es ¿quién define los fines? ¿Cómo se definen los fines? ¿Cómo se definen las jerarquías? Para resolver lo anterior es indispensable una teoría normativa que supone una

⁴² Gulick, Luther. "Notes on the theory of organization" en Mosher, F. 1981. Basic literature of American Public Administration 1787-1950. N.Y. Holmes & Meier pp. 148-173

sociedad racional. Cuando se discuten fines se discuten criterios éticos, por tanto, no existe tal teoría normativa solo se recurre a criterios normativos más o menos adecuados pero no existe un solo criterio.

Segundo problema, el comportamiento humano. La ortodoxia señala que a través de objetivos y métodos se arriba a los objetivos, implica que el comportamiento se basa en un criterio racional instrumental que define los objetivos y luego los medios, sin embargo, no existe teoría que prediga el comportamiento humano por medio de ciertos incentivos.

El tercer problema es referente a las condiciones sociales, esto es, una valoración social que únicamente refuerza los dos problemas anteriores.

¿Cuáles son las consecuencias de una perspectiva ortodoxa? La heterodoxia rompe con la ortodoxia pero no alcanza a romper a ésta. Si no existe la teoría universal normativa sí deben existir acuerdos sociales normativos de acción para resolver problemas prácticos, ¿qué consecuencias prácticas surgen a partir del intento de rompimiento?

Una teoría de la administración pública (AP) debe estar basada en un conocimiento riguroso de los términos y las condiciones organizacionales, si esto es así, entonces como teoría debe ser capaz de detectar anomalías cumpliendo con los requisitos de validez.

Se ha demostrado sin lugar a dudas que la ortodoxia e, incluso, la heterodoxia de la AP presenta una desconexión entre teoría y práctica, ya Waldo Dwight definía que la crisis de confianza en la AP es una crisis de identidad de su naturaleza y de los límites que debe más o menos presentar. Por naturaleza se refiere al objeto de análisis mientras que los límites implican el método correcto para estudiar a su objeto y su delimitación propiamente dicha (dentro de las ciencias sociales los límites entre éstas tienden a

difuminarse más aun cuando por ejemplo se debate sobre la pertinencia de colocar a la AP dentro o fuera de la esfera política).

En la AP no existía desde Wilson, un modelo teórico que fuera contundente para contribuir al avance de lo que podría ser una ciencia (o por lo menos poseer el estatus de disciplina) por lo que la aparición de ésta esfera únicamente señala el trabajo específico que deben realizar los nuevos Estados-nación dentro de un marco democrático (especialmente EU) sin que exista un planteamiento formal (teórico) y metodológico.

Será hasta bien entrado el siglo XX cuando los esfuerzos principales por conceptualizar ésta esfera sean conducidos por los llamados Nuevos Economistas Políticos (NEP) que, basados en la teoría de los bienes públicos hayan desarrollado una teoría de la acción colectiva. Estos NEP consideran al individuo como unidad básica de análisis, utilizan la teoría de las externalidades, bienes comunes y bienes públicos y, muy importante, la acción colectiva para definir la estructura de la administración pública, además del análisis de la toma de decisiones y consecuencias que las diferentes organizaciones asumen en la producción de bienes y servicios públicos aplicadas con un criterio de eficiencia.⁴³

Si bien Ostrom comenzó con un análisis descriptivo en cuanto al trabajo emprendido hasta la década de 1960 por parte de la AP, en su análisis encontró un camino que lo llevo de la descripción a una teoría prescriptiva aplicando un método formal (científico) para ello; Desde la postulación de una afirmación para construir un marco teórico y construir las premisas ontológicas. Sin embargo, asumiendo supuestos económicos no evita con ello, a pesar de la consideración del individuo como algo heterogéneo a partir de

⁴³ Ostrom, Vincent. 1973. *The intellectual crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.

sus intereses egoístas y elección racional, la crítica polémica en tanto los supuestos implican, necesariamente, cierta homogenización y relativa relación casuística que, a fin de cuentas, trata de evitar.

La dimensión de la discusión estaría dada en dos términos: mercado y estado, esta división tiene que ver con la intervención o no del propio estado. De manera genérica la AP se preocupa por qué hay que producir, cuánto debe de producirse, para quién producir, cómo producir. La economía política busca entender el comportamiento humano-racional a través de la escasez, genéricamente hay tres corrientes: Orden natural, orden en equilibrio y teoría de juegos; entonces la AP debe entender la función en términos de escasez para cumplir su función de legitimidad, intervención, evaluación, de ahí entonces la discusión sobre legitimidad.

La crisis de legitimidad es una crisis de paradigmas. Los Nuevos Economistas Políticos utilizan el instrumental de la economía para entender la unidad de análisis: el hombre racional y egoísta. Los NEP retoman a Hobbes y el utilitarismo de Bentham, Hume, Mills, John Stewart. De Hobbes el pesimismo señalando que el hombre está en su peor momento, de los utilitaristas que la utilidad es sinónimo de lo útil y lo bueno, hay que hacer de la ética una ciencia positiva, la metafísica de los fines ya no existe. No interesa saber cuál es el fin último, el fin de toda actividad humana es la máxima felicidad compartida entre el mayor número comprometido posible de personas, coincidencia entre utilidad privada y pública, el fin de todos los hombres es máxima felicidad y máxima utilidad.

La AP nace marcada de origen por sus fundamentos legales: El derecho carece de un logos y etos, por tanto, puede ser ciencia, disciplina, aplicación lo que implica que su referencia a la economía política nace de la búsqueda teórica.

Para Wilson los problemas se resuelven a partir de la acción de gobierno, sin embargo, Ostrom propone a partir de la variable fundamental que es el comportamiento humano, lo cual implica que el orden no es causal determinado, es cuasicausal. En esta etapa de rompimiento la acción colectiva forma parte de la búsqueda del orden racional. Ya no se sustentará en una sola acción, la gubernamental.

El rompimiento con Ostrom es que las practicas administrativas no trabajen en un orden prescriptivo sino que, avancen al orden positivo. Para este autor existe un rompimiento ontológico (categoría) porque introduce una nueva noción democrática vinculada estrechamente con la eficiencia lo que implica que la democracia es eficiencia porque los individuos son egoístas y racionales. Anteriormente la noción de democracia se encontraba bajo la noción de fraternidad, igualdad, incluso esto con Waldo y Dahl que eran críticos de Wilson y Gulick.

El objetivo de estudio de la AP son los bienes públicos, por tanto, eficiencia que implica un método de trabajo, acción colectiva, esto es, control político del gobierno que se debe a sus comunidades, control y evaluación.

Con Ostrom se crea una teoría en cuanto se postula una afirmación a partir de la cual se procede, se construye un marco teórico, se construirá una serie de premisas ontológicas.

Uno de los debates fundamentales en la AP es el establecimiento de la discusión sobre lo que es la AP, que analizar, qué es bien común, el papel de la democracia.

Un nuevo programa de investigación, el de Harold Laswell “el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política” al desarrollarlo en dos dimensiones, uno de ellos el análisis de las políticas (policy análisis) se encontraba orientado normativamente (deber ser) a la

búsqueda de la mejor política pública en términos de eficiencia y equidad; la segunda dimensión, el estudio de la elaboración de las políticas (policy making study, research), estaba orientado (dentro del positivismo lógico) a descubrir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas.

Harold Lasswell construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón; Su programa de investigación “El conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política”⁴⁴ busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno.

La dispersión debido a la intensa especialización se enfrentaba a la necesidad de la integración del conocimiento para abordar los problemas con responsabilidad y eficacia, con lo cual se plantea cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad política, para ello propone reconstruir la unidad de la vida académica y la armonía entre la ciencia y la política.

La propuesta de Lasswell es que la rearticulación entre las ciencias y entre estas y la política no se funda en una teoría con pretensiones de validez universal, por el contrario, se basa en el desarrollo y avance de la comunidad científica. En el fondo es la cuestión de si, cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas deben incorporar el conocimiento científico; en estas circunstancias es muy probable que los ciudadanos empleen el lenguaje científico-técnico en la definición y explicación de sus problemas o en el avocamiento de sus propuestas de solución y, por tanto, que gobernantes y legisladores actúen de manera equivocada en sus decisiones, sin referencia a enunciados científicos y procesos técnicos.

⁴⁴ Subrayado nuestro

Desde la década de 1950 se venía observando una tendencia creciente a la división y al aislamiento, por ello, era también pujante la tendencia hacia la integración, según Lasswell era observable una orientación hacia las políticas que atraviesa todas las especialidades establecidas. Esta orientación hacia las políticas las observa en un doble sentido: las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio y posee una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad del proceso decisorio de la política.

La posición era claramente influida y sustentada por el pragmatismo y el positivismo lógico, el método científico es el método cuantitativo, capaz de modelar numéricamente el comportamiento del mundo social. Y, en su opinión, “la batalla del método ha sido ya ganada”.⁴⁵ Cuando las ciencias sociales dirigen su atención a la elaboración e implementación de las políticas, entonces llegan a ser parte integrante de las ciencias de la política. Por principio estas ciencias poseen un compromiso valorativo con la noción liberal, pero más allá de esos juicios de valor, cuando se trata de conocer científicamente los problemas se debe considerar el contexto estructural e histórico.

Las ciencias de la política tienen dos marcos de referencia separables pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política; en la visión de este autor estas dos actividades de conocimiento son interdependientes y complementarias.

La idea de la integración de la ciencia no es un debate precisamente novedoso incluso en la década que fue escrito el artículo, filosóficamente esto se ha convertido en una búsqueda casi ideal del conocimiento, la unificación

⁴⁵ Lasswell, Harold. 1951. “la orientación hacia las políticas” en Aguilar V., (ED.) 1992. el estudio de las políticas públicas. Porrúa, Méx.

del mismo y el proceso también único para aprehenderlo. Sin embargo esto parece ser, en la práctica, muy poco factible en tanto ni el propio positivismo (en su sentido clásico de búsqueda de leyes universales) concibe una práctica única para alcanzarlo, solo prescribe un modelo para avanzar en el proceso del conocimiento.

Existen dos líneas posibles en la literatura de la toma de decisiones, el análisis de las políticas, la planeación y administración pública, el primero de ellos denominado Racional-Exhaustivo para problemas complejos es imposible. Se le puede describir, pero no se le puede utilizar mas que para problemas relativamente simples y aun así solo en forma modificada. Supone capacidades intelectuales y fuentes de información que los hombres simplemente no tienen, por lo que es absurdo emplearlo como enfoque para elaborar políticas públicas cuando el tiempo y el dinero que se pueden asignar a un problema de política son limitados, de hecho, en la práctica se utiliza el segundo método denominado Comparaciones Limitadas Sucesivas.

Los intentos por presentar la formulación racional de las políticas hacen referencia el primer enfoque apoyado en la investigación de operaciones, la teoría estadística de decisiones y el análisis de sistemas; las características de estos procedimientos son la claridad en el objetivo y su valoración explícita, la amplitud de la visión y, si es posible, la cuantificación de valores para facilitar el análisis matemático.

El segundo método parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base.

Lindblom en su trabajo se proponía clarificar y formalizar el segundo método, por tanto, señalaron las características de su método en una forma simple:

El entrelazamiento de la valoración y el análisis empírico

Los administradores no pueden basarse en la preferencia de la mayoría porque no hay preferencias reveladas en la mayor parte de los asuntos públicos y si las hubiese se haría necesario tomar en cuenta su intensidad, ante esta situación los administradores se ven obligados a tomar decisiones sobre políticas sin haber clarificado los objetivos, entonces asumen sus propios valores como criterio de decisión sin saber como jerarquizarlos cuando entran en conflicto. Dice Lindblom una jerarquización simple no basta, es preciso saber que tanto de valor vale la pena sacrificar por algo de otro valor, más aún, los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo, de allí que el problema de valor sea un problema de ajustes en el margen en términos de políticas particulares. Los administradores deben elegir entre diversas políticas alternativas que ofrecen diferentes combinaciones marginales de los valores.

Relación entre medios y fines

La relación fines-medios suele estar ausente en el segundo método, en donde los medios y los fines se escogen simultáneamente.

La prueba de la "buena política"

Según el método racional-exhaustivo, una decisión correcta, buena o racional si se puede demostrar que mediante ella se logra un objetivo específico sin describir simplemente la decisión. Para el método de las comparaciones sucesivas limitadas, la prueba es el acuerdo respecto de la política misma, un acuerdo siempre posible aún cuando no sea posible llegar a un acuerdo respecto de los valores. Los objetivos mismos solo alcanzan validez final mediante el acuerdo.

Análisis no exhaustivo

El segundo método consiste en ignorar posibles e importantes consecuencias de las políticas, sin embargo, las exclusiones no tienen porque

ser arbitrarias o al azar. Un sistema semejante sería quizá deficiente por la posibilidad de que se pierdan valores importantes. La virtud de esta división hipotética del trabajo es que cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su “pero guardián”. Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados por otras instancias; segundo, anticipando u atajando el daño antes que ocurra.

A pesar de sus imperfecciones y peligros latentes, este proceso de ajuste mutuo logra adaptar las políticas a un mayor número de intereses que si fuera un proceso centralizado.

Sucesión de comparaciones

El elemento distintivo final es el método de las comparaciones, junto con la elección de las políticas, ocurre en una serie cronológica. La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. Un policymaker espera, que sus políticas logren solo en parte lo que espera y que al mismo tiempo produzcan consecuencias imprevistas e indeseadas, al decidir a través de una sucesión de cambios incrementales, evita de diversas maneras errores serios.

Existe el acuerdo en señalar el proceso en la toma de decisiones sin sesgos de ningún tipo, problema, que bien lo plantea Lindblom es que al elegir una política se enfrentan a múltiples aristas que harían casi imposible la elección, por otra parte, si se asumen criterios para la elección implica forzosamente una exclusión de cualquier tipo, entonces ¿cómo elegir? Es un problema que será difícil de solucionar si no se tienen definidos los objetivos.

La definición de objetivos es un proceso que clarifica la toma de decisión en políticas públicas. Los objetivos son definidos en términos políticos que no

necesariamente tendrán que ser democráticos pero sí buscarán en el fondo la cohesión social aún cuando la distribución de esta política no logre una condición equitativa, que normativamente debería ser lo adecuado.

Es necesario reexaminar la tesis de la ciencia de salir del paso en cuanto a su validez intrínseca y también en cuanto a su impacto potencial en la práctica misma de la toma de decisiones. La estrategia básica del cambio incremental, tal como lo planteó Lindblom, es la maximización de la seguridad en los cambios. Esto es un buen consejo, pero funciona solo bajo ciertas condiciones.

- 1) Los resultados de las políticas actuales deben ser satisfactorios, para que se pueda considerar que los cambios marginales aportan una tasa aceptable de mejora en los resultados de las políticas;
- 2) No debe variar mucho la naturaleza de los problemas;
- 3) Debe permanecer constante la disponibilidad de los medios para atender los problemas.⁴⁶

Cuando los resultados de las políticas pasadas son indeseables, es preferible asumir los riesgos que implica tomar rumbos radicalmente nuevos. Es más probable que las tres condiciones esenciales para que se cumpla la promesa de la tesis de “salir del paso” prevalezcan en situaciones donde hay un alto grado de estabilidad social, pero aún con esto, en este tipo de sociedad se presentan problemas relacionados con cambios rápidos en los niveles de aspiración.

Aunque las tesis de Lindblom incluyen muchas restricciones y advertencias, no logran disminuir el impacto de refuerzo ideológico a favor de la inercia y contra la innovación, imperantes en toda organización humana.

⁴⁶ Yehezquel, Dror. 1964. “Salir del paso. ¿ciencia o inercia”?

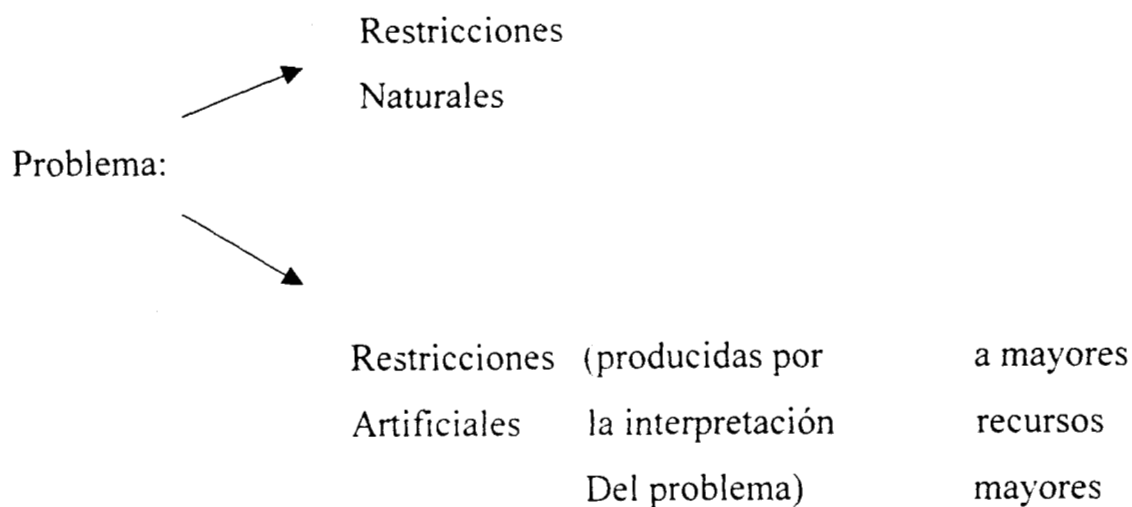
Plantear el problema de la toma de decisiones como una elección entre métodos racional-exhaustivo y de comparaciones sucesivas limitadas es engañoso y peligroso. Es engañoso porque se pueden formular otros modelos de toma de decisiones. Es peligroso porque lleva a esfuerzos por lograr lo imposible o porque favorece la inercia y la continuación del *status quo*. Lo que se necesita es un modelo que se ajuste a la realidad y que al mismo tiempo se pueda utilizar para mejorarla. Asimismo un modelo que se pueda aplicar de inmediato a la toma de decisiones al mismo tiempo que permita motivar el máximo esfuerzo para producir mejores políticas en el futuro.⁴⁷

Lindblom tiende más hacia el comportamiento más que a la toma de decisiones; en términos del comportamiento se señala la racionalidad limitada, esto es, existe un poco de incertidumbre por medio de la escasez de información, capacidad limitada para manejar la información, no se conocen todas las consecuencias o en otros términos, objetivos no claros, objetivos no unívocos, objetivos no explícitos, por tanto, el comportamiento tiene que ver con la relación entre actores. La racionalidad está limitada por la racionalidad de otro actor. De acuerdo a lo anterior, dice Simón, los individuos no maximizamos solo satisfacemos. Maximizar / deseo, Satisfacción / preferencias.

La discusión se centra en la racionalidad limitada que nos conduce al control de las premisas de decisión. La organización plantea el control del comportamiento para asegurar resultados no en la definición de objetivos. En el comportamiento se rompe la exhaustividad de la racionalidad. El problema está en cómo se define el problema:

⁴⁷ Yehezquel, Dror. 1964. "Salir del paso..."

CUADRO 3



Problemas

La organización es la creación artificial para cumplir un objetivo. Detrás de las restricciones artificiales preserva el mantenimiento del poder; el poder no es cualidad ni atributo, es una relación y quién domine la relación tiene poder. Esta nueva definición de poder como relación y no como atributo implica la creación de espacios de incertidumbre. La relación entre actores define a los actores, el actor es aquel que tiene algo que intercambiar.

La toma de decisiones (en AP) no significa la toma de una sola decisión, sino por el contrario, la instrumentación de la política implica mantener en el tiempo una cadena de decisiones. Y tiene que ver con la decisión de los fines y las preferencias, no una decisión sobre los medios. su fortaleza es la posibilidad de entendimiento en las políticas, implica tanto una lógica estructural como la capacidad de entender las acciones de los actores. Su método es racional, lo que lleva a la cuestión analítica, descomponer el todo en sus partes para entender la relación en éstas y posteriormente entender el todo. Entonces hay que entender las etapas que constituyen la acción por

políticas que dan lugar a la aceptación social. Hay que entender la descomposición en partes como un proceso, esto es, una cadena de acciones que hay que entender en el tiempo. En este proceso una de las debilidades es la relación que se establece en las etapas, esto es, un enfoque lineal, de ahí que el problema sea la causalidad que se constituye en realidad.

En los últimos años se ha optado por una gestión gubernamental pragmática que ha predominado sobre los planteamientos analíticos teóricos. El discurso es sobre resolver problemas que en los casos que hayan funcionado bien se apliquen a otros problemas, esta corriente surgida a partir de la década de 1970 en Inglaterra se denomina Nueva Gestión Pública.

En esta Nueva Gestión Pública los estudios ya no son tan metodológicos. Existen tres tipos de conocimiento que, según Barzelay, deben de mezclarse para producir el conocimiento de la NGP: conocimiento común, conocimiento sistemático y conocimiento de teoría.

En 1970 países industrializados comenzaron a tener problemas financieros tales que los gobiernos no tienen dinero suficiente para mantener los welfare (Estados de bienestar) esto es, los sistemas de protección a los ciudadanos. La salida fue la ola privatizadora de muchas empresas estatales, sin embargo, se presenta una reflexión sobre como los gobiernos “deberían” actuar, darle cuerpo de este “debería ser” es en parte la NGP.

Existen más o menos dos marcos que le dan sustento a este discurso: el gerencialismo y el Nuevo Institucionalismo Económico, este parte de la premisa de que existe un marco de comportamiento racional, así como existe un marco racional económico, debe existir un marco racional político, lo común en ambos es que existe un marco racional: individuos con información limitada, con sentido del riesgo que en el intercambio busca una serie de beneficios personales, esto tiende hacia el institucionalismo que determina el

comportamiento a través de las reglas y valores. Es la creación de estas instituciones lo que les permite el marco de actuación de los gobiernos. Una clave fundamental de los gobiernos del siglo XX es el control.

El gerencialismo plantea que el sector público debería aprender la eficiencia y la innovación de la gerencia privada, la eficiencia y la innovación en el sector público se presentará en los gobiernos locales que son más flexibles y podrán evitar las reglas y normas de los gobiernos federales.

La combinación del Gerencialismo y el NIE crean un marco institucional, este es, en términos de Barzelay el paradigma posburocrático.

La crítica es que la burocracia no va ser la excepción como grupo que busca satisfacer sus propias necesidades.

El paradigma posburocrático retomará el sueño de Ostrom de retornar a las comunidades el control del gobierno. Barzelay plantea una serie de elementos que son condición necesaria para una NGP, la discrecionalidad y la libertad, crear valor agregado, presupuestar por agregados no por inercia, poner a la burocracia a competir. Con la discrecionalidad y la libertad el control no desaparece, este aparece bajo nuevas formas. Para que la discrecionalidad funcione en un juego donde la palabra eficiencia y calidad dominen se requiere que exista la posibilidad de competencia en varios niveles. La competencia va a estar evaluada en desempeño, resultados. Uno de los requerimientos de la competencia es la transparencia para que la sociedad en último término evalúe.

La búsqueda del paradigma posburocrático es incrementar la probabilidad de proporcionar mejores resultados en la gestión pública. La discusión de resultados es una discusión claramente política; la NGP debe su piso a los “bienes públicos”(noción de Ostrom) esto es, los objetivos gubernamentales

son propiciar “bienes Públicos”, cómo y a quién son las preguntas a resolver dado el contexto nacional y regional.

Laurence E. Lynn, propone el análisis de la NGP a través del estudio de casos para producir principios, sin embargo, puede derivar en una desvirtuación al presentar infinidad de estudios de caso sin mayor objetivo. Lynn concluye necesario encontrar sinergias entre una mejor práctica y una mejor teoría, entonces se busca solucionar el problema a través de lo que se denomina externo-alternativos. A través de la NGP se busca aglutinar todas las tendencias que existen sobre administración y análisis político dado que no existe paradigma alguno que sea capaz de dirigir la investigación, desarrollo e implementación, esta aglutinación posee ventajas: la posibilidad de aglutinar permite considerar toda la gama de pensamientos sobre la administración: dado que no existe paradigma todas las investigaciones tienen la posibilidad de convertirse en paradigma.

La NGP tiene también problemas: la credibilidad contra la validez (científica). Entonces ¿cómo se plantea el avance de la NGP? Entender que la praxis no debería ser la prueba de fuego, existen otras formas de validar, la teoría requiere de tiempo para consolidarse, el control de la agencia debería recaer más sobre los científicos que sobre los practicantes, fortalecer el control social de los grupos.

La ciencia de las políticas públicas como campo propio surge a partir de los primeros planteamientos de Harold Lasswell (1951). Desde entonces hasta nuestros días, el estudio del Estado y sus mecanismos de acción ha permitido avanzar en la creación de una nueva síntesis interdisciplinaria. Los análisis de las políticas han privilegiado dos perspectivas, una técnico-cuantitativa y la de aquellos que se han preocupado más por la orientación participativa y democrática en la hechura de las políticas y sus procesos decisorios, lo que

importa retener aquí es el supuesto de una acción de gobierno en un régimen proclive a ciertas prácticas democráticas e institucionalmente diseñado sobre esta base, empero, lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; Significa ante todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social.⁴⁸

Esta naturaleza pública de las políticas lleva a plantear la necesidad de hacer comprender a los ciudadanos a través de la investigación social para la hechura de las políticas; se supone un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer la lógica de uno de los participantes es casi inexistente y en el que esta hechura se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen.⁴⁹

El tipo de supuestos anteriormente explicados son identificados con la corriente pluralista sobre el Estado. La perspectiva alternativa a esta visión de Estado es la corriente conocida como estatista, la cual concibe a un Estado que si bien deriva de lo social, a su vez es productor de la sociedad moderna, las políticas públicas por tanto han sido entendidas como acciones fuertemente inducidas por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de todos los agentes que participan. Es este origen distinto en la concepción de Estado lo que va dando un perfil diferente a los regímenes políticos y a su vez una idea distinta de lo que deben ser las políticas públicas.

En escenarios como el mexicano, con un incipiente nivel de democracia y derivado de una tradición autoritaria, parecería que las tendencias en la transición son extremas; o bien se mantiene la tradición centralista de subordinación manteniendo los viejos esquemas de intermediación y control, o

⁴⁸ Cabrero, Enrique, "usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes" en Gestión y Política Pública, Vol. IX núm. 2

⁴⁹ Cabrero, Enrique, "usos y costumbres..."

bien, debido a la transición, se generan rupturas con los viejos esquemas; Pero estos procesos son incapaces de producir esquemas alternativos de gobernabilidad, ambos aspectos, el tipo de democracia y el grado de evolución de la misma, no son observaciones menores, más bien se trata de complejidades mayores para pretender una visión universal del modelo de políticas públicas.⁵⁰

La implementación de las políticas en sistemas de democracia plural se caracteriza por incorporar una red diversificada d agencias ejecutoras, mientras que en el modelo como el mexicano, la fase de la implementación de las políticas ha sido por tradición un monopolio estatal. La gestión de políticas públicas en México es muy poco proclive a la incorporación de agencias no gubernamentales o privadas, pero cuando se ha hecho ha producido efectos similares a los que anteriormente se observaban; la lógica del funcionamiento no cambia en la magnitud esperada.

El tema de la evaluación de las políticas es uno de los más polémicos, pero más allá de los problemas técnicos de la evaluación, una parte importante de los escritos sobre esta fase del proceso discute en torno a la necesaria constitución de comités ciudadanos como mecanismo de monitoreo de políticas; otros trabajos discuten sobre la evolución plural, es decir, compuesta por agencias externas al aparato gubernamental como medida de rigor y objetividad en la evaluación, y otros más establecen comparaciones entre los sistemas de regulación y control jurídico de programas y políticas gubernamentales.⁵¹

Los referentes institucionales demarcan las arenas dentro de las cuales se establecen los procesos de negociación, ajuste, conflicto y ruptura. Se trata de

⁵⁰ Cabrero, Enrique, "usos y costumbres..."

⁵¹ Ibid

las reglas del juego que son aceptadas por los participantes y que constituyen un marco implícito y explícito de acción. En otro tipo de realidades, particularmente en regímenes de transición, cuando no hay referentes institucionales claros, nos encontramos en un escenario en el que los movimientos y el sentido de las acciones son mucho menos predecibles.

Un elemento imprescindible en el análisis del comportamiento social y político tiene que ver con las diferencias y patrones culturales en las formas de relación, motivación y asociación entre individuos, grupos y organizaciones. Este conjunto de patrones de acción da como resultado la configuración horizontal de jerarquías, la simplificación de normas y también la generación de diversos mecanismos de resolución del conflicto.⁵²

De todo lo anterior se desprende la necesidad de asumir con actitud crítica la teoría que se presenta como modelo de acción, una línea a seguir indistintamente del escenario en el cual se le piensa aplicar; otro modo de asumir la teoría es únicamente como elemento que puede proporcionar ideas para la práctica específica en contextos específicos con lo cual el trabajo a realizarse tiene que ponerse en manos de analistas que estén en contacto permanente con su realidad cotidiana sin dejar de lado la construcción formal de sus propuestas, a pesar de que se desenvuelvan en sistemas en transición democrática.

⁵² Ibidem

V CONCLUSIÓN

La modernidad a traído consigo distintas formas de hacer y entender las practicas cotidianas, cada una de las cuales se erige en razón universal y con ello el derecho de expresar y de imponer las nociones que se reivindican, ejemplo de ello son los derechos humanos, ciudadanos no circunscritos a sociedades específicas, fundamentalismos étnicos, globalización. El problema fundamental es que cada uno de los grupos que reivindican se considera portador de la verdad absoluta con ello desconociendo a la otredad, negándola, negando lo que la heterogeneidad reclama, y al mismo tiempo haciendo uso de ésta, es decir, en nombre mismo de la diversidad desconocen a los otros.

Algo de culpa de lo anterior es lo que denominamos globalización: en nombre de la universalidad negamos particularidades, que son necesarias y básicas para abordar con mas libertad los problemas sencillos y más aún, situaciones complejas.

La reinención de la identidad es urgente: Si a nuestros contemporáneos no se los incita a que asuman sus múltiples pertenencias, si no pueden conciliar su necesidad de tener una identidad con una actitud abierta, con franqueza y sin complejos, ante las demás culturas, si se siente obligados a elegir entre negarse a si mismos y negarse a los otros, estaremos formando legiones de locos sanguinarios, legiones de seres extraviados.⁵³

Los acontecimientos de Seattle de 1999 son una muestra contundente de este arribo de la homogenización a través de planes y programas económicos que se aplican cual receta sin la menor consideración de las particularidades de cada región del orbe, quienes protestan conforman un grupo bien diverso

⁵³ Malouf, Amin. Identidades asesinas. Alianza. Madrid, 1999

que da cuenta de la magnitud de las políticas aplicadas y que alcanzan aun a los grupos más remotos de las sociedades, no así con los grupos marginados que paradójicamente, se van rezagando aún más.

El problema es que raramente los pobres son incluidos en los procesos de desarrollo nacionales o internacionales, o si lo son es en términos altamente desfavorables, aun cuando tuviesen una alta capacidad de organización, pues raramente son actores con posibilidad de hacer uso de su ciudadanía pues ésta es una condición difícil de alcanzar aparte de que la concepción de participación requiere para un funcionamiento adecuado, de democracias representativas.⁵⁴ El conjunto de arreglos para ser incluidos pueden ser sistemas de ocupación, introducción o reforzamiento de leyes, fijación de precios a alimentos, existencia de escuelas o servicios de salud, impuestos, clientelismo institucionalizado o corrupción, discriminación étnica o religiosa institucionalizada. Paradójicamente, para mantener continuamente este proceso de exclusión se presentan sanciones por tradición, reacomodo entre grupos poderosos y grupos con desventajas, compactamiento de grupos, fricción persistente o institucionalizada, política informal de escaramuza, confrontación armada y represiones violentas.⁵⁵ Sin embargo, este tipo de planteamientos hace cuestionar los caminos que transitamos, renovar nuestra visión para entender los problemas y buscar nuevas ópticas para posibles soluciones.

Se espera que esta nueva forma de entender los problemas y de darle solución sea por medio de los nuevos movimientos sociales y especialmente de las organizaciones (burocráticas y no burocráticas) motivados por la satisfacción de sus deseos y/o necesidades particulares, que contribuyan y

⁵⁴ Stiefel, Matthias & Wolfe Marshall, 1994. *a voice for the excluded*. Zed Books Ltd. London & UNRISD. Pág. 23

participen de las tomas de decisiones que se ejecutan, sean éstas en cada nación, estado o municipio por medio de las políticas públicas, de una manera racional y eficiente que a mediano o largo plazo impulsen el desarrollo sostenido; lo anterior hace necesario la apertura del sistema, sin embargo, como se ha señalado repetidas veces, la participación tiene como condición inequívoca Estados con democracia participativa.

Como se ha visto, las dificultades por las que atraviesa la Gestión y políticas públicas como disciplina son innumerables, dada la complejidad de los problemas mismos a resolver, lo anterior se agudiza con formulas universales que se tratan de aplicar a situaciones muy distintas y, en el caso de encontrar semejanzas no se pueden obviar los contextos particulares que dan pie a las situaciones que necesitan resolverse.

Los gobiernos, creadores de las políticas públicas y sin la participación de la sociedad civil, han tenido desencantados a sus poblaciones y esto no aplica únicamente para países atrasados, Francia, EU, Inglaterra, por poner sólo algunos ejemplos, adolecen de lo mismo en mayor o menos medida. En el caso de países como México, la situación es apremiante. Cabe entonces preguntarse si el gobierno posee la capacidad (y en que medida) de ofrecer soluciones a las cuestiones sociales y, por consiguiente, si tiene sentido y plausibilidad su intervención, sus cargas fiscales y regulaciones jurídicas y el crecimiento de sus agencias administrativas o si, por lo contrario, es altamente improbable que leyes, presupuestos y programas de acción gubernamental posean eficacia alguna en muchas de las reformas sociales que anuncian emprender y prometen realizar.⁵⁶

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Aguilar Villanueva, Luis f. La implementación de las políticas, Porrúa, Méx. 2000

El problema de fondo es entonces el de saber ¿cuál es el ámbito de factibilidad de la acción gubernamental? ¿qué puede hacer y qué no puede hacer el gobierno? Y ¿por qué es eficaz en el terreno de lo que razonablemente parece serle accesible?

Por otra parte también es necesario saber cuál es el límite de intervención de la sociedad civil y especialmente de las organizaciones en la formación de las políticas públicas, pues como se sabe, si bien los intereses particulares en cierta medida a mediano o largo plazo contribuyen al desarrollo, también se convierten en fuente de obstáculo para la participación en la toma de decisión de los grupos que se convierten en los excluidos, incrementando el problema de la pobreza y la marginación.

A final de cuentas, estos y otros problemas como contaminación, violencia (en cualquiera de sus múltiples formas), xenofobia, racismo, intolerancia, discriminación, fundamentalismo, no pueden ser considerados como algo inherente a la naturaleza del hombre y la mujer, y por tanto, como algo “normal” dentro de la convivencia humana.

Estoy convencido que éstos problemas, al igual que el tiempo, son un constructo social y, que por tanto, son factibles de ser modificados o condicionados para incrementar el nivel de vida y de convivencia, todo ello sin despojar al ser humano de una naturaleza que aún no se desentraña.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

LUHMANN, Niklas, Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general, Alianza editorial & universidad iberoamericana, Méx.

PRATS Catalá, Joan, Gobernabilidad democrática en América latina Finisecular, INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD, documento de trabajo

DROR, Y., Capacidad de Gobernar, Informe al Club de Roma, Editorial Círculo de Lectores, Madrid, 1994.

POPPER, K., La Sociedad Abierta y sus Enemigos, FCE, Méx. , 1982.

SARTORI, G., La Democracia después del Comunismo, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

MAYORGA, René, (coord.), Democracia y gobernabilidad: América Latina, ILDIS, Bolivia, 1992.

COHEN, Jean L. Y ARATO, Andrew, Sociedad civil y teoría política, FCE, Méx. 2000

MAESTRE, Agapito, "Jurgen Habermas: esfera pública y desobediencia civil" en Metapolítica, número 9, Méx, CEPCOM

ALCANTARA, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio, FCE, Méx., 1995

HERNANDEZ C, David, "La construcción de gobernabilidad desde el ámbito municipal en México" Revista Perfiles Latinoamericanos número 14 junio de 1999

ANTONIO Mayorga, René "Gobernabilidad en entredicho: conflictos institucionales y sistema presidencialista" en *Democracia y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad

RUIZ Massieu, José Francisco, El proceso democrático de México, FCE, Méx. 1994

THOMPSON, kenneth, y SALAMAN G, (comp.), Control e ideología en las organizaciones, FCE, Méx. 1998

JAVED Burky, PERRY Guillermo E., Beyond the Washington consensus institutional matter, Banco Mundial, Washington 1998

BARENSTEIN, Jorge. Análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. CIDE, Méx. 1982

CROZIER, Michel, El fenómeno burocrático: ensayo de las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural. Amorrotu, Argentina 1964.

AGUILAR, Villanueva, Luis F., El estudio de las políticas públicas. Porrúa, Méx. 2000.

MOSHER, F. Basic literature of American public administration 1787-1950. N.Y. Holmes & meier 1981

OSTROM, Vincent. The intellectual crisis in American public administration, University of Alabama Pres, Tuscaloosa, 1973

YEHEZQUEL, Dror. "Salir del paso, ¿ciencia o inercia?" 1964

CABRERO, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes" en *Gestión y Política Pública*, Vol. IX núm. 2

MALOUF, Amin. Identidades asesinas. Alianza, Madrid, 1999

AGUILAR Villanueva, Luis f. La implementación de las políticas, Porrúa, Méx. 2000

Meyemberg Leyceguí, Yolanda, "Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto" en *Perfiles Latinoamericanos*, número 15 diciembre 1999

Cohen, Jean I. Y Arato, Andrew, "Esfera pública y sociedad civil" en *Metapolítica*, número 9

Stiefel, Matthias & Wolfe, Marshall, 1994. A voice for the excluded, Zed Books ltd. London & UNRISD

