

Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión

José Luis Méndez*

I ntroducción

Es de todos conocido que México se encuentra en un proceso de reforma del Estado. En realidad esta reforma viene dándose desde años atrás. Carlos Salinas, por ejemplo, realizó varios cambios institucionales y buscó presentarlos como un proyecto global de reforma. El diseño de este proyecto tuvo aspectos novedosos y hasta prometedores. Sin embargo, una vez que se asienta el polvo que suele levantar el paso de los gobernantes, se comienza a

* Profesor-investigador y coordinador del Programa de Administración Pública, El Colegio de México.

fraguar el juicio de la historia (usualmente duradero, aunque no siempre definitivo). Y si bien hacia finales del sexenio salinista ya era claro que su reforma había sido abiertamente insuficiente y bastante autoritaria, a dos años de su fin el fallo popular sobre el modelo "liberal-social" y sobre la misma persona del ex-presidente es altamente negativo.¹

Ernesto Zedillo ha propuesto también avanzaren una reforma del Estado. Así, el ciclo de la esperanza se abre una vez más. Dicha reforma incluye —al menos teóricamente— varios temas centrales: sistema electoral, federalismo, división de poderes, sistema de justicia, modernización administrativa y participación ciudadana. No podemos hacer aquí una evaluación global sobre esta reforma, por el simple hecho de que en su mayor parte aún se encuentra en medio de un accidentado proceso de discusión o, en algunos de los temas arriba indicados, en las etapas muy iniciales de ejecución. De nuevo, será la sociedad mexicana la que al final del camino dará el dictamen global. Con todo, podemos ir discutiendo el rumbo que está tomando.

Dada la catastrófica experiencia anterior, Zedillo ha planteado la reforma del Estado de una manera un tanto más global y cuidadosa. Se ha preocupado más por los aspectos institucionales y está planteando cambios en una gama más amplia de esferas. De los temas arriba mencionados, hasta ahora los dos primeros (sistema electoral y federalismo), son los que han atraído la mayor atención gubernamental y pública y es probable que pronto se den cambios importantes en los mismos. En cuanto al tercero (división de poderes), buena parte de los cambios se habrían de dar en la práctica más que en la norma. Por ejemplo, el gobierno de Zedillo ha permitido al Poder Judicial jugar su papel en varios casos (Guerrero, Tabasco) y supuestamente está respetando en mayor medida el espacio de autonomía del Poder Legislativo. Estos primeros temas constituyen lo que se ha venido conceptualizando como "la democracia representativa" o, en términos de O'Donnell, "democracia delegativa".²

Como he venido insistiendo en los últimos años, hay otros temas de la democracia a los que tradicionalmente se les ha prestado menor atención: 1) la participación social y ciudadana en el gobierno y la administración pública —lo que hace un par de años llamé la "democracia concertada", aunque un adjetivo más acertado sería el de "democracia participativa"—; y 2) la transparencia gubernamental —lo que llamé "democracia abierta".³ Estos aspectos son quizá los

¹ Para un análisis propio realizado en el último año de Salinas, puede verse José Luis Méndez, "La reforma del Estado en México: alcances y límites" en *Gestión y Política Pública*, Vol. III No. 1, primer semestre de 1994. Casi dos años después de terminado el sexenio, lo que existe es una sensación generalizada de que el gobierno salinista fue un escandaloso fraude (aunque algunos errores iniciales del equipo zedillista contribuyeron a generar esa sensación de fraude, el nuevo gobierno también ha tenido el mérito—o la necesidad— de estar dispuesto a descubrirlo).

² Guillermo O'Donnell. "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, enero, 1994.

³ Méndez. *Op. cit.* \ José Luis Méndez. "Postmodernidad y Reforma del Estado en América Latina", por aparecer en *Democracia y Desarrollo*, Caracas, CLAD.

más retrasados de la reforma del Estado, ya que la legislación permanece prácticamente igual (lo que no excluye que el gobierno y la sociedad hayan estado recientemente estudiando opciones al respecto).⁴ El presente artículo se concentrará en el primero de estos temas hasta ahora descuidados, es decir, el tema de la democracia participativa.

Tenemos así tres dimensiones de la democracia: representación, participación y apertura (o transparencia). Aunque en la realidad siempre se mezclan y combinan, estas dimensiones —sobre todo la primera y la segunda— pueden verse como modelos políticos alternativos en la medida en que una de ellas (la de la representación) ha tendido a predominar sobre la otra. Por lo tanto, en la primera sección haremos una muy breve referencia a las características generales de ambos modelos. Hecho esto pasamos a profundizar en una segunda parte en la discusión sobre ellos a partir de un aspecto de la democracia participativa: las Organizaciones Civiles. Aquí propondremos una escalera conceptual como la forma más adecuada de estudiar a este sector extremadamente diverso.

La discusión en torno a estos modelos se ha catalizado recientemente por la emergencia a nivel mundial de un nuevo credo administrativo, que cruza ya divisiones tradicionales entre Izquierda y Derecha o administración privada y pública. En referencia a esta última, se trata de un credo más participativo en tanto que busca prestarle mayor atención a los "clientes" del Estado. Así, una tercera parte de este ensayo discutirá la relación del proceso de modernización administrativa con los modelos y las tendencias que en este sentido podrían estar iniciándose en México. La dimensión participativa de la reforma del Estado implica en realidad dos niveles: el marco general, por un lado, y su aplicación particular en las diversas áreas de acción del Estado, por el otro (es decir, las formas específicas en que dicha reforma se aterriza). La reforma del Estado casi no se ha discutido al nivel de la reforma de las estructuras de las políticas públicas, por ser ya mucho más particular. Sin embargo, por ser precisamente el nivel en que la reforma global se expresará y realizará en la práctica, consideramos conveniente reflexionar en torno al mismo. Así, en una cuarta y última parte proponemos una forma de empezar a lidiar con este nivel de la reforma, de hecho ya muy relacionado con los retos prácticos de todo decisor (ya sean internos a su organización o relacionados con el medio ambiente que la rodea). Presentamos ahí una matriz tridimensional que pretende ir más allá de los dos modelos mencionados y facilitar la gobernabilidad democrática en los diversos espacios de la acción estatal.

⁴ Aun cuando el clamor popular en torno a los mismos ha ido en rápido aumento (se puede ver por ejemplo las conclusiones del Foro sobre la reforma del Estado del EZLN). Si bien ciertos partidos políticos han venido introduciendo algunos instrumentos tradicionales de la democracia participativa —como el referéndum— en general no ha sido un tema que cause gran interés entre los partidos. Más bien, el tema parece causar temor o provocar salidas fáciles (precisamente como el referéndum).

Dada esta matriz y la escalera conceptual arriba mencionada, quizá el argumento más general del presente artículo se refiere a la necesidad de evitar enfoques excesivamente esquemáticos, unilaterales o estáticos tanto en la reforma del Estado como en nuestras discusiones conceptuales. Con esto en realidad pretendo extender una línea de argumentación respecto a las políticas públicas,⁵ en cuanto a que los enfoques "contingentes" o de "alcance medio" pueden ser de mucha utilidad para comprender una realidad que es muy variada y sobre la cual existen debates teórico-conceptuales difíciles de superar.

I. ¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba?

A partir de las reflexiones anteriores, podríamos argumentar que un primer modelo es el que se basa en o enfatiza los temas de la democracia electoral, el federalismo y la división de poderes. Este modelo tendría por objetivo establecer un gobierno y luego limitarlo legal, "horizontal" y "verticalmente"; esto es, a través de un "Estado de derecho", una división de poderes y (a veces) una estructura federal. Estos aspectos, sobre todo los dos primeros, están en la base del concepto clásico de democracia representativa desarrollado por Montesquieu, Locke y otros autores.⁶ Sin dejar de ser (relativamente) democrático, este sistema se puede describir como un sistema "de arriba a abajo",⁷ ya que las "autoridades", una vez electas, tienen el "monopolio de la fuerza legítima" (Weber) o de la "distribución terminante de los valores".⁸ Teóricamente, ejercen dicho poder a partir de un "mandato" electoral, es decir, del programa con base en el cual fueron electas (o a veces por el simple hecho de haberlo sido).

Bajo esta perspectiva, lo "democrático" es aplicar la autoridad para cumplir con ese mandato. Desviarse del mismo es visto como caer en el compromiso con intereses particulares, introducir un desorden institucional y desatender el principio básico de la igualdad ante la ley y el Estado. Para algunos este sistema es eficaz porque tiene objetivos claros y busca cumplirlos. Se permite así que un programa o conjunto de programas puedan ser ejecutados. De esta manera, al final del periodo quedará claro si tales programas funcionan o no y quién es el responsable por ello. El círculo se cierra cuando en la siguiente elección el pueblo es capaz de identificar

⁵ José Luis Méndez. "La política pública como variable dependiente; hacia un análisis más integral de las políticas públicas" en *Foro Internacional*, Vol. XXIII, No. 1, enero-marzo, 1993.

El federalismo no es necesariamente parte de una democracia representativa (por ejemplo en el caso inglés). Sin embargo, es evidente que se orienta en el mismo sentido de limitación o división del poder político.

⁷ B. Guy Peters. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo" en *Gestión y política pública*, México, Vol. IV, No. 2, segundo semestre de 1995.

⁸ David Easton. *Política Moderna*, México, Editorial Letras, 1968, p. 142; Harold Laswell. *La política como reparto de influencia*, Madrid, Aguilar, 1974, p. 21.

a las personas o programas responsables de determinados resultados y orientar su voto en consecuencia.

Como se sabe, la democracia representativa fue y ha sido a su vez criticada por otros autores, desde un Rousseau y un Marx hasta críticos más recientes (por ejemplo O'Donnell).⁹ La crítica ha sido que, cuando se desarrolla en forma exclusiva o unilateral, la democracia representativa sólo permite elegir una suerte de cuasi-dictadura temporal. Aparte de su falta de (suficiente) democracia, en este modelo es imposible o muy difícil hacer los ajustes requeridos en los programas, con el fin de adaptarlos al momento o al grupo al que van dirigidos. Estos autores proponen entonces diversas versiones de un modelo de "abajo hacia arriba", esto es, una "democracia participativa". Quienes favorecen este sistema señalan que es más efectivo porque los programas se consensan y se ajustan. Wilson, entre otros muchos, ha argumentado que la mayor participación genera eficiencia (o al menos la impresión de que ésta se está consiguiendo), aumenta el sentido de comunidad y puede permitir que las agencias públicas sobrevivan en un medio ambiente más incierto y con menos recursos.¹⁰ En México y otros países buena parte de la discusión en torno a este tipo de democracia ha girado alrededor de las organizaciones civiles, las cuales en principio parecen ser representativas de intereses públicos legítimos y estar organizadas de manera esencialmente horizontal.

No obstante, por supuesto hay quienes señalan las desventajas de este sistema de abajo hacia arriba. En general, serían precisamente los puntos opuestos de las ventajas del sistema democrático-representativo. Así, se argumenta que es campo abierto al clientelismo, el desorden, las diferencias paralizantes, la falta de institucionalidad y la difuminación de la responsabilidad por las decisiones. En síntesis, que puede ser más democrático pero poco efectivo, para empezar en la propia formación de un gobierno que defienda el interés público y de largo plazo de la nación y que proporcione los servicios y ejecute los programas que la sociedad requiere.¹¹ También se ha señalado que más allá de modas o preferencias, no se debe ser simplista respecto a las organizaciones "cooperativas", como por ejemplo las Organizaciones no Gubernamentales (ONG). Para Brett, tales organizaciones tienden a ser altamente ineficientes, verticales y hasta corruptas, cuando menos comparadas con las de tipo tradicional. Estas últimas, más jerárquicas, tenderían a ser más eficientes por hacer un mejor uso del conocimiento

⁹ O'Donnell. *Op. cit.*

¹⁰ Patricia Wilson. "Community involvement: a function of local government innovation", en *International Journal of Public Administration*, 19 (7), 1996, p. 1101. En sentido similar véase Joan Subirats, "Democracia: participación y eficiencia" (mimeo), conferencia dictada en El Colegio de México, mayo de 1996.

De hecho se podría decir que el modelo corporativo es un tipo de modelo de abajo hacia arriba, diferente al representativo. No obstante, también se podría hablar de dos modelos: el corporativismo social, estilo Suecia, y el corporativismo político, estilo México. El segundo observaría en mayor medida las desventajas arriba indicadas.

y experiencia gerencia! (en el sector privado obligadas por la competencia que de otra manera las haría desaparecer, y en el público porque —cuando menos en las que observan un sistema de carrera— el puesto se basa en el mayor mérito, profesionalismo, experiencia o conocimiento de los decisores).¹²

Una vez que hemos presentado los dos modelos en sus características más generales, pasemos ahora a profundizar en la discusión a partir de un aspecto de la democracia participativa: las organizaciones civiles (OC).

II. Las organizaciones civiles

En México y América Latina ha sido evidente la explosión reciente de las organizaciones civiles. Éstas se volvieron un fenómeno masivo a partir sobre todo de los años 70; según datos recopilados por Fernandes en los años 90,¹³ en América Latina el 68% surge después de 1975. Sin embargo, en algunos países, especialmente sudamericanos, un número significativo (22%) de OC surgieron antes de los años 70 (entre los que podrían estar Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, que son los que tradicionalmente han tenido más OC). Comparativamente, en México estas organizaciones se han desarrollado más bien de manera tardía, en buena medida por la mayor extensión de las políticas sociales y un Estado que ha desarrollado ciertos canales de expresión y articulación social. No es fácil cuantificar el número de organizaciones civiles en nuestro país. Algunos (siguiendo registros oficiales) hablan de cerca de 5 mil; otros llegan a hablar de alrededor de 30 mil. En todo caso, un estudio de Fundaciones realizado por el CEMEFI nos da una idea de las tendencias recientes del sector: en los últimos diez años se crearon prácticamente igual número de Fundaciones que en los últimos cien años.¹⁴ Es muy probable que la explosión de OC en el caso mexicano haya tenido que ver con el desmantelamiento del sistema de las políticas sociales ocurrido sobre todo después de la crisis de 1982 (magnificado por tragedias como la del terremoto de 1985),¹⁵ pero también con la emergencia de grupos sociales

¹² E. A. Brett. "The participatory principle in development projects: the costs and benefits of cooperation", en *Public Administration and Development*, Vol. 16, 1996, p. 7. En opinión de este autor las organizaciones voluntarias son presa fácil de los conflictos o diferencias paralizantes, la posposición de las decisiones difíciles, o de la tendencia a obtener la mayor ganancia con el menor esfuerzo posible (es decir, del conocido problema del "gorrón"). Para Wilson "los ciudadanos privados pueden no ser tan eficientes como los administradores públicos porque... aun con cierto entrenamiento no tendrán el conocimiento... de un funcionario de carrera". Wilson. *Op. cit.*, p. 1091.

¹³ Rubén Cesar Fernandes. *Privado aunque público. El Tercer Sector en América Latina*, Washington, CIVICUS, 1994, p. 58.

¹⁴ CEMEFI. *Perfil de las fundaciones en México* (mimeo), México, CEMEFI, 1995.

¹⁵ Gerardo Alatorre y Jasmine Aguilar. "La identidad y el papel de las ONGs en el ámbito rural", en *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio, 1994, p. 160.

más desarrollados y activos,¹⁶ así como con el favorecimiento que muchas agencias y fundaciones internacionales han otorgado a las ONG (debido a una variedad de razones: la tendencia a trabajar por proyectos, con entidades más cercanas a la ciudadanía aunque de carácter formal,¹⁷ a la vez que menos proclives a la corrupción (lo que dejaba fuera tanto a las agencias gubernamentales como a los llamados movimientos sociales).

Las OC presentes en el escenario social mexicano son de todo tipo. De defensa de derechos humanos y electorales (Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica —en realidad una organización paraguas de alrededor de 400 ONG), de servicios sociales (Fundación Mexicana para la Salud), "medioambientalistas" (el "Grupo de los Cien"), y un largo etcétera. Aunque es en los aspectos de derechos humanos y políticos donde más han llamado la atención de los medios, la gran mayoría se sitúa en las áreas de servicios sociales (salud, educación, etc.).¹⁸

Varios debates han rodeado a las OC. Unos han sido de tipo terminológico o teórico-conceptual. Otros de tipo político.

El debate terminológico

En los últimos años se ha discutido mucho cuál es el término que se debe usar para referirnos a la amplia variedad de organizaciones o grupos sociales que no son ni gubernamentales ni empresariales.

Un término muy utilizado en América Latina es el de Organización No-gubernamental (ONG). Sin embargo, es obvio que este término es de tipo "negativo": se refiere a lo que estas organizaciones no son, más que a las características que las puedan definir. En relación al uso tan común de este término en América Latina, Salomón y Anheier¹⁹ han señalado muy bien que se le ha usado como un concepto "cesto", ya que ahí se incluyen organizaciones que no han encontrado una definición "positiva". Como en otros casos, desgraciadamente este término nos recuerda aquella definición de la pornografía como algo que "nadie puede definir pero que todo el mundo reconoce cuando la tiene en frente".

¹⁶ Este punto surgió de una discusión con Kimberly Krasevac de la Fundación Ford.

¹⁷ Fernandes. *Op. cit.*, p. 68.

¹⁸ Es el caso en América Latina como en México. Véase Fernandes, *loc. cit.*, p. 60; CEMEFI, *op. cit.*, p. 15 respecto a Fundaciones y, en términos más generales, CEMEFI, *La Filantropía mexicana; diagnóstico y propuestas* (mimeo), México, CEMEFI, sf, p. 32

¹⁹ Lester M. Salomón y Helmut K. Anheier. "En busca del sector no lucrativo I: La cuestión de las definiciones". *Umbra/XXI*, número especial 1, 1995, p. 24.

Otro vocablo es el de organizaciones no lucrativas (no tanto porque no obtengan recursos sino porque éstos son siempre "reinvertidos" en las propias organizaciones). No obstante, quizá se podría decir que muchos, si no la mayoría, de quienes trabajan en el sector gubernamental no lo hacen con un sentido lucrativo en sentido estricto. Reciben un sueldo, pero también los miembros de las OC lo hacen. En otras palabras, la mayoría de las agencias gubernamentales no buscan obtener ganancias. Así, como el término "no gubernamental" respecto al gobierno, la denominación "no lucrativo" sirve para diferenciar al sector respecto a la iniciativa privada, pero sigue siendo de carácter "negativo".

Una mejor opción en una línea parecida es el término "sector voluntario". Sin embargo, este concepto no sería del todo preciso, ya que, como Ostrander²⁰ ha recalcado, el espacio del comportamiento "voluntario" es bastante amplio. Por ejemplo, en una oficina gubernamental o incluso en una empresa habría personas que observan dicho comportamiento cuando se quedan horas extras sin paga (quizá albergando aspiraciones de ascenso político y/o económico, pero que en ese momento no se puede definir como un comportamiento estrictamente lucrativo).²¹

En lugar de voluntario hay quienes utilizan el término filantrópico. El problema con éste es que se refiere básicamente a un aspecto del tema, que es la donación de recursos, entendida generalmente en términos monetarios, que permiten funcionar a las organizaciones de este sector. Desgraciadamente se le asocia con instituciones caritativas poco involucradas con soluciones más profundas de los problemas y derivadas de un simple "lavado" de culpas de grandes empresarios. Como bien han dicho Salomón y Anheier,²² la filantropía o beneficencia es una fuente de ingresos de las organizaciones en cuestión y además ni siquiera la única. Aún más, Wolch ha argumentado para los casos británico y estadounidense que los ingresos de la OC son crecientemente gubernamentales. En muchos casos los fondos gubernamentales de estas organizaciones ya superan a los privados, al grado que Wolch habla de la emergencia de un "Estado Sombra", que cada día se basa más en entidades voluntarias que no forman parte del Estado pero a través de las cuales éste extiende veladamente su presencia en la sociedad civil (lo cual presenta interesantes dilemas para las OC, que no podemos discutir aquí).²³

²⁰ Susan A. Ostrader. "Shifting the Debate: Public/Private Sector Relations in the Modern Welfare State", en S.A. Ostrader, y S. Langton (eds.). *Shifting the Debate*, New Brunswick, Transaction Books, 1987, p. 129.

²¹ Limitar la existencia de voluntarismo al sector en referencia de hecho limitaría la comprensión y fomento del mismo en el gobierno.

²² Salomón y Anheier. *Op. cit.*, p. 11.

²³ Jennifer Wolch. *The shadowstate; government and the voluntan/sector intranition*, Nueva York, The Foundation Center, 1990. Estos dilemas son de varios tipos. Discusiones de los mismos son ofrecidas en Melissa Middleton, "Competing contexts: the evolution of a nonprofit organization's governance system in múltiple environments", en *Administration and Society*, mayo, 1996; James Copestake, "NGO-state collaboration and the new policy agenda — the case of subsidized credit", en *Public Administration and Development*, Vol. 16, 1996; José Luis Méndez y Rogelio Ríos. "Admic y la política de promoción de la microindustria". Ponencia, Segundo Congreso Internacional de la ISTR, 1996.

Por otro lado, se ha usado también la noción de "sector independiente", especialmente en Estados Unidos (donde inclusive hay una entidad que lleva ese nombre). Sin embargo, Ostrander y Salomón²⁴ han resaltado dos defectos de esta denominación. En primer lugar, es poco precisa: estos sectores en realidad hasta cierto punto dependen del sector gubernamental, así como del "lucrativo". En segundo lugar, fomenta la escisión y el antagonismo entre estos sectores cuando el objetivo debería ser más bien fomentar la cooperación entre ellos (dada su interdependencia).

En el momento actual, en el que las esferas pública y privada nos son claramente distinguibles, las preguntas de carácter dicotómico que se cuestionan cuál de los sectores es más apropiado o más deseable no tienen ya sentido.²⁵ Un libro editado por Gidron, Kramer y Salomón que estudia varios países muestra que la relación entre el sector gubernamental y no gubernamental tiene tantos ingredientes de conflicto como de cooperación. De hecho, aún más, lo que emerge del libro es un "panorama no tanto de conflicto inherente sino de amplia cooperación y ayuda mutua en casi cualquiera de los países estudiados".²⁶ Para estos autores, aunque en general haya aumentado más recientemente, desde la posguerra el grado de cooperación ha tendido a ser inestable y a variar en función del nivel de análisis, los objetivos y funciones de las organizaciones, el momento histórico y las diferentes tradiciones nacionales.²⁷

Un término que ha venido ganando adeptos en los últimos años es el de "tercer sector", diferente del primer sector—gubernamental— y del segundo—lucrativo—. Este concepto busca abarcar el amplio y diverso universo de organizaciones que no son ni gubernamentales ni empresariales.²⁸ Según la definición de Gidron, Kramer y Salomón,²⁹ incluiría a organizaciones formalmente distintas al gobierno, sin propósitos de lucro, con reglamentaciones propias para

²⁴ Ostrander. *Op. cit.*; Lester Salomón. "Of market failure, voluntarism and third-party government toward a theory of government-nonprofit relations in the modern state", en Ostrander. *Op. cit.*

⁵ Ostrander. *Op. cit.*, p. 7; Jordi Guix Paya, "Entre públic i privat: Un Espai per a l'interès comú" en *Revista del CIFA*, Barcelona, No. 12, septiembre 1993.

²⁶ Benjamín Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salomón (eds.). *Government and the Third Sector*, 1992, p. 9.

En este sentido debe señalarse que en los países latinoamericanos y quizá en general en los de tradición jurídica romana, ha habido una diferenciación más clara entre lo público y lo privado. Aunque, como bien señalaron hace años Ostrander y Van Til, no todo lo público es o debe ser gubernamental, en nuestros países éste ha sido en mayor medida el caso: el Estado se ha reservado más dicho espacio e inclusive ha tendido a limitar la acción en el mismo de las organizaciones sociales. Por lo tanto la emergencia de estas organizaciones ha sido mucho más conflictiva y pasar de la lógica del conflicto a la de la cooperación ha tenido sus dificultades. Ver artículos de Ostrander. *Op. cit.*; Jon Van Til, "The Three Sectors: Voluntarism in changing Political Economy", en Ostrander (ed.), *op. cit.*; así como Gidron, Kramer y Salomón, *op. cit.*, pp. 8-29.

²⁸ Quizá precisamente por este carácter inclusivo, la organización internacional que busca reunir a los estudiosos del sector —la Sociedad Internacional de Investigación sobre el Tercer Sector— ha escogido este término.

²⁹ *Op. cit.*, p. 4

su autogobierno y que sirven a algún propósito público. Pueden proveer un servicio o tener un papel de representación y, por lo tanto, para ellos incluiría tanto a universidades, orquestas sinfónicas, asociaciones empresariales, sindicatos, partidos políticos, etcétera. Ante quienes duden que, por su extrema diversidad, tales organizaciones constituyan un sector distinto, estos autores señalan que el sector empresarial —cuando menos— es igual de diverso.

El problema con este término es que si bien su extensión permite abarcar la extrema diversidad del sector, quizá tenga una connotación demasiado amplia para identificar la novedad y relevancia de ciertos actores emergentes como las ONG (al menos en América Latina). Si ubicamos en una sola canasta a ONG, cámaras empresariales, sindicatos y partidos políticos, puede ser conceptualmente apropiado al nivel de definir tres grandes sectores y observar su importancia relativa a lo largo de las naciones, pero es probable que resulte poco fructífero en términos metodológicos y heurísticos, ya que al movernos a un nivel tan general no podemos identificar los nuevos procesos o estructuras socio-políticas.³⁰

Un debate relacionado muy de cerca al terminológico es el teórico-conceptual, es decir, el que gira no tanto o no únicamente alrededor del término que se debe usar, sino en torno a cuáles serían las características definitorias del sector. Salomón y Anheier³¹ han identificado cuatro tipos de definiciones: legal, económico-financiera, funcional y estructural-operacional. La legal las definiría como las organizaciones que el Estado reconoce legalmente como del sector. Sin embargo, esta definición sería difícil de aplicaren aquellos países que no definen o definen en términos legales vagos dichas organizaciones (en Estados Unidos se definen como aquellas que están exentas de impuestos). La económica-financiera se basa en el tipo de fuente de ingresos. Sin embargo, esta definición también sería difícil de aplicar porque frecuentemente estas organizaciones tienen varias fuentes de ingresos. La denominación funcional se podría basar en los propósitos de función pública de estas organizaciones. El problema aquí es que no es fácil definir qué es una función pública.

Dado todo lo anterior, Salomón y Anheier favorecen el último criterio, no tanto porque no tenga desventajas sino porque es el que tendría menos. Ellos utilizan el término global de organizaciones no lucrativas; entonces, en función del criterio que se basa en la estructura de las mismas, dichas organizaciones serían aquellas que son: 1) formales, es decir, están institucionalizadas en alguna medida; 2) privadas, es decir, ni son parte del gobierno ni tienen consejos directivos dominados por funcionarios gubernamentales (aunque puedan recibir apoyo gubernamental); 3) no lucrativas: toda ganancia obtenida es reinvertida en la misión básica de la organización; 4) autogobernadas: tienen procedimientos internos de gobierno que ellas

³⁰ Esto me surgió de algunas de las reuniones del proyecto de investigación sobre ONG en México y Centroamérica que un grupo de investigadores ha venido llevando a efecto en El Colegio de México.

³¹ Salomón y Anheier. *Op. cit.*

mismas deciden y 5) voluntarias: involucran una medida significativa de participación voluntaria (sin que esto quiera decir que todos sus ingresos provengan de donaciones o que la mayor parte de su personal sea de voluntarios).³² En función de esta definición, muy similar a la reseñada antes de Gidron, Kramer y Salomón, llegan también a la conclusión de que el sector abarca un amplio universo de instituciones. No obstante, Salomón y Anheier van más allá al desarrollar una "clasificación internacional de organizaciones no lucrativas" (similar a la que regula la clasificación de productos industriales a nivel mundial). La dividen en los doce grupos que muestra el cuadro 1.

Cuadro 1
Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas (ICNPO) de Salomón y Anheier

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Cultura y recreación 2. Educación e investigación 3. Salud 4. Servicios sociales 5. Medio Ambiente 6. Desarrollo y vivienda 7. Derecho, apoyo y política (incluyendo partidos políticos) 8. Intermediación y promoción del voluntarismo 9. Internacional 10. Religión 11. Industria, profesiones y trabajo (cámaras, sindicatos y asociaciones profesionales) 12. No clasificados en otro lugar. |
|--|

Fuente: Salomón y Anheier, "En busca del sector no lucrativo I: La cuestión de las definiciones", en *Umbra!XXI*, número especial 1, 1995, p. 19.

Si bien el término tercer sector o no lucrativo puede servir para ciertos propósitos, también podemos hablar de un subconjunto de organizaciones con características particulares en el que se puede incluir una mayoría de los grupos identificados por Salomón y Anheier. Se trata de las organizaciones que no buscan acceder al gobierno —lo que deja fuera a los partidos políticos—, que tienen un propósito laico —lo que excluye a las iglesias—, y que tienen intereses más amplios que los corporativos y por lo tanto reciben un alto porcentaje de sus ingresos de donaciones externas —lo que no incluiría a cámaras ni sindicatos. Hay entonces, en nuestra opinión, un subconjunto que estaría abarcando un muy alto porcentaje del tercer sector que merecería una consideración particular por su novedad y relevancia como actor o grupo de actores.

³² *Loe. c/7.*, pp. 14-18.

Femandes también critica la mezcla de tipos de organizaciones presente en la escala de Salomón y Anheier. Para él "la inclusión de los partidos políticos entre las 'organizaciones no gubernamentales' es cuestionable, ya que por su naturaleza los partidos políticos son organizados en función de la lógica del Estado".³³ Por otro lado, este autor ve las relaciones de las religiones con el sector como complejas puesto que, más allá de sus actividades sociales, buscan introducir a los fieles en otras dimensiones simbólicas. Por su parte, los sindicatos y asociaciones patronales cumplen más bien funciones de mercado. Una segunda crítica al modelo de Salomón y Anheier, y la que él recalca con mayor énfasis, es que se limita explícitamente a las organizaciones formales. En América Latina, señala con razón Femandes, existen una variedad de grupos informales que realizan actividades voluntarias. Estos grupos no suelen estar muy presentes en los países occidentales más desarrollados, por tener características "pre-modernas". Entre ellos están, por ejemplo, una variedad de centros espirituales, muchos de ellos con funciones curativas, organizados informalmente alrededor de curanderos o líderes espirituales de diversas denominaciones religiosas, y a los que en opinión de Femandes acude un número significativo de las poblaciones latinoamericanas. Otros grupos informales subrayados por este autor—y que en nuestra opinión son más importantes, ya que es probable que los anteriores sean significativos sobre todo en los países latinoamericanos con población afro-antillana—son los llamados movimientos sociales (asociaciones de vecinos, comunidades de base, movimientos de mujeres, homosexuales, etcétera.).

La definición de estos grupos como "movimientos" alude precisamente a su carácter relativamente informal, que los diferenciaría, por ejemplo, de las ONG. En todo caso, Femandes puede tener razón al señalar que si por este carácter más informal no se considera dentro del tercer sector a movimientos sociales y a la amplia variedad de centros espiritual-curativos, dicho sector (al menos en el caso de América Latina) "permanecerá como un concepto exclusivista, incapaz de abordar los problemas más profundos".³⁴

Una opción que comienza a ser usada en México es la de "organizaciones civiles" (OC). Canto³⁵ ha propuesto utilizarla en lugar de ONG. El problema con dicho término es que de nuevo lo civil es muy amplio. Una "asociación civil" (que en México es una figura legal) puede ser lo mismo una universidad, un centro de investigación que una ONG. Con todo, este término probablemente sea el menos cuestionable para definir a ciertos actores sociales emergentes, especialmente a lo que casi todo mundo en América Latina suele entender (aunque nadie pueda definir) como "ONG". Por esta razón, a falta de otro mejor, es que en este ensayo hemos utilizado sobre todo el vocablo de organización civil.

³³ Femandes. *Op. cit.*, p. 14.

³⁴ *Loe. cit.*, p. 132.

³⁵ Manuel Canto. Ponencia al Congreso Internacional sobre Organizaciones Civiles. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Casa de la Primera Imprenta, abril de 1996.

El punto aquí no es que debamos descartar términos como el de tercer sector (o los muy cercanos de no lucrativo o voluntario), por considerarlos inútiles o demasiado abstractos. El punto en realidad es que estos términos pueden ser útiles para ciertos propósitos o para movernos a un determinado nivel de abstracción o de análisis. En otras palabras, que diversos términos pueden ser útiles para diversos propósitos conceptuales o metodológicos, relacionados a niveles de análisis o grados de abstracción diferentes. Si por ejemplo queremos hacer una comparación o una aseveración correspondiente a muchos casos o casos muy distintos, podemos movernos en un nivel alto de abstracción (donde los conceptos tienen lo que epistemológicamente se denominaría una amplia "extensión" o denotación —es decir, incluyen muchos casos— y una reducida "intención" o connotación —es decir, incluyen pocos atributos.³⁶ Sin embargo, si lo que queremos es estudiar dentro de un país o grupo más similar de países la evolución e importancia de un sector más particular de grupos, deberemos movernos a un nivel menor de abstracción, que por incluir más atributos reduce el universo de casos.

Sartori³⁷ ha señalado que se debe evitar el "estiramiento" de los conceptos, tan natural al campo de la política comparada. En sentido similar, en otra parte he argumentado que las batallas terminológicas sólo se pueden superar o evitar utilizando variables, más que conceptos,³⁸ es decir, evitando los intentos de "descubrir" el santo grial conceptual con un término que sea "el mejor". Así, nuestro objetivo más bien debería ser establecer una escalera conceptual clara y rigurosa³⁹ que nos permita movernos no sólo horizontalmente sino también verticalmente entre la variedad de campos en los que puede valer la pena realizar investigación.

Por lo tanto, además de una clasificación horizontal como la ofrecida por Salomón y Anheier, podría ser útil una clasificación escalonada en función de niveles de abstracción. Construir escalas como ésta no es tarea necesariamente fácil, ya que hay que reflexionar bien sobre los rasgos que nos van a servir para bajar y subir por ella. Sin embargo, una escalera que conjuntaría varias clasificaciones verticales y horizontales desarrolladas hasta ahora para el estudio de grupos sociales podría ser la mostrada en el cuadro 2. En éste se establece una primera gran división entre Primer, Segundo y Tercer Sector, seguida por una división del último entre Partidos Políticos (que a su vez se pueden dividir en de Izquierda, Centro y Derecha), y grupos de presión. A éstos se les puede dividir en Religiosos (Protestantes, Multidenominacionales y Católicos) y Laicos. El siguiente escalón lo conformamos con los grupos laicos, que pueden ser Corporativos (Sindicatos, grupos profesionales y Cámaras), Civiles (Organizaciones

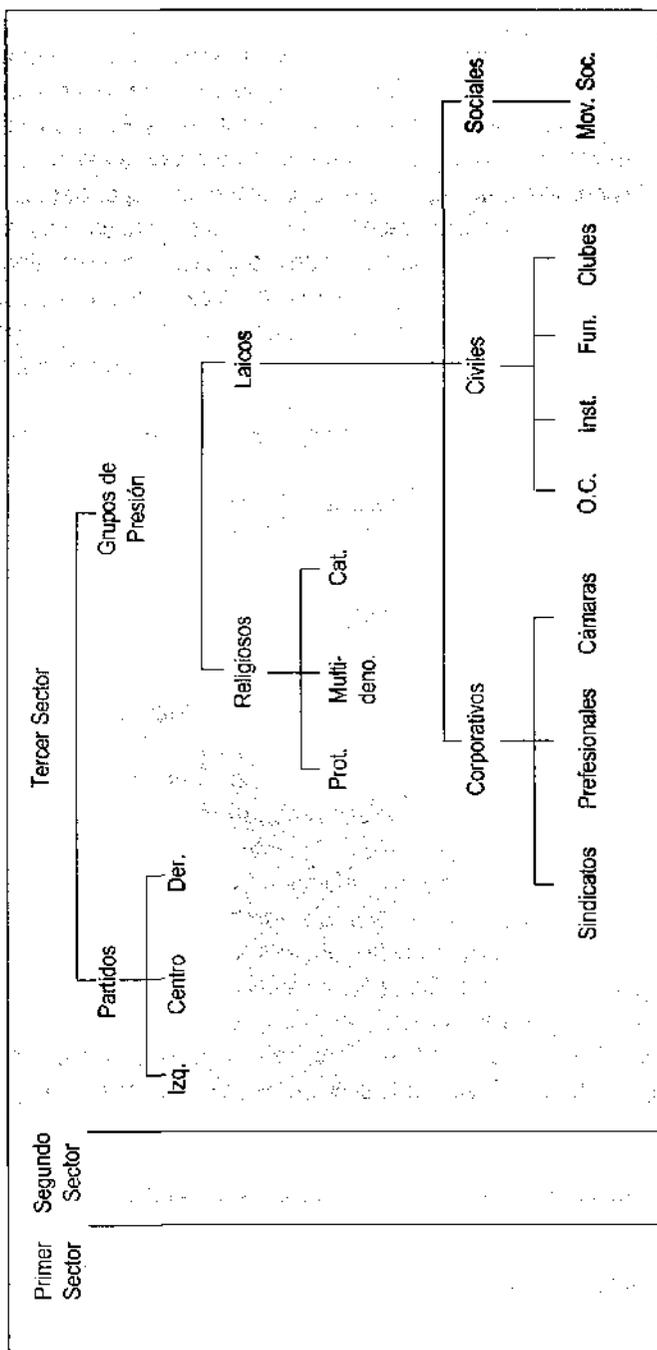
Mario Bunge. *La investigación científica*, Madrid, Ariel, 1985, p. 84.

³⁷ Giovanni Sartori. *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*, México, FCE, 1984, p. 294; también "Comparación y método comparativo", en Giovanni Sartori y Leonardo Moruno (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza, 1994.

³⁸ José Luis Méndez. *Op.cit.*, 1993.

³⁹ Sartori. *Op. cit.*

Cuadro 2
Clasificación escalonada de grupos sociales



Civiles, Organizaciones Intermediarias, Fundaciones, Clubs, etc.) y Sociales (básicamente Movimientos Sociales). Algunas organizaciones pueden combinar o traslaparse entre las categorías. Sin embargo, más que ser exhaustiva o perfecta, el objetivo fundamental de esta escalera es servir de guía general para moverse con mayor rigurosidad entre diversos niveles de abstracción.

Ahora bien, una vez establecida esta escalera conceptual y señalado que colocarse en cada uno de sus escalones puede ser útil e importante, habría que insistir en que para los países latinoamericanos en estos momentos puede ser más importante situarse en los niveles más bajos, ya que requerimos ver con claridad la importancia, evolución y comportamiento de ciertos actores que se han desarrollado más recientemente (que no son los partidos, cámaras, sindicatos, iglesias, ni siquiera incluso los movimientos sociales). Estaríamos refiriéndonos aquí, como se puede anticipar, a las OC.

El debate político-ideológico

En México y muchos otros países hay tanto promotores abiertos como críticos acérrimos de las OC (con sus variaciones intermedias).

Los que están a su favor las ven como una forma más de ampliar la democracia, los derechos civiles y humanos, etcétera. Así, en el caso mexicano son vistas como una manera de erosionar el autoritarismo tradicional del Estado mexicano. En términos generales, se les ha visto también como un mecanismo de construcción de redes de cooperación que, en términos sociales, permiten recuperar el sentido de comunidad y el bienestar social de las sociedades y que, en términos económicos, permiten impulsar el desarrollo económico. Esto no sólo a través de su participación en la ejecución de programas sino incluso en el diseño de los mismos. Para algunos, las OC son entidades que han tenido que surgir debido a la creciente crisis de mecanismos tradicionales de representación ciudadana, como los partidos políticos y la democracia electoral.⁴⁰

En países como los Estados Unidos, las OC se han desarrollado desde mucho tiempo antes que en los latinoamericanos. Si bien podemos hablar de una tradición que data de siglos,

Véase por ejemplo Ricard Goma y Joan Subirats, "L'elaboració pluralista de les polítiques locals, el paper de les ONG" en *Revista del CIFA*, Barcelona, No. 12, septiembre 1993; Kerianne Piestery Douglas Chalmers, "Non-governmental organizations, public policy and the changing structure of Mexican politics", ponencia preparada para el II Congreso Internacional de la ISTR, Ciudad de México, 18-21 de julio de 1996.

en los años sesenta y setenta hubo un crecimiento significativo de OC, sobre todo relacionados con derechos civiles, derechos de los consumidores, el tema del medio ambiente, etcétera. Para los noventa, el "tercer sector" administraba la mitad de las camas hospitalarias, la mitad de las universidades, la mayoría de los servicios sociales y casi toda la actividad cultural.⁴¹

Este desarrollo ha sido posible en gran medida por el mayor grado de confianza interpersonal que existe entre los ciudadanos y grupos sociales. Esto, junto con una supuesta mayor desconfianza respecto al Estado, ha promovido el amplio desarrollo de organizaciones o redes de cooperación social.⁴² Recientemente se ha venido hablando del concepto de "capital social" en referencia precisamente a esta capacidad para cooperar que han podido desarrollar los diversos grupos de algunas sociedades, lo que les ha dado una ventaja en relación a otras.⁴³

En la misma línea —aunque en sentido contrario—, algunos autores⁴⁴ han señalado cómo la intervención estatal en el área social —por ejemplo la guerra contra la pobreza y la expansión del Estado de bienestar en los Estados Unidos durante los sesenta— sólo logró romper las importantes cadenas asociativas que venían atacando con cierta eficiencia los problemas sociales, además de agravar en sí los problemas (ya que convirtió a ciertos grupos sociales en "bienestar-dependientes"; es decir, los hizo "adictos" a beneficios sociales como el seguro de desempleo, evitó que buscaran salir de su estado de pobreza y, por lo tanto, incluso pudo haber aumentado el tamaño de dichos grupos). Otra crítica es que al sistematizar y extender su intervención social, el Estado tendería a crear "islas de pobreza" (por poner un ejemplo, las unidades habitacionales creadas para atender de manera más concentrada a los sectores pobres se convirtieron en zonas de reproducción de la pobreza misma). Bajo esta mecánica es lógico que las demandas por atacar la pobreza nunca podrían satisfacerse.⁴⁵

Autores cercanos al Banco Mundial señalan como ventajas de las OC su mayor capacidad para acercarse a los grupos de extrema pobreza, fomentar la participación, operar con bajos costos, e innovar o adaptar.⁴⁶

Salomón y Anheier. *Op. cit.*, p. 9.

⁴² Véase la matriz que presenta Peters en relación a los niveles de confianza en diferentes países, en la cual las naciones latinas obtienen grados bajos de confianza. B. Guy Peters. *The politics of bureaucracy*, Longman, 1984. En una encuesta de la revista *Este País* de agosto de 1991 sólo 34% de los encuestados respondió que confiaba en los demás (en Lorenzo Meyer, "El presidencialismo mexicano; del populismo al neoliberalismo" (mimeo), 1973).

⁴³ Robert Putnam. *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 173.

⁴⁴ Charles Murray. *Losing ground*, 1984; N. Glazer, *The Limits of Social Policy*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1988.

⁴⁵ Glazer. *Op. cit.*, p. 7.

⁴⁶ M. Cernea. *Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local*, Washington, Banco Mundial, 1989, p.17,

Hay también los que adoptan una visión esencialmente crítica de las OC o cuando menos de su explosión reciente. Para algunos las OC obstaculizan o ponen en riesgo el fortalecimiento de los partidos políticos, el cual en países como México se ha venido dando sólo penosamente y es crucial para el desarrollo de un sistema democrático. Además, se critica la falta de responsabilidad (en el sentido de rendición de cuentas) y de representatividad real de dichos organismos. Se indica que muchos de ellos se parapetan bajo el escudo moralista de algún supuesto interés público de carácter neutral para defender intereses muy particulares, incluso al grado de ser (veladamente) instituciones de lucro.⁴⁷ Como vimos más arriba, se ha criticado también su (supuesta) tendencia a una mayor ineficiencia administrativa.

En ciertos países como Estados Unidos ha sido tal el desarrollo de las OC que algunos autores también han criticado su número excesivo y las importantes presiones que ejercen sobre el Estado, sobre todo cuando con frecuencia lo hacen desde una óptica demasiado particularista y limitada. Para el caso de este país, en un artículo reciente el politólogo James Wilson⁴⁸ señala que:

Actualmente el problema clave es el problema de la acción colectiva. El gobierno nacional...es activamente sitiado por cualquier manifestación de un interés o una facción. En gran medida... cualquier segmento concebible de la sociedad, tanto general como particular, tiene su vocero en Washington. Ahora que el gobierno puede hacer casi cualquier cosa y se le exige escuchar casi a todos, ¿alcanzará un balance entre costos y beneficios que sea en el interés de largo plazo del público?⁴⁹

Si tenemos en mente a algunas sociedades democráticas, como Estados Unidos o Alemania, donde se ha dado un fuerte crecimiento del Estado de bienestar y del déficit público, parecería que en efecto los individuos y los grupos piensan con mayor frecuencia en aumentar su bienestar, en impulsar un derecho o en aumentar el gasto para solucionar un problema que les preocupa. Superar estos déficit es difícil porque todo mundo está de acuerdo en reducirlos, siempre y cuando no sea afectando sus beneficios adquiridos sino los de los demás. Entre los políticos nadie quiere ponerle el cascabel al gato; al estar sujetos al juicio electoral, se niegan por supuesto a afectar a los grupos que los podrían reelegir. Estados Unidos ha venido encontrando formas de hacer recortes transversales, pero aun éstas no han sido fáciles de implementar. No ha sido fácil aprender que, como dice Wilson⁵⁰ en una frase que no es posible traducir, *not*

Este punto surgió en una plática informal con Soledad Loaeza.

⁴⁸ James Wilson. "New Politics, New Élites, Oíd Publics" en Marc K. Landy and Martin A. Levin, *The newpolitics of publicpolicy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, p. 263.

⁴⁹ Véase la opinión de Jonathan Rauch, autor de "Demosclerosis", en *Time*, 23 de enero de 1995, p. 40.

⁵⁰ Wilson. *Op. cit.*

everywrong should automatically create a right. O, en otras palabras, que los problemas sociales no se van a solucionar con el puro hecho de "arrojarles" dinero ni con el desarrollo de constituciones que, por caer en una espiral de creación de "derechos", más parecen programas políticos.⁵¹

Dada esta pluralidad y diversidad, en Estados Unidos surgió el concepto de "bote de basura" para explicar algunos comportamientos o estructuras organizacionales. Este concepto alude a procesos semianárquicos o "suelos" de toma de decisiones, en las que frecuentemente éstas se toman por mera coincidencia de actores o circunstancias (el arreglo entre las partes es entonces fortuito, como lo es en el caso del contenido de un bote de basura).

Todo lo anterior simplemente recalca que los países latinoamericanos no pueden simplemente "comprar" sin más las fórmulas elaboradas en países "más desarrollados", y que muchos organismos internacionales, especialmente los financieros, empujan sin mayores cuestionamientos. No se trata de que nuestras sociedades civiles estén "preparadas" a no para diversificarse y enfrentar nuevas tareas; se trata de mejorar en lugar de simplemente hacer tabla rasa del papel que ha jugado el Estado en la promoción de ciertos objetivos y especialmente el de la igualdad económica. En otras palabras, lo que se debe buscar no es simplemente o solamente reducir el papel estatal sino mejorar la coordinación entre Estado, iniciativa privada, grupos sociales y OC para el mayor desarrollo económico y social de nuestros países.⁵²

Si bien, como señalamos, autores cercanos al Banco Mundial han indicado algunas de las ventajas de las OC, también se han referido a sus problemas o riesgos, como son una limitada replicabilidad, sustentabilidad, capacidad técnica y visión programática. Por lo tanto, argumentan que su gran potencial no debería llevarnos a idealizarlas o considerarlas una panacea.⁵³

Ante todas estas ventajas y desventajas de las OC, la posición asumida por Ostrander hace ya casi diez años⁵⁴ aún parece la adecuada. Ella nos dice que:

El sector voluntario no es ni independiente de, ni opuesto a, ni sustituto del gobierno...
Nuevas teorías del sector voluntario...necesitarán enfocarse hacia las formas en que

Aquí existiría un desacuerdo con las recomendaciones ofrecidas por Fernandes, *op. cit.*, p.131. Si la elevación de dichos derechos a rango constitucional sirviera para en realidad mejorar su defensa, podríamos reconsiderar esta posición; desgraciadamente, éste no ha sido el caso.

⁵² Fernandes indica que mientras OC (él utiliza el término ONG) y movimientos sociales han cooperado bastante entre sí, se han aislado tanto de las masas (las formas premodernas de ayuda mutua) como de las élites (la filantropía empresarial). Fernandes *Op. cit.*, p. 122.

⁵³ Cernea. *Op.c/f.*, pp. 18-20.

⁵⁴ Ostrander. *Op. c/f.*, pp. 132-33.

estos sectores están mezclados unos con otros y en cómo sus relaciones emergen y cambian. Esto requerirá...hacer que las corporaciones y organizaciones voluntarias sean más públicamente responsables (*accountable*). El voluntarismo será definido como una actividad genérica que ocurre en los tres sectores y sirve como el *locus* de estructuras de mediación que los articulan y que vinculan al individuo con la sociedad más amplia en formas más habilitadoras (*empowering*) y menos alienantes que las actuales.⁵⁵

En cuanto al problema de su ineficiencia potencial, podemos decir que, dado que hay ejemplos a seguir, las OC o las redes de cooperación entre ellas y el gobierno pueden ser bajo ciertas condiciones eficientes en la consecución de sus fines. Algunos autores antes mencionados, como Brett o Putnman, han indicado con razón que un elemento necesario para esto es la reciprocidad. Sin embargo, por supuesto ésta no se da por generación espontánea. Se requiere de estructuras de incentivos y castigos, especialmente "morales", que aseguren tal reciprocidad, así como la comunicación y el acuerdo. Algunos elementos de dichas estructuras serían la homogeneidad relativa (en términos de educación, capacidades y lenguajes) y el número reducido de miembros.

III. Breves notas sobre modernización administrativa y los modelos arriba-abajo y abajo-arriba

El debate entre los dos modelos de decisión que hemos venido reseñando fue revivido recientemente en la discusión internacional sobre los procesos de modernización administrativa.

Dicha discusión ha girado en los últimos años alrededor del enfoque de la llamada Nueva Gerencia Pública, que se opone a los principios tradicionales de la administración pública y más específicamente al paradigma racional-legal. Según este paradigma, hay una separación entre política y administración, en la cual la primera define los fines y la segunda se limita a instrumentarlos. Los principios fundamentales son la igualdad del trato (despersonalización y uniformidad de los servicios), legalidad (procesos encima de resultados), especialización de funciones y división del trabajo, clara jerarquía y subordinación de los niveles administrativos inferiores a los superiores, profesionalización de los puestos, etcétera. Estos principios fueron

Para una posición similar—crítica de la postura supuestamente más antagonizante de Glazer—, véase Gidron, Kramer y Salomón, *op. cit.*, p. 6. Aguayo también asume una posición de complementariedad más que de sustitución, especialmente en referencia al gobierno y a los partidos políticos. José María Espinasa, "Entrevista con Sergio Aguayo" en *La Jornada Semanal*, No. 271, 21 de agosto de 1994, p. 20.

evidenciados o promocionados por autores como Weber, Tylor y Gulick. Este último desarrolló el término PSDORCOB para sintetizar algunos de estos proverbios fundamentales de la administración pública {*Planning, Staffing, Directing, Organizing, Reporting, Co-ordinating, Budgeting*}.⁵⁶

Un punto central de este paradigma es el de un servicio público de carrera, que garantice neutralidad, impersonalidad, mérito y profesionalismo de los integrantes del aparato administrativo del Estado. Como se puede ver, este paradigma encaja muy bien con la naturaleza y lógica del modelo de democracia vertical o de arriba-abajo y con la separación que hace entre política y administración.

Este paradigma administrativo comenzó a ser cuestionado en los países anglosajones sobre todo en los ochenta, con la llegada al poder de Margaret Thatcher. Una primera versión del nuevo planteamiento puso el énfasis en la flexibilización administrativa con el fin de poder implementar el nuevo y radical programa conservador. Ello implicó la promoción del retiro o salida de los funcionarios del sistema público de carrera, y la creación de una multitud de agencias desconcentradas del gobierno central con mayor autonomía decisoria y administrativa. A las mismas se delegaron una variedad de funciones tradicionalmente atendidas por órganos del gobierno central, es decir los departamentos o ministerios, los cuales ahora cumplirían básicamente funciones regulatorias. En los noventa se desarrolló, sobre todo en los Estados Unidos, una segunda versión, más coherente y comprensiva y que se promocionó bajo la etiqueta de la "reinención del gobierno".⁵⁷ Algunos de los principios esenciales del nuevo credo administrativo se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3
Principios básicos de la Nueva Gerencia Pública

1. "Clientelización"	(mayor atención al "cliente" o "consumidor" de los servicios)
2. Desregulación	(eliminación de trámites y regulaciones)
3. Desconcentración	(delegación a agencias semi-autónomas)
4. Eficientización	(concentración en los resultados más que en los procedimientos)
5. "Mercantilización"	(utilización de mecanismos de mercado o de competencia)
6. "Empresarialización"	(mayor disposición a la innovación y el riesgo)
7. Autofinanciación	(generación de recursos y no sólo ejercicio de gastos)

⁵⁶ Luther Gulick. "Notes on the Theory of Organization" en Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937, p. 13.

⁵⁷ Discusiones de este nuevo credo y otros pueden encontrarse en David Arrellano, "Gestión pública en Estados Unidos; crisis y estado del arte", en *Gesíónypo/ii/capúmca*, primer semestre, 1995; José Luis Méndez. *Op. cit.*

En la medida en que este nuevo modelo plantea una separación mayor de las entidades administrativas respecto al gobierno central y un acercamiento de las mismas respecto a los grupos sociales que deben atender (por ejemplo los diversos tipos de OC), se puede decir que se acerca al modelo de abajo hacia arriba.

Otros planteamientos han sido más radicales al proponer que la sociedad civil u órganos formados por ciudadanos sean quienes tomen las decisiones, o cuando menos que puedan influir fuertemente en las mismas. Se ha hablado en este sentido de los referendos populares, de los grupos de enfoque (suerte de jurados populares reunidos para discutir y proponer una medida respecto a un problema en particular), de las consultas vía Internet y otros medios electrónicos para la toma de decisiones (como las realizadas en el estado de Oregon), etcétera.

En México el punto de referencia más reciente respecto a la modernización administrativa es el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, publicado en mayo de 1995 por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. La elaboración y publicación de este programa fue en sí un hecho importantísimo en la historia publi-administrativa de México. Hacía muchos años que la política de modernización de esta crucial área había sido desatendida. Este programa adopta en cierta medida las orientaciones de la Nueva Gerencia, sobre todo en relación a las cuatro primeras propuestas arriba señaladas. Con todo, a la vez se fija como un objetivo importante la profesionalización del sector público y en esa medida podría llegara impulsar más bien un camino intermedio entre la nueva corriente administrativa y la clásica.

En otro lugar⁵⁸ me he extendido sobre la necesidad que tienen países como México de alcanzar un equilibrio entre ambas posturas y no vendría al caso repetirme aquí. Sería difícil referirse ahora a en qué medida la política mexicana de modernización administrativa alcanza este equilibrio, ya que este aspecto de la reforma y los otros arriba indicados apenas están en proceso de definición, aprobación o realización. En realidad, el programa es de naturaleza programática y estratégica —define objetivos más bien de carácter general que habrá que ver de qué manera y grados se van especificando y ejecutando. Además, cuando menos en lo referente a participación ciudadana, las reformas publi-administrativas son sólo un aspecto de la promoción de la participación ciudadana (otro deberá ser la reforma al estatuto de las organizaciones civiles, materia más bien correspondiente a la Secretaría de Gobernación y al Congreso de la Unión). En todo caso, vale la pena notar que el programa incluye una sección titulada "Participación y atención ciudadana". Aunque parece limitar el desarrollo de la participación ciudadana más directa a los programas distributivos y se refiere poco a las formas en que la ciudadanía puede extender y hacer efectivo el derecho a la información (por ejemplo sobre temas allende

los servicios gubernamentales disponibles), el programa abre espacios importantes a la participación y en general, por primera vez en muchos años, comienza a promover una actitud diferente del servidor público ante la ciudadanía. De esta manera, no obstante algunas insuficiencias, el programa definitivamente se inclina a fomentar un modelo democrático de abajo hacia arriba. Sería de esperarse que este programa condujera a un equilibrio de los dos tipos de democracia más que a una democracia meramente "delegativa" (especialmente si es acompañado pronto por reformas legales que permitan a las OC desarrollarse y participar más).

IV. Hacia un enfoque contingente de modelos decisorios u organizativos

Ante los dos modelos arriba descritos uno puede tratar de desarrollar la vía del aristotélico "justo medio". Un autor como Gramsci probablemente estaba pensando en esto cuando utilizaba el concepto de hegemonía, que expresa una combinación de las capacidades del zorro y del león, del consenso y la autoridad. Si el modelo democrático de arriba a abajo enfatiza la gobernabilidad sobre la participación y el modelo democrático de abajo hacia arriba hace lo contrario, podemos entonces quizá pensar en buscar una "gobernabilidad democrática". Entre las teorías de decisión, un modelo intermedio es el denominado de "exploración mixta" de Etzioni, en el cual se combina un enfoque maximizador amplio con uno incrementalista más enfocado.⁵⁹

El problema aquí es que la construcción de un justo medio no resulta en realidad sencilla, si es que es del todo posible. Además, tiende a generar soluciones uniformes para realidades distintas.

Con todo, podemos tratar de ir más allá, tanto si se trata de favorecer un modelo (el clásico arriba-abajo o el novedoso abajo-arriba) como de buscar un justo medio. Permittiéndonos una licencia lingüística, podríamos más bien buscar varios justos medios. En otras palabras, podríamos pensar en un enfoque contingente, que relacionara en forma adecuada las estructuras o formas de decisión con ciertas situaciones.

La dificultad con los enfoques contingentes tiene que ver con la definición de las dimensiones y de las variables a tomaren cuenta. Por ejemplo, podríamos pensaren desarrollar un enfoque por función, pero nos encontramos con que muchas estructuras son multifuncionales o cumplen una función en un momento dado y otra en uno diferente. En forma similar, uno de los problemas con el enfoque de las arenas de políticas públicas —que busca de

Amitai Etzioni. "La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones" en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, M. A. Porrúa, 1992.

manera parecida definir tipos de políticas— es que las políticas tienden a moverse entre un tipo de arena y otra.⁶⁰

Una forma de relacionar decisión con situación con cierta efectividad podría ser una matriz. Dicha matriz, no obstante, debería ser lo suficientemente compleja para abarcar un abanico amplio de situaciones reales y estructuras de decisión, pero suficientemente simple como para resultar clara y de fácil comprensión (y eventualmente, aplicación). Con este criterio en mente partiría de una matriz bidimensional presentada por Subirats,⁶¹ para desarrollar una matriz más completa aunque todavía mínimamente manejable. Se trata de una matriz tridimensional (que en realidad constituye entonces más bien un cubo) construida con base en tres elementos y cuatro teorías de decisión.

Los tres elementos serían: 1) el grado de claridad o certidumbre de los fines u objetivos, 2) el grado de claridad sobre los medios o instrumentos de las políticas (es decir, el grado de certidumbre sobre su efectividad en relación a los fines buscados) y 3) el grado de heterogeneidad de los actores. Este último elemento es el que conecta los primeros dos, ya que es un aspecto central de la acción colectiva que relaciona fines y medios (el cual a su vez expresa o sintetiza otros factores clave de dicha acción, como el número de actores, o las posibilidades de reciprocidad, comunicación o coordinación entre ellos). El primer elemento constituiría el eje vertical (CF, claridad de fines), el segundo el eje diagonal que va de izquierda a derecha (CM, claridad de medios) y el tercero el eje diagonal que va de derecha a izquierda (GH, grado de heterogeneidad).

Por el lado de las teorías, hablaríamos no de dos modelos de decisión (arriba-abajo y abajo-arriba) sino de cuatro, cada uno con diferente grado de participación o, en otros términos, de "organización" de la decisión. Para estos cuatro modelos partiríamos de cuatro teorías ya clásicas (sí no es que "las clásicas"), que serían las siguientes: 1) la racional-legal (Weber, Tylor, Ford, Gulick), con estructuras jerárquicas, que busca la maximización y/o el cambio radical (en la cual actores como las OC u otros del tercer sector tendrían poca participación); 2) la de racionalidad limitada (Simón), con estructuras semi-jerárquicas, que busca la satisfacción y un cambio moderado; 3) la del ajuste partidario mutuo (Lindbom) (hermano gemelo del incrementalismo), en el cual se busca un acuerdo amplio entre los actores, se le da mucha importancia a la negociación y por lo tanto el cambio tiende a ser "marginal"; y 4) la del "bote de basura" (March y Olsen), en la cual los acuerdos son fortuitos y las estructuras están muy "sueeltas" (estructura en la cual

Para una matriz de tipos de políticas construida con base en el enfoque de arenas puede verse Méndez, *op.cit.*, 1993.

⁶¹ Joan Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, MAP, 1992.

los actores sociales tendrían una participación muy amplia).⁶² Estos modelos podrían asociarse con ciertos tipos organizacionales; por ejemplo, siguiendo la clasificación de Mintzberg, el primero podría relacionarse con la "organización maquina" y el último con la "organización innovadora".⁶³

La matriz tendría ocho posibles celdas, cada una con una teoría de decisión (o combinación de ellas). En la primera de dichas teorías, las decisiones podrían ser altamente racionales, maximizadoras y aplicadas de arriba hacia abajo (es decir a ser ejecutadas como están formuladas), ya que hay una alta claridad y certidumbre tanto respecto a los fines buscados como a la efectividad de los instrumentos utilizados para alcanzar dichos fines; además se trata de una estructura altamente heterogénea donde a) las habilidades o capacidades técnicas de los miembros son diferentes o de distinto nivel (vgr. sólo pocos tienen capacidades gerenciales desarrolladas), y/o b) el número es tan grande que los métodos ampliamente participativos serían muy difíciles o tardados de aplicar.⁶⁴ Ésta sería la celda 1, en la parte superior derecha trasera del cubo, en la cual se ubican los valores "altos" (A) de cada uno de los ejes. En el extremo opuesto, el modelo sería el del bote de basura; aquí coinciden los valores "bajos" (B) de cada una de las dimensiones, ya que hay baja certidumbre respecto tanto a los fines como a los medios y además el grupo es poco heterogéneo (es decir es tan homogéneo en cuanto a su educación, capacidades y expectativas que las relaciones son más bien de "inter-pares"). La amplia y laxa discusión de fines y medios entre los miembros de la estructura se impone entonces como el método más adecuado. Ésta sería la celda 8, en la parte inferior izquierda delantera del cubo.⁶⁵

Para las restantes seis celdas podría ser más adecuado aplicar o pensar en tres estructuras intermedias de decisión: la de racionalidad limitada para las celdas 2 y 3 (que tienen dos puntuaciones "altas"), la del ajuste partidario mutuo para las celdas 6 y 7 (que tienen dos puntuaciones "bajas"), y una combinación de estas dos estructuras para las celdas 4 y 5 (aunque

Las dos últimas teorías se acercan al enfoque de "redes de políticas". Hay diferentes tipos de redes que podrían llevar a una clasificación más amplia de estructuras descentralizadas, pero esto complicaría nuestro esquema en exceso. Aunque el autor no se extiende sobre cuándo se puede usar cuál, tres estrategias distintas para manejar redes puede verse en Erik-Hans Klijn. "Analyzing and managing policy processes in complex networks", en *Administration and Society*, 28 (1), mayo de 1996.

⁶³ H. Mintzberg. *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1979; H. Mintzberg y J.M. Quinn. *The strategy process*, Nueva York, Prentice Hall, 1991.

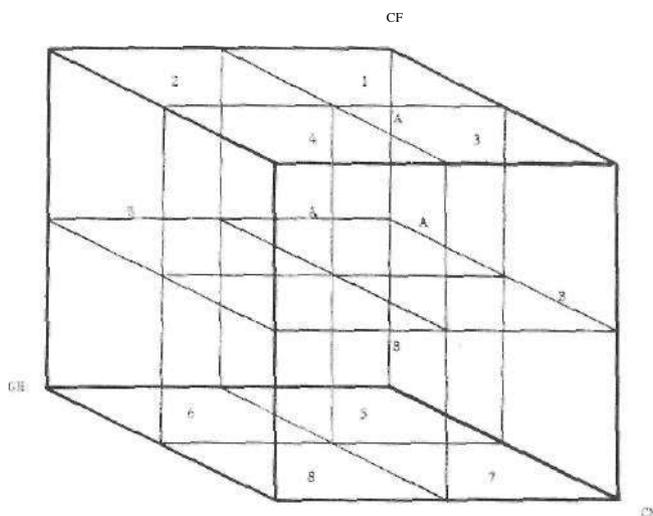
⁶⁴ Cuando menos en función del tiempo que los actores consideren apropiado o disponible para la toma de una decisión. Este método no tendría por qué implicar, sin embargo, la exclusión absoluta de la participación de los niveles "inferiores" de la jerarquía o la ignorancia total de sus preferencias o necesidades, aunque la participación más bien se daría en una primera etapa o bajo la forma de consulta. Véase Brett, *op. cit.*, 1996, p. 14.

⁶⁵ Quizá esta estructura sería en la que se podrían aplicar mayormente los planteamientos de la *Escuela Crítica* o algunos de los nuevos métodos decisivos —como los jurados, grupos de enfoque, etc.—, por carecerse de experiencia social acumulada respecto a objetivos y medios.

mayormente de racionalidad limitada en la 4, debido a que, no obstante tenerse dos puntuaciones bajas, se tiene más claro lo primero, es decir, los fines a seguir; la celda 5 sería al revés, es decir, mayormente de ajuste partidario mutuo, ya que aunque tiene dos puntuaciones altas tiene poco claros los fines).

La figura 1 muestra la matriz-cubo a la que estamos haciendo referencia.

Figura 1
Matriz tridimensional de modelos decisores y situaciones



CF = Claridad de fines

CM = Claridad de medios

GH = Grado de heterogeneidad

Fuente: Elaboración propia a partir de matriz bidimensional presentada en Joan Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, p. 82.

No tendría ya espacio en este ensayo para discutir con un mínimo de claridad qué áreas de las políticas podríamos ubicar en cada celda y consecuentemente qué estructura recomendaríamos para ellas. Tentativamente, políticas como la de salud pueden estar más cerca del modelo racional-legal por contener mayor claridad de fines y medios y una mayor heterogeneidad

(vgr. técnica) entre objetos y sujetos de las políticas. Tampoco podemos aquí adentrarnos en explicar las causas que pueden estar detrás de cada celda. Para ello tendríamos que analizar una variedad de dimensiones o niveles que afectan las políticas públicas (vgr. contextual, institucional, reticular, organizacional y humano).⁶⁶

El punto central es que debemos evitar que el proceso de cambio se guíe por un sólo esquema político-organizativo, sino que permita conocer y aplicar en la forma más rigurosa posible diferentes combinaciones de organización desde arriba y participación desde abajo.

Comentarios finales

Uno de los objetivos de la reforma del Estado en México ha sido el de desarrollar nuestra democracia. En este ensayo hemos buscado argumentar que la democracia tiene varias dimensiones y que es necesario darle importancia a todas ellas. En otras palabras, que es necesario avanzar en el desarrollo de la democracia participativa (y de la democracia abierta) para evitar caer en una simple democracia delegativa.

Al mismo tiempo, sin embargo, se indicó que la reforma del Estado no puede ni debe buscar sólo mejorar nuestra democracia. En otros términos, que debemos mantener también en la ecuación el factor gobernabilidad. La ciudadanía desea la participación, pero no quiere ni puede gobernar. Es decir, tiene recursos y tiempo limitado para dicha participación, y si ha elegido un gobierno es para que gobierne. Exige participación, pero también que el Estado se haga responsable de su tarea y tome decisiones con un mínimo de efectividad y oportunidad.

En este sentido, la acción colectiva efectiva puede conseguirse a través de diferentes formas, una de las cuales sigue siendo el modelo racional-legal. Éste no puede ser simplemente olvidado o descartado por completo ante el desarrollo de determinadas modas administrativas. En otras palabras, por más que en principio estemos a favor del mismo, el desarrollo del tercer sector, el modelo socio-político de abajo hacia arriba, la "reinención" del gobierno (Osborne y Gaebler) o el "Estado-red" (Kliksberg),⁶⁷ éstos no pueden verse como una sola receta a aplicar al pie de la letra y en todos los casos. En primer lugar, hay que tener siempre en mente que

Merille S. Grindle y Mary E. Hilderbrand. "Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?", en *Public administration and development*, Vol. 15, 1995.

⁶⁷ Bernardo Kliksberg. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Bernardo Kliksberg (compilador), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP-Fondo de Cultura Económica, 1994.

éstos son modelos surgidos en algunos países más desarrollados y que en opinión de algunos han estado asociados a una creciente demoesclerosis (Rauch). En segundo lugar, la realidad social es demasiado compleja para limitarnos a visiones dicotómicas que sólo observan el viejo y el "nuevo" paradigma.

Tres ideas principales nos resultan de las reflexiones anteriores.

1) La reforma del Estado debería de introducir algunos cambios fundamentales que permitieran una participación más directa en la toma de decisiones. El desarrollo actual del país y las condiciones crecientemente "postmodernas" en que se desenvuelve así lo exigen. Por ejemplo, se debería de cambiar el estatuto actual de las OC con el fin de darles más libertad y facilidades (entre ellas, fiscales). Son una expresión más de la democracia, no necesariamente excluyente respecto a la de los partidos políticos. Al mismo tiempo, sin embargo, debería de fijarse más claramente su responsabilidad y posibilidades de representación, y hacer que su administración sea también suficientemente transparente y profesional. El objetivo entonces debería ser el establecimiento de un marco general que concilie mejor democracia y gobernabilidad.

2) La consecución de una gobernabilidad democrática va más allá, sin embargo, de este mayor acercamiento aun "justo medio" a través de la reforma del marco general. Después de este punto, la reforma del Estado se vuelve algo mucho más complejo (cuando menos en su dimensión participativa o de las políticas). Se trata ya de la siempre difícil tarea del aterrizaje de dicha reforma. Y más que de un gran avión, el Estado y la nación están compuestos de una flota de aviones de diverso tamaño y tipo. Cada uno deberá buscar su propio equilibrio para aterrizar adecuadamente sobre la gobernabilidad democrática. En otras palabras, la relación cotidiana entre gobernantes y gobernados es en extremo fluida, diversa y compleja para fijar formas o líneas uniformes en los niveles intermedios o más específicos.⁶⁸ La "razón" particular entre autoridad y participación es ya tarea de decisores y actores en cada área.

Esto no tiene por qué implicar caer en el relativismo absoluto, sino más bien en un "relativismo guiado". Y aquí es donde entraría el enfoque contingente y la matriz-cubo que hemos propuesto. Esta matriz no pretende ofrecer recetas o soluciones definitivas. La ofrecemos más bien como una guía inicial para aprender a definir mejor diferentes situaciones, siempre particulares y específicas, y en esa medida aprender a atacarlas mejor. Sería un instrumento para la labor "artesanal" del decisor,⁶⁹ quien, justo como un buen artesano, tiene que sentir y dar

Algo similar se aplica de hecho a la reforma del sistema de relaciones intergubernamentales de un país, que requiere de diferentes estructuras según las características o capacidades de cada región.

⁶⁹ Giandomenico Majone. "Los usos del análisis de políticas" en Luis F. Aguilar, *op. cit.*

forma de una manera particular a cada decisión en función de las circunstancias que la enmarquen. La definición de dichas circunstancias y por lo tanto su clasificación en una u otra celda con frecuencia será materia de debate, en cuya resolución la matriz tiene poco o nada que decir. Esta función de guía más que de receta se referiría igualmente a la otra aplicación que propusimos del enfoque contingente, es decir, la escalera conceptual descrita en la segunda sección con el fin de enfrentar mejor la comprensión y estudio del tercer sector.

Dicho lo anterior, terminaría con dos comentarios adicionales sobre el vínculo entre la reforma global —la "del Estado"—y particular—la "de las políticas".

Sin predeterminarlas, la reforma del Estado debería de facilitar la emergencia de las diversas estructuras de decisión posibles, lo que para el caso mexicano significa sobre todo establecer un marco que permita (también) la emergencia de estructuras descentralizadas. Como he señalado en otra parte, conforme se va pasando de las estructuras más centralizadas a las menos, mayores tienden a ser los problemas de descoordinación y la necesidad de enfrentarlos. La coordinación no surge tanto o solamente del establecimiento de estructuras coordinadoras formales, sino más bien de cuando menos otras cuatro fuentes: 1) lenguajes y códigos comunes (vgr. "profesionales"), 2) una cultura de tolerancia democrática (es decir, la disposición a oír y entender a otros grupos o individuos), 3) estructuras de incentivos "morales" y no sólo legales y monetarias (es decir, donde los incentivos y castigos tienen que ver con la reciprocidad y la inclusión o exclusión social), y 4) la difusión amplia de la información, es decir, una democracia "abierta".⁷⁰ Entramos entonces en las otras dimensiones cruciales de la reforma global del Estado sobre las que el gobierno de Zedillo ha manifestado alguna preocupación, ya que algunos de los mecanismos que permitirían destrabar dichas fuentes serían una mayor profesionalización, educación y entrenamiento en el gobierno y las OC, así como un mayor acceso de la ciudadanía a la información sobre los procesos gubernamentales y las bases que los sustentan.

El segundo comentario se refiere a que por desgracia hay una tendencia entre los decisores a mostrar que tienen claro qué hacer y cómo hacerlo. Por presiones de diverso tipo o por la necesidad de construir una cierta imagen, generalmente prefieren mostrarse seguros de lo que están haciendo. Cuando las situaciones son en realidad como las de las celdas 5 a la 8, los resultados pueden ser desastrosos o raquíticos, por lo que la tarea que viene enseguida es la de maquillar los errores o las insuficiencias. Sin embargo, en los pocos casos en que se logra taparlos, el maquillaje generalmente no tarda en caerse. De esta manera, más que en fines o

Méndez. "Estudio Introductorio", *op. cit.* Véase también Femandes, *op. cit.*, p. 129, así como Grindle y Hilderbrand, *op. cit.*, pp. 455-461. El tema de los vínculos "morales", tiene que ver con al ahora tan discutido tema del capital social, inicialmente planteado por Saint Simón, Gramsci y sobre todo Durkheim.

medios *per se*, el criterio debería ser mostrar seguridad en el conocimiento de la situación a enfrentar y en la estructura que mejor le corresponde y que implique la mayor eficacia posible. La clave del éxito en este sentido estaría más en el "cómo" que en el "qué" y sería deseable que la profesionalización y entrenamiento de los funcionarios públicos facilitara esta actitud.