

EL COLEGIO DE MÉXICO



**ESTADO, LEGITIMIDAD Y MERCADO:
Dos tipos ideales**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

Mónica Judith Sánchez Flores

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
5ª PROMOCION
MEXICO D.F., 1995

PREFACIO

La idea original de esta tesis era investigar la razón por la cual coexisten en México agencias gubernamentales eficientes y de cambio dinámico —generalmente ligadas a la apertura de los mercados nacionales al libre comercio— con agencias gubernamentales que arrastran problemas de diseño e implementación de políticas —generalmente ligadas a la provisión de beneficios sociales. Esa discusión se relacionaba con la importancia del centro en México, no sólo como el lugar donde se concentra el poder político, sino también como el lugar donde se lleva a cabo el intercambio con los sistemas más modernos y complejos del mundo. La investigación original sobre el centro en México y sus dos ámbitos de actuación (el sistema mundial y la periferia) se convirtió entonces en una elaboración teórica de dos tipos ideales donde el Estado y el mercado se relacionan de distinta manera, y al hacerlo, sientan las bases para que el primero se legitime frente a la sociedad. En realidad, lo que hice fue suprimir la investigación empírica en torno a las ideas que yo tenía sobre la creación y reproducción de organizaciones formales en México, para concentrarme en lo que habría sido el capítulo teórico de la tesis que resultó ser demasiado extenso. Para cubrir teóricamente los temas que me interesaban era necesario adentrarme en la discusión sobre el Estado, la legitimidad de las estructuras gubernamentales y el papel del mercado en la formación de dichas estructuras. Esto me llevó a investigar las concepciones teóricas sobre Estado, legitimidad y mercado.

Encontré que en las clásicas concepciones del Estado, si bien se encuentra presente la noción de legitimidad, rara vez se hace referencia al mercado como determinante de los dos anteriores. O bien, si se ligan Estado y mercado, la idea de legitimidad se disuelve en el fondo. Mercado y legitimidad nunca se encuentran ligados. Ante esto, me pareció pertinente elaborar un sistema claro de conceptos en el que, de pronto hilvanara y de pronto tejiera entre ideas creadas por pensadores clásicos y contemporáneos, para exponer por qué creo que estos tres conceptos —Estado, legitimidad y mercado— se encuentran íntimamente relacionados, e incluso, determinan en gran medida la manera

en que los individuos interactúan en sociedad. En torno al concepto de Estado y sus estructuras modernas (burocracia) la base clásica que utilizo es Max Weber, además de los conceptos y descripciones de Parsons y sus seguidores (García Pelayo) sobre los sistemas sociales. Sin embargo, gran parte del cuerpo teórico de esta tesis se basa en el trabajo de Niklas Luhman en torno a la diferenciación de los sistemas, y en sus desarrollos recientes que sobre *complejidad* en la comunicación dentro de los sistemas sociales. Para ampliar estas consideraciones me baso también en el trabajo de dos biólogos chilenos --Maturana y Varela-- que han desarrollado un concepto revolucionario en la descripción del modo en que interactúan los organismos vivos en sus ambientes naturales: la autopoiesis. Aunque ellos tienen reservas en cuanto a la aplicación de su teoría a los sistemas sociales, Gareth Morgan hace un excelente trabajo al usarla como metáfora del funcionamiento organizacional en las sociedades más modernas y diferenciadas funcionalmente. Otra parte teórica de esta tesis se basa en el Nuevo Institucionalismo desde una perspectiva organizacional, que busca una aplicación más explicativa de los conceptos desarrollados por sus antecesores: la escuela de Parsons y la teoría general de sistemas. El estudio de las instituciones ha despertado interés en sociólogos y politólogos, pero la perspectiva económica sin duda ha enriquecido el debate enormemente; aquí utilizo también varios trabajos de Douglas North dentro de la economía de las instituciones. El resultado es un mosaico de ideas de autores clásicos y contemporáneos en un acercamiento a la teoría del Estado-nación cuyas estructuras dependen del mercado y de la diferenciación social para legitimarse en diferentes entornos.

Aprovecho este espacio para agradecer, primero que nada, al Señor Todo Poderoso por haberme hecho depositaria de ideas, razones, e intuiciones que de un modo u otro me llevaron a escribir esta tesis. Agradezco a mi padre su sabiduría al moverme a estudiar en El Colegio de México y su incondicional apoyo en todas mis empresas; a mi madre su constante amor y comprensión y a mis hermanos su enriquecedora presencia en mi vida en todos aspectos; la

convivencia familiar que va de lo tribal a lo moderno, con todos sus elementos mágicos y racionales. Agradezco igualmente a mis maestros y amigos sin cuyas oportunas intervenciones y apuntes esta tesis no habría sido posible; en especial al profesor Mauricio Menno por su paciencia y entusiasmo en este trabajo, a los profesores Francisco Gil Villegas y Humberto Garza por su interés en su desarrollo y al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva y el Maestro Alan Arias por el apoyo brindado en su realización. Agradezco también a Roberto Martínez su ayuda en enviarme tan oportunamente la tesis de Jacques Hymans desde Harvard.

El trabajo que aquí presento pretende mostrar una perspectiva de la relación que puede existir entre las estructuras gubernamentales y sus formas de organización, la estructura social y la estructura económica en un entorno. Argumento que esa relación está determinada por la legitimidad del Estado (y de sus estructuras, por ende). Ofrezco una disculpa al lector por presentarle sólo esta perspectiva, pues la creencia de la sociedad en la legitimidad de su gobierno se determina también por sistemas de creencias que no tienen que ver únicamente con determinantes racionales de la conducta humana: la religión, los dogmas, las pasiones y emotividades, algunos de los cuales son susceptibles de ser estudiados científicamente para ampliar nuestra visión racionalista de los mismos. Sin embargo, la interacción humana, gracias a Dios, está llena de misterios a los que se accede por medios distintos de la ciencia. Creer que sólo ésta nos puede mostrar la verdad de la naturaleza humana equivale a pensar que un montón de hojas muertas puede ser un árbol. Sin embargo, como dice un discípulo del Maestro Sheng-Yen "para aquellos que nunca han visto un árbol, aún las hojas muertas pueden contener una lección sobre la naturaleza de los árboles" ***

ÍNDICE

Introducción	I
I. Metodología y conceptos	13
II. Estado con mercado	33
A. El régimen político moderno	35
B. Los subsistemas en el amplio sistema mundial	48
C. La tecnología de punta y el gran capital en el cambio organizacional y la reducción de costos	58
III. Estado sin mercado	67
A. La ausencia del mercado (o la economía informal)	69
B. El régimen político no moderno	76
C. Las estructuras verticales racionalizadas	91
D. Los mitos racionales	103
IV. Posibles aplicaciones de los tipos ideales	107
A. El rompimiento con la tradicional estructura burocrática de Barzelay	111
B. El establecimiento de los "sistemas computacionales abiertos": de Europa para el mundo	117
C. Los mitos racionales de la descentralización educativa en México	127
D. El Programa Nacional de Solidaridad en México en el periodo 1988-1991	135
Conclusiones	143
Referencias bibliográficas	150

INTRODUCCIÓN

Desde que el mundo ha tenido conciencia de si mismo, es decir, desde que el hombre descubrió todas las fronteras que en este planeta existen, han tomado lugar diversos movimientos de riqueza, recursos, cultura, razas, poder, sincretismo en fin un sinnúmero de intercambios que han transformado la faz de la tierra. Sin embargo, a lo largo de innumerables sucesos e interacciones, quedó claro para el mundo entero que Occidente había logrado la más exitosa dominación de la materia por medio de la ciencia, y que esa dominación se manifestaba en la generación de riqueza y la llamada *utilidad* capitalista. Desde entonces, las estructuras de dominación en el mundo se han transformado en torno a las de Occidente y las económicas se han fusionado e interconectado mundialmente hacia una mayor producción de esa *utilidad* impalpable, que hoy toma forma de creencia, y que se ha constituido en el mundo contemporáneo en un verdadero unum de la felicidad.

La dominación política que hasta la Edad Media se había legitimado por creencias mágicas, providenciales y religiosas, comenzó a legitimarse, primero en Occidente y después en el resto del mundo, por la creencia en la legalidad de las normas y reglas racionalmente establecidas. Casi todo el resto del mundo no occidental asumió para sí mismo el modelo eurocentrico de Estado-nación, que reivindicaba una serie de valores universalistas. Lo anterior podía explicarse por la conquista del mundo de un Occidente imperialista y por el asombro que causaba su dominio sobre la materia --asombro que, en última instancia, es siempre comparable al que causaron los espejitos que Cortés intercambió por oro-- o podía explicarse de alguna otra manera, pero ese no es el propósito de este trabajo. Lo es, sin embargo, poner de relieve que actualmente y en todo el mundo, el modelo eurocentrico de Estado-nación gobierna sobre la sociedad, siempre a través de organizaciones formales o estructuras verticales racionalizadas.

Parece que en la actualidad el mundo ha evolucionado a un momento en el cual es deseable que cada unidad política, que se denomina Estado, gobierne a través de una estructura de

dominación que se ajuste al modelo eurocéntrico de Estado-nación. Ese modelo reivindica valores universalistas de libertad e igualdad —como lo establece la herencia política de la Revolución Francesa— y también una fuerte valoración de la democracia como sistema político legitimador --sobre todo después de la caída del muro de Berlín y del régimen socialista soviético. Sin embargo, los rasgos que mejor definen a ese modelo de manera general, se encuentran esbozados en el tipo ideal de dominación legal-racional weberiano.

Max Weber describió el tipo ideal de dominación legal-racional como una estructura de poder donde la probabilidad de encontrar obediencia a los mandatos estatuidos de modo racional (con arreglo a fines o valores), obedeciendo a reglas abstractas pactadas por una asociación, cuyo soberano legal típico observa una conducta que obedece al orden impersonal de esas reglas. El que obedece sólo lo hace como miembro de la asociación, y obedece al derecho, no a la persona que encarna la autoridad. De modo que los miembros están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional, y objetiva otorgada a la autoridad por el orden pactado. Según Weber, tal tipo ideal de dominación --o cualquier otro-- no se conforma nunca con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores, siempre procura despertar y fomentar la creencia en su *legitimidad* (Weber 1964:170).

La legitimidad para Weber es la creencia de los dominados en que quien encarna la autoridad tiene el derecho legítimo de ocupar ese lugar, pero como no obedece a motivos materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores, es de un lado, una *pretensión típica* de legitimidad para el dominador y, de otro, un verdadero acto de fe para el dominado. Sin embargo, aquí argumento que en un mundo político secularizado y de constantes intercambios económicos para la producción de riqueza a través de organizaciones formales, ya no es posible fomentar la creencia en la legalidad de los actos gubernamentales, mas que a través de una creencia accesorio

en que tales actos crearan un ambiente de certidumbre para que el intercambio tome lugar; es decir, a través de la reducción organizacional e institucional de los costos de interactuar y producir.

Para fines de análisis es posible decir entonces que los Estados en el mundo han adoptado, de una u otra manera, los rasgos del tipo ideal legal-racional: los occidentales de una manera natural dentro de su evolución, y el resto, como una verdadera misión modernizadora. El *Zeitgeist* (espíritu del tiempo) actual dicta que las naciones han de gobernarse por estructuras políticas racionales legítimas. Las naciones que se basan aún en prácticas premodernas (dominación tradicional) se contemplan, desde la perspectiva occidental y occidentalizadora, como poco civilizadas o en transición hacia algún periodo superior de desarrollo.

Sin embargo, no es gratuito que el resto de las naciones no occidentales independizadas, o nunca conquistadas, hayan establecido preceptos legal-racionales para la formación de sus Estados. Como he dicho, en algún momento fue evidente que Occidente había sido muy exitoso en dominar el mundo material por medios científicos sistematizados y, por ende, en producir riqueza también de manera sistemática.

Actualmente, esa producción capitalista de riqueza traspasa como nunca antes las fronteras de los Estados-nación debido, en parte, a la complejidad creada por la diferenciación funcional de la sociedad en especializaciones cada vez más atomizadas, y en parte, a la transformación de las estructuras productivas en el mundo que de más en más pierden su carácter de economías industriales aisladas para convertirse en economías de servicios interconectadas e interdependientes. La llamada *globalización* económica actual ha causado una ruptura con la dominación legal-racional weberiana, basada en la jerarquización e impersonalidad del poder político y de la administración pública, y sobretudo, en su legitimidad por la sola creencia en la legalidad de los actos de autoridad. El rompimiento con estructuras verticales racionalizadas lo encarnan más claramente las empresas capitalistas transnacionales, que hoy son las más exitosas

en producir crecimiento económico y que se desagregan en unidades parcialmente autónomas, cuya sujeción a una autoridad central obedece más a una lógica de coordinación que de sumisión a la línea de mando. El ejemplo actual de una administración pública no weberiana y que no obtiene legitimidad únicamente por la creencia social en la legalidad de sus actos, es el órgano ejecutivo de la Unión Europea —la Comisión Europea (CE)— único en el mundo de su naturaleza. Además, ante la existencia cada vez mayor de empresas que trascienden las fronteras de los Estados, estos deben crear estructuras públicas que puedan constituirse en árbitros cada vez más eficientes de la interacción económica, lo cual hace de sus estructuras gubernamentales entes coordinadores antes que dominadores.

Si actualmente el tipo de dominación que predomina en el mundo es el legal-racional —que se manifiesta en organizaciones formales y en estructuras verticales racionalizadas— y ya no es posible hablar de la legitimidad de este tipo ideal de dominación por la sola creencia en la legalidad de las ordenaciones y el derecho de mando de la autoridad legal, queda preguntarnos cuál es la creencia que da legitimidad al orden secularizado dentro de cuyos parámetros interactúa la sociedad. Aquí considero que la organización gubernamental es la manifestación estructural y material del Estado. La pregunta básica de esta tesis es ¿qué da legitimidad a esa organización?, y en segundo término, ¿cómo se configuran las estructuras del gobierno para obtener legitimidad frente a la sociedad que preside?

La hipótesis básica de este trabajo es que el Estado-nación en el mundo, con una estructura legal-racional que hoy predomina, es legítimo en tanto que sus estructuras pueden producir la creencia de que son capaces de reducir los costos sociales de producir e interactuar, pero en un mundo político secularizado, esa creencia debe estar sustentada en logros tangibles. Los tipos ideales de dominación que Weber describió se basan en la racionalidad que cada sociedad utiliza para dar sustento legítimo a la autoridad que los preside. Así, el tipo legal-racional domina sobre

una sociedad que cree en una serie de reglas racionales que siempre se aplicaran y que se desligan de las consideraciones personales de aquellos que tienen el poder: el tipo tradicional domina sobre quienes creen que las costumbres ancestrales son un sustento solido y justo para el ejercicio del poder, y el tipo carismatico domina cuando los gobernados creen en que las cualidades personales del héroe lo hacen un buen líder a quien otorgar el poder. Sin embargo, en el fondo de estos tres tipos ideales de dominación legitima existe una creencia común. Para los gobernados, la razon primordial de que esa autoridad exista es que sea capaz de crear un orden claro dentro del caos e incertidumbre que predominan ante nuestros sentidos.

Existir en el caos genera una serie de costos de todo tipo, que tienen origen en la incertidumbre con respecto a la integridad fisica de cada individuo —sobre todo en el mundo secularizado— y que se complejizan conforme lo hacen las sociedades. La permanencia de los tipos de dominación tradicional y carismatico se asegura a través del fomento en la creencia en tradiciones religioso-ancestrales y en cualidades heroicas extraordinarias, respectivamente. Cada uno de esos tipos ideales de legitimidad tienen su propia manera de recrearse basandose en creencias cuya prueba se encuentra en ámbitos extramundanos, en ámbitos que escapan a la verificación palpable. La creencia en que la autoridad de esos tipos de dominación es legitima, puede reducir los costos de existencia en un mundo de incertidumbre anímicamente o de manera espiritual. Sin embargo, los beneficios de la dominación legal-racional deben tener efecto en este mundo y ser verificables en tanto que el ejercicio de la autoridad cause una mejora en las condiciones de vida de los dominados, quienes sólo así legitimizaran el poder legal-racional. Por lo mismo, discuto aquí que lo que otorga legitimidad a un Estado-nación secularizado con una estructura de dominación legal-racional no es sólo una creencia en la legalidad misma, sino en que esa legalidad y las estructuras gubernamentales que produce sean capaces de reducir los costos de existencia, interacción y producción a los dominados.

El Estado legal-racional es la institución que el hombre creó para hacer mas ordenada su existencia material en un mundo secularizado donde reina el caos; para crear certidumbre donde predomina el riesgo y la incertidumbre; en fin, para reducir los costos de relacionarse entre si donde, sin un arbitro, le resultaria demasiado costoso. En el origen, este arbitro debia mantener el orden a través del control y ejercicio de la violencia fisica, como su característica principal (Weber, *La politica como vocación*). Sin embargo, de mas en mas, en los paises que se relacionan mas fuertemente en el ámbito internacional a través de sus estructuras gubernamentales, ha surgido la tendencia hacia un Estado u organización administrativa internacional coordinadora cuya estructura le permite mantener el orden por la producción de normas y acuerdos que hacen posible el intercambio en un ambiente de certidumbre... y esas estructuras obtienen legitimidad solo si son capaces de reducir los costos a esa interacción. En ese entorno, el Estado pierde su carácter de dominador por tener el uso exclusivo de la violencia fisica sobre un territorio determinado, pues actúa en el entorno mundial. Se convierte en el dominador por ser el que posee el poder de la regulación del intercambio, la autoridad de celebrar los convenios, tratados y acuerdos fuera del pais, y de regular el intercambio al interior de éste. A decir verdad, en esta situación típica ideal, pierde ese carácter de dominador legítimo para obtener uno de coordinador legítimo¹. Allí, el coordinador solo es legítimo si logra reducir los costos de interacción a través de sus estructuras gubernamentales.

En este trabajo utilizo el recurso científico de los *tipos ideales*, pues los mundos que describo coexisten en diversos grados tanto en el mundo desarrollado como en el mundo subdesarrollado. Sin embargo, para fines de analisis, es conveniente separar esos mundos y ponerlos en los extremos de lo que llamare *espectro organizacional*. Visualizaremos dicho espectro como una banda a lo largo de la cual, las características de un modelo se acentuaran

¹ Aunque en la realidad, no totalmente, pues siempre tiene el recurso del uso de la violencia fisica cuando actúa fuera de la logica del mercado.

conforme nos acerquemos sobre la banda hacia el extremo donde éste se encuentra y se harán más tenues conforme nos alejemos del mismo. Los extremos puros, son los tipos ideales que no podemos nunca tocar, pues sabemos que dichos tipos no existen en la realidad... al menos no en ese grado de pureza. Así por ejemplo, el régimen político moderno que se describe en el capítulo II, en la realidad siempre se encuentra aderezado con características del régimen político no moderno descrito en el capítulo III, y ocurre lo mismo con todos los demás conceptos que utilizo en ambos tipos ideales. La utilidad de la presente tesis es que permite diferenciar estos mundos conceptualmente y luego poner de relieve las características organizacionales preponderantes de las estructuras gubernamentales en general; es decir, tanto para primer mundo como para el tercero, sin tener que recurrir a inventar categorías exclusivas para el análisis de los regímenes políticos del mundo ya capitalista desarrollado, ya del mundo subdesarrollado, periférico, en transición, etc.

El primer capítulo de la tesis es una exposición metodológica, que se apega a la construcción weberiana de tipos ideales. En él siento las bases conceptuales del trabajo completo y hago un seguimiento parcial de las dicotomías cuyos extremos forman parte de uno y otro tipos ideales a construir, pues sus características quedarán más claras a lo largo de su descripción. Los tipos ideales que aquí propongo son dos situaciones extremas donde las estructuras gubernamentales obtienen legitimidad de circunstancias opuestas. La tesis completa se basa en la idea de que cualquier concepto abstracto debe tener un opuesto por definición. Si esto es cierto, los tipos ideales que son construcciones abstractas se forman por una serie de conceptos que existen en pares dicotómicos. Aquí, esos pares son los extremos de los rasgos que caracterizan los dos mundos que actualmente se rigen por estructuras de dominación legal-racionales: mundo desarrollado-mundo subdesarrollado, riqueza-pobreza, sociedad diferenciada funcionalmente-sociedad segmentada y estratificada, economía formal-economía-informal, etc. Al final de este

capítulo dejó claros los conceptos más importantes que utilizo para exponer los tipos ideales desarrollados posteriormente, y las dicotomías a que se encuentran ligados.

El segundo y tercer capítulos son la descripción de los tipos ideales que este trabajo busca poner en los extremos de la legitimación de las estructuras gubernamentales en la actualidad y de la institución que las sustenta: el Estado. El primer tipo ideal "Estado con mercado" describe cómo se estructura el primero en gobierno de cambio dinámico para legitimarse en un entorno donde la acumulación de riqueza y capital dio origen al intercambio en grandes mercados interconectados de servicios, bienes, insumos, dinero, tecnología, etc. Allí, las estructuras gubernamentales interactúan con el resto de las organizaciones formales encargadas de la producción social para asegurar el cumplimiento de reglas racionales del bien común de los regímenes políticos modernos. En contraste, en el segundo tipo ideal "Estado sin mercado", donde la opulencia no se manifiesta, las estructuras gubernamentales no interactúan con otras organizaciones formales, pues ni estas existen, ni se desarrollan los mercados donde esas organizaciones pueden interactuar. En su lugar, encontramos estructuras económicas informales, inconexas y poco productivas, y relaciones informales entre individuos; lo cual impide la formación de organizaciones formales como medio de interacción social. Esto determina la informalidad de las relaciones y arreglos existentes en el seno de las estructuras gubernamentales que, no obstante, heredaron su forma del modelo eurocentrico de Estado-nación. De ese modo, el segundo y tercer capítulos son un intento de caracterizar el Estado-nación moderno que actualmente rige en el mundo entero. Sin embargo, sus organizaciones toman formas muy distintas dependiendo de si existe acumulación de riqueza, de la forma de diferenciación prevaiente de la sociedad que presiden y del régimen político o *polity* a que se encuentran vinculados, lo cual determina la manera como se estructuran para obtener legitimidad.

He expuesto que la tesis principal de este trabajo es que el Estado actual se legitima en tanto que sus estructuras sean capaces de construir la creencia de que reducen los costos de

interactuar y producir en sociedad, y para construir esa creencia, deben ser capaces de reducirlos efectivamente de una u otra manera. De ese modo, cuando la sociedad sea altamente diferenciada de manera funcional, la interacción social se llevara a cabo a través de organizaciones formales especializadas, que dan forma y sentido a las reglas del bien común de los regímenes políticos modernos. Así, las organizaciones formales del gobierno deben interactuar con las creadas por la sociedad para reducir sus costos de producción e intercambio, y legitimarse de ese modo. Sin embargo, la diferenciación funcional implica altísimas inversiones originales en capital y tecnología, que en un régimen político moderno se considera que traeran una reducción considerable en los costos de producir e interactuar en ese entorno y una distribución homogénea de la riqueza. Sin ese capital, en la pobreza, la diferenciación funcional no puede tomar lugar y se manifiestan sólo formas de segmentación y estratificación social, donde la riqueza se encuentra concentrada en unas pocas manos, es decir, mal distribuida. En ese entorno, en los regímenes políticos no modernos, la única manera que las estructuras gubernamentales tienen para reducir los costos de la producción e interacción social es a través de mantener un orden centralizado (a través del monopolio legítimo de la violencia física) y de producir esquemas de beneficio social para la población. Así, las estructuras gubernamentales tenderán a ser rígidamente verticales y estratificadas de acuerdo a claras jerarquías —con correspondencia en la estructura social— que se apoyan en la formalidad del modelo eurocentrico de gobierno y en la informalidad de las prácticas nacionales para perseguir los fines centralmente establecidos (que por supuesto tienden a ser racionales y a perseguir la modernización de la sociedad estratificada que preside).

El cuarto y último capítulo hace una serie de sugerencias para la aplicación de los tipos ideales que se proponen. Para ilustrar el “Estado con mercado” utilizo dos ejemplos que toman lugar en entornos altamente diferenciados funcionalmente, donde la riqueza y el desarrollo económico capitalista son las directrices de la interacción social. Por un lado, hago una descripción

de lo que Michael Barzelay llama el *nuevo paradigma burocrático*, que es la adopción de conceptos de *calidad total* en la burocracia del gobierno de Minnesota de 1983 a 1992. Sin duda se trata de un cambio organizacional impulsado por la necesidad de ese gobierno de reducir los costos a sus gobernados de manera más eficiente, lo cual le hace ganar legitimidad. Sin embargo, este ejemplo requiere de investigación más a fondo para averiguar por qué ocurrió en Minnesota y no en algún otro lado; lo cual debe estar ligado a la intensidad con que ese gobierno estatal interactúa con las organizaciones empresariales y con la producción y el intercambio internacional. Por otro lado, analizo la tesis de Jacques Hymans sobre el papel que desempeñó la Comisión Europea (CE, órgano ejecutivo de la Unión Europea) en la apertura de los sistemas computacionales a la competencia en los mercados, reductora de costos para los usuarios. La CE es una unidad de análisis muy interesante como "estructura estatal", pues fungió como coordinadora de las negociaciones que se llevaron a cabo entre los gobiernos nacionales de Europa, las compañías privadas europeas productoras de computadoras y las compañías (privadas y paraestatales con autonomía) encargadas de la comunicación. Desde la amenaza de IBM de producir un protocolo computacional para comunicar unidades de computadora entre sí de uno a otro lado del mundo en segundos, los gobiernos europeos temblaron ante los alcances políticos que el manejo monopolístico de tal red de información podría tener en manos de una compañía privada. La respuesta del "gobierno" europeo, la CE, fue echar a andar una serie de políticas para impedirlo, que tuvieron como consecuencia el impulso de los sistemas abiertos computacionales, que reducen los costos de comunicación enormemente, de los que hoy el mercado mundial completo se favorece.

Para ilustrar el tipo ideal "Estado sin mercado" uso dos ejemplos del gobierno mexicano, en la parte que más intensamente interactúa con la población de menores ingresos en la nación: es decir con la periferia y con la pobreza extrema. Los dos ejemplos son la descentralización educativa de 1992 a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

(ANAMEB) y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Discuto que ambas políticas públicas, aunque anunciadas como procesos descentralizadores, en realidad contribuyen a la centralización y el control de recursos y proyectos por parte de las estructuras gubernamentales que son rigidamente verticales; pero también ganan legitimidad para ese gobierno al constituirse en *outlets* de beneficios sociales para la población y al ganar para el centro el poder de dar orden al sistema completo.

Los ejemplos que utilizo para ilustrar los tipos ideales que propongo buscan esclarecer algunas características de los sistemas modernos donde el Estado desempeña un papel central. Es claro que actualmente las estructuras gubernamentales, tanto de los países capitalistas más avanzados, como de los menos desarrollados, cuentan con rasgos de ambos tipos ideales. Así como hasta en los países más desarrollados existe pobreza y estratos sociales con que las estructuras gubernamentales deben lidiar y relacionarse, también en los países menos desarrollados hay concentración de riqueza y diferenciación funcional en organizaciones que interactúan con el amplio sistema mundial, ahora que las economías se abren al comercio exterior. Es preciso puntualizar que los tipos ideales aquí esbozados son extremos entre los cuales existe una amplia gama de combinaciones organizacionales, por lo que así como aun encontramos estructuras verticales racionalizadas en el primer mundo, también encontramos organizaciones formales de cambio dinámico de acuerdo a las necesidades del mercado en el tercer mundo. Dentro de ese espectro arriba mencionado, las organizaciones gubernamentales de los países occidentales de economía capitalista desarrollada se localizarían más hacia el modelo "Estado con mercado" y las de los países menos diferenciados y más pobres se localizarían cerca del extremo "Estado sin mercado".

I. METODOLOGÍA Y CONCEPTOS

La metodología científica que Max Weber legó a las ciencias sociales es la construcción cuidadosa de *tipos ideales* lo suficientemente claros para comprender el sentido de la acción humana en tanto que ésta sea rigurosamente racional con arreglo a fines o valores. Cuando el sentido de la acción encuentre fundamento en irrationalidades de todo tipo (afectos, emotividades, errores) entonces se entenderá que estas son desviaciones del sentido original, el cual no se comprenderá sin la construcción del tipo ideal. Por lo mismo, éste es sólo un recurso metodológico que nos sirve para tener un parámetro de la actuación racional del ser humano y no, como podría pensarse, un “prejuicio racionalista” de la ciencia (Weber 1964:7). Es por eso que al construir un tipo ideal de la acción humana debemos fijarnos en qué la motiva racionalmente para la consecución de fines o valores; ya que esa acción sería incomprensible sin ese parámetro. De acuerdo con Weber, la descripción de fenómenos históricos, como *burocracia* o *líder carismático*, se debe ordenar conceptualmente con respecto a sus fines y

... para que con esas palabras se exprese algo *unívoco* la sociología debe formar por su parte *tipos puros (ideales)* de esas estructuras, que muestren en sí la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible; siendo por eso mismo tan poco frecuente quizá en la realidad —en la forma pura absolutamente ideal del tipo— como una reacción física calculada sobre el supuesto de un espacio absolutamente vacío. (Weber 1964:17)

Ahora bien, la consecución de fines implica que los actores utilicen medios a través de los cuales se realiza la acción humana. Al construir un tipo ideal es preciso especificar cuáles son los medios por los que se lleva a cabo la acción con arreglo a fines. Sin embargo, es también preciso determinar las circunstancias en que se lleva a cabo dicha acción, ya que los medios pueden variar dependiendo de esas circunstancias. Además, la realización de cualquier acción humana con determinados fines intencionales, tiene consecuencias no intencionadas de esa acción. Es decir, las circunstancias hacen necesario emplear ciertos medios para lograr ciertos fines, pero al conseguir los fines perseguidos, se producen nuevas circunstancias que varían de las anteriores.

El sentido de la acción que aquí busco explicar es porqué motivo racional se da al Estado legal-racional legitimidad², a través de sus estructuras gubernamentales que interactúan con la sociedad. El fin que en esta acción humana se persigue es la dominación legítima de la sociedad a través de la reducción de sus costos de existencia e interacción. Lo que da sentido a la acción de legitimar al Estado es, precisamente, que se logre la reducción de esos costos. Sin embargo, esto sucede en dos distintas circunstancias: donde hay concentración original de riqueza y donde predomina la pobreza. Al otorgar legitimidad a las estructuras gubernamentales, que son los medios cuyo fin es la dominación legítima a través de reducción de los costos de interacción y producción, se producen nuevas circunstancias como consecuencia de la acción, que a su vez dan mayor sentido y funcionamiento a los medios (estructuras gubernamentales) que las produjeron. En la riqueza, la interacción de esas estructuras produce tecnología de punta y gran capital, en la pobreza produce mitos racionales.

De acuerdo con Weber, entender la acción social supone explicarla causalmente en su desarrollo y efectos. La acción es una conducta humana a la que los sujetos de la acción enlazan un sentido subjetivo que se refiere a la conducta de otros y que se orienta por ésta en su desarrollo (Weber 1964:5). Como he dicho, el sentido de la acción que aquí pretendo explicar es la legitimación del Estado bajo las condiciones actuales del mercado, a la que los sujetos de la acción --la sociedad presidida por el Estado legítimo-- enlazan un sentido subjetivo: la conveniencia de que las estructuras estatales reduzcan a los gobernados sus costos de existir e interactuar.

Al explicar sus clásicos tipos ideales de dominación, Weber señala tres fuentes de legitimidad para cada uno de esos tipos ideales: la legitimidad de las estructuras legal-racionales, basada en la creencia de que las reglas aplicadas son legales y que la autoridad se erige bajo esas

² Weber considera que no hay un motivo racional sino un sistema de creencias detrás de la legitimidad de cualquier tipo. Aquí discuto que en los sistemas políticos secularizados y diferenciados funcionalmente, ya no es posible hablar de creencias extramundanas, sino de creencias verificables en la reducción efectiva (no necesariamente eficiente) de los costos de existir e interactuar.

reglas: la de la dominación tradicional, que se basa en la creencia en tradiciones y costumbres ancestrales, y la de la dominación carismática, que se basa en la creencia de una santidad, heroísmo o carácter ejemplar del líder y de los patrones normativos de orden que el establece (Weber 1964:172). Sin embargo, actualmente podemos decir que existe una creencia mundial en que el tipo ideal de dominación más adecuado para alcanzar desarrollo, crecimiento y progreso es el legal-racional; por ende, los Estados nacionales del mundo han adoptado el modelo eurocentrico de gobierno en que la dominación legal-racional tuvo origen.

En una sociedad diferenciada funcionalmente, la gran diversidad de especializaciones que se crean en esa sociedad ha alcanzado niveles de complejidad que trascienden las fronteras del Estado-nación. Las estructuras gubernamentales deben buscar maneras de transformarse al ritmo en que lo hacen los complejos mercados mundiales y seguir así obteniendo la legitimidad que requieren para mantenerse en el poder. Deben ser eficientes reductores de costos al establecer las normas de intercambio que le faciliten, lo agilicen y lo hagan un reproductor de riqueza y progreso material. Para hacer esto, deben realizar transformaciones creativas de sus estructuras que vayan más de acuerdo con la producción e intercambio capitalistas atravesando las fronteras de los Estados-nacionales y permitiendo a las estructuras gubernamentales interactuar más eficientemente con las estructuras organizacionales no gubernamentales. Una señal clara de que este proceso está en marcha es que ya no es posible, como antes lo era, distinguir claramente entre las organizaciones públicas y las privadas, pues existe un margen de claroscuros entre esos dos ámbitos que antes se diferenciaban como lo blanco de lo negro. Esos claroscuros se encuentran plagados de organizaciones no gubernamentales con alcances públicos, pero también de organizaciones gubernamentales que prestan servicios antes sólo emprendidos por la iniciativa privada o de organizaciones privadas que prestan servicios públicos en busca de utilidades... las

combinaciones no terminan aquí y cada día aparecen nuevas, dentro de esquemas internacionales de cooperación en organizaciones con intereses específicos de tipo ecológico, asistencial, etc.

En contraste, una sociedad pobre y diferenciada primordialmente a modo de segmentos o estratos, no divide el trabajo en especializaciones, sino de manera general entre los estratos —y en las comunidades más arcaicas, entre segmentos o familias— por lo que la reproducción de organizaciones formales especializadas de cambio dinámico y que requieren de tecnología y capital es imposible o muy lenta, ya que sólo se relaciona a los estratos más altos que concentran la riqueza. El tipo de dominación legal-racional en los Estados periféricos sólo pueden disminuir los costos de producción e interacción social al repartir beneficios sociales y conservar el orden centralmente, para lo cual, la estructura vertical racionalizada y el control de los recursos militares, económicos y administrativos es suficiente. Como he dicho, el Estado periférico lidia primordialmente con estratos, y al hacerlo con los más pobres —la mayoría—, sólo puede constituirse en estructura vertical que distribuya al final de la cadena de mando algunos bienes y servicios de beneficio social. Al relacionarse con los más ricos, esas estructuras sólo pueden garantizar el mantenimiento de un orden centralizado que les permita interactuar y producir hasta donde sus posibilidades organizacionales se lo permitan. En ese entorno, el grado de desarrollo de infraestructura especializada es muy pobre, por lo que la producción e intercambio en los mercados formales es muy costoso. En la pobreza, resulta más barato interactuar dentro de estructuras económicas informales, que son menos productivas, pero que aseguran el sustento diario en lugar de asegurar la calidad, la eficiencia y la reducción de precios por competencia. Los precios se reducen porque los que interactúan en mercados informales escogen dejar de usar los servicios del Estado y los de innumerables organizaciones especializadas que aportan valor a la producción; es decir, cortan de tajo muchos de los costos de transacción. En este entorno, el Estado desaparece

como reductor de costos en el intercambio, por lo que sus estructuras no deben acoplarse a las necesidades del mercado complejo y permanecen inmoviblemente verticales.

De acuerdo con lo anterior, ante el umbral del siglo XXI, las sociedades otorgan legitimidad a los Estados nacionales que las presiden si sus estructuras gubernamentales son capaces de reducir los costos de existencia, producción o interacción. Los dos casos que construyo son ideales ya que describen una acción social (legitimar al Estado nacional) que corresponde a un sentido puramente racional (la reducción de los costos) con arreglo a fines (la dominación y permanencia del Estado y sus estructuras legal-racionales en el poder); todas las conexiones al sentido del comportamiento que influyen en la acción descrita y tienen origen en consideraciones irracionales o afectivamente condicionadas se consideran como desviaciones del efecto esperado de esa acción racional, por lo que no tienen cabida dentro de la formulación del tipo ideal. Sin embargo, es importante puntualizar que la acción real solo en casos raros, y eso de manera aproximada, transcurre tal como fue construida en el tipo ideal (Weber 1964:9). Por eso digo que estos tipos ideales son los "extremos" de la presente realidad social: entre uno y otro hay un gran espectro de combinaciones posibles, pues existen tanto estratos como pobreza en las naciones más desarrolladas materialmente, y también hay diferenciación funcional y concentración de riqueza hasta en los países más pobres.

Para que una construcción ideal explique una acción social racional con arreglo a fines, encontramos que deben existir los medios para la consecución de dichos fines. En el primer caso, el "Estado con mercado", los medios son las organizaciones formales en cambio dinámico con respecto a las necesidades del mercado. La sociedad diferenciada funcionalmente otorgará legitimidad al Estado si sus estructuras gubernamentales se transforman y adaptan de modo que se constituyan en verdaderas reductoras de costos. Esas estructuras u organizaciones formales incluyen arreglos informales como ingrediente primordial en el proceso de cambio a que se hizo

referencia, pues interactúan en el mercado donde el ajuste mutuo hace posible que las interacciones informales en la negociación sean susceptibles de formalizarse en el seno de las organizaciones. En el segundo caso, el "Estado sin mercado", los medios son las estructuras verticales racionalizadas¹, a través de las cuales el Estado es capaz de mantener un orden centralizado y repartir beneficios sociales para reducir los costos sociales de interacción. En el seno de estas estructuras hay también tanto relaciones formalmente establecidas, como arreglos informales que ayudan a su conservación y dan cierta funcionalidad a las rígidas estructuras formales.

Ahora bien, de acuerdo al modelo weberiano de tipo ideal de la acción social, los medios que persiguen fines racionales se encuentran en entornos diversos que determinan la utilización de esos medios, y no de otros, para la consecución de los fines racionalmente establecidos. Además, la acción de perseguir esos fines por los medios que el entorno determina, tiene consecuencias ajenas al sentido original de la acción que entran en el ámbito de las ciencias de la acción como ocasión, resultado, estímulo, u obstáculo de la acción humana (Weber 1964:7). En los dos casos aquí descritos, la circunstancia básica que define el desarrollo de esa acción es la forma de diferenciación social prevalente; pero las consecuencias ajenas al sentido original se encuentran determinadas por el uso del medio específico determinado por circunstancias diferentes.

En el "Estado con mercado", la diferenciación es funcional debido a la existencia original de una acumulación de riqueza y al desdoblamiento constante de la sociedad en especializaciones y creación de organizaciones formales para la producción e interacción social, lo que crea un ambiente altamente complejo. En ese ambiente, la interacción entre organizaciones es sólo posible a través de los mecanismos del mercado como institución, es decir, en la economía formal regulada por el Estado y sus reglas de intercambio. Se trata de un entorno altamente racionalizado que se rige por las reglas del bien común en los regímenes políticos modernos. Allí, las organizaciones

¹ Entre las cuales se encuentran claramente el ejército y la policía, el monopolio de la coacción física.

formales interactúan a través de la comunicación y reducen costos al negociar y alcanzar acuerdos por medio del ajuste mutuo estructural. Ese proceso de interacción reductor de costos estimula el cambio organizacional de modo que las organizaciones, con cada interacción, aprenden a cooperar e interactuar más eficientemente. Las consecuencias de este tipo de interacción se relacionan con una constante producción de tecnología de punta relacionada a su vez con la constante investigación científica. Esto, y la necesidad de adecuar la infraestructura existente al constante cambio estructural requerido por los mercados complejos, hacen necesaria la producción de grandes capitales y la creación de ingeniosos mecanismos para reproducirlos: la aparición de los mercados bursátiles y la constante complejización del mercado financiero muestran esta tendencia. En pocas palabras, las consecuencias ajenas al sentido original de la acción (reducir costos en el intercambio) son la constante producción y reproducción de tecnología de punta y gran capital.

En el "Estado sin mercado", la diferenciación es segmentada y estratificada debido a que no hay riqueza suficiente para que la sociedad se diferencie funcionalmente de manera homogénea. La ausencia de mercado se refiere a la formación de estructuras económicas informales inconexas y poco productivas, donde la división del trabajo se realiza personalmente y las funciones no son realizadas por organizaciones especializadas, sino por individuos que pueden realizar cualquiera de las simples funciones que su entorno requiere. Así, no hay lugar para la complejización de la sociedad ni la aparición de servicios especializados que se desdoblen constantemente para reducir los costos de interactuar a través del intercambio organizacional. En la pobreza, los costos de interacción y producción social se reducen al utilizar los arreglos improvisados de la economía informal, menos eficientes, pero más baratos. En ese entorno, como ya he explicado, al Estado le es posible reducir los costos sociales de interacción solo con estructuras verticales racionalizadas y centralizadas que aseguren el orden y la producción de beneficios sociales. Como las interacciones se llevan a cabo personalmente, las relaciones informales son comunes tanto en el seno de la

sociedad como en las estructuras verticales del Estado, que contrario a lo que podría pensarse, coadyuvan a esa verticalidad. No hay una red organizacional que garantice la sistematización de esas interacciones informales en torno a una estructura formal. Sin embargo, una consecuencia no intencionada en el sentido original de la acción (reducir costos por medio de estructuras verticales racionalizadas) es que las organizaciones estatales en ese entorno no establecen canales de comunicación con la sociedad a que presiden. Así, es común que no intencionalmente se formen *mitos racionales* sobre las necesidades de la sociedad gobernada y se formulen políticas públicas que no satisfacen esas necesidades; sino que sólo se sustentan en supuestos lógico-racionales sobre esa sociedad que tienen una alta probabilidad de estar errados. Generalmente, la falta de información, los supuestos que funcionan en sociedades más diversificadas y modernas y la aceptación de "verdades a medias" sobre las sociedades así presididas, producen políticas ineficientes que desperdician recursos a lo largo de las redes de implementación, pero que al final buscan tener resultados eficaces (palpables), aunque ineficientes.

Los principales conceptos que manejo en la tesis suelen tener denotaciones y connotaciones diversas, dependiendo de la escuela o disciplina que los maneja. Utilizo conceptos que son comunes tanto en sociología como en economía o ciencia política, por lo que es pertinente esclarecer a que se refieren concretamente en este trabajo.

Legitimidad. Weber define la *dominación* como "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado, para mandatos específicos" (Weber 1964:170) y considera que es del todo diferente de *legitimidad* pues dice que esta no se relaciona con una acción racional con arreglo a valores, o con un posible fundamento emotivo, como puede ocurrir con la dominación; la legitimidad se basa en las creencias de los dominados. Por lo mismo, Weber argumenta que existen diversos tipos de legitimidad, relacionados al tipo de dominación que la fomenta para mantenerse en el poder. Cabe preguntarse en que se basa esa *creencia* en las diversas legitimidades de que

habla Weber, que al considerarla como un factor aparte de aquellos en los que se basa la dominación, pareciera que la contempla como un acto de fe.

En este orden de ideas, es posible que en una sociedad tradicional, la gente otorgara legitimidad a ese tipo de dominación por sus fundamentos religiosos; o que llegara a creer en la santidad y heroísmo del líder carismático; pero actualmente podemos observar que es poco probable que en una sociedad secularizada se coloque algún tipo de creencia mística sobre la dominación legal-racional. Si en todo caso Weber observó que el nuevo dogma era la ciencia, a ésta se le veneraba solo en tanto que fuera capaz de desplegar su *magia* dominadora de la materia con logros tecnológicos que redujeran a sus adoradores los costos de existir en el mundo material. Weber contempló esta posibilidad como una "jaula de hierro" de donde esa *magia* científica podría emanar, de allí su pesimismo sobre el futuro de la vida en sociedad, presidida por esos aparatos burocráticos legal-racionales asfixiantes, cuyo fundamento era la creencia de los dominados en su legitimidad⁴.

Desde que Rousseau estableció que el orden social debía basarse en la voluntad general y que Kant escribió "*Sapere aude!*, ¡Ten el valor de usar la razón como directriz de tus actos!" (Kant 1784), el hombre moderno ha intentado establecer medios racionales para averiguar cuál es esa voluntad y basar en ella sus normas sociales de interacción. Se diseñó la división de poderes, su jerarquización, el principio de representación y una serie de estructuras gubernamentales y procedimientos electorales para que la sociedad moderna se rigiera por la razón colectiva, y no la de un individuo divinamente señalado. Cuando los ilustrados escribieron sus innovadoras ideas sobre la razón, el conocimiento y la libertad, el mundo ya no se podía comprender como un orden tocado por los propósitos divinos, discernibles sólo hasta cierto grado por los seres humanos.

⁴ De un modo similar, escritores de novelas, posteriores a Weber, visualizaron un mundo así dominado, como Orwell en 1984 o Huxley en *Un mundo feliz*... pero esto es solo literatura; proyecciones al futuro de los que los autores contemplaron como posibilidad en su propio tiempo.

The accentuation of human will and agency goes together with the extension of the sense of the conventional. Established customs can now be understood to be direct and indirect result of human will; they can therefore be revised through willful action and validated by some standard endorsed by the will. The secularization of nature, the concentration of will and agency in human beings, the accentuation of the conventional, and the intensification of the question of legitimacy presuppose and engender one another (Connolly 1984:3).

Con esto, entonces, podemos apreciar que al ser el Estado-nación una criatura de la modernidad, también lo son sus estructuras racionalizadas, y por lo tanto, el tema de la legitimidad legal-racional —cuya base es el otorgamiento del poder por la sociedad a una autoridad racional— es un tema básicamente moderno.

Si seguimos a Weber en la caracterización de sus tres tipos ideales, y la manera como ha ido evolucionando el mundo desde que los formuló, podríamos decir que actualmente los Estados-nación modernos basan su legitimidad en una común creencia mundial en que la legalidad de las reglas da el derecho a las autoridades para ejercer el monopolio de la violencia legítimamente. Sin embargo, al final del siglo XX, ya no nos es posible decir, por un lado, que los Estados nacionales más desarrollados son legítimos sólo en tanto que la dominación que establecen se basa en normas legal-racionales, dada la parente *crisis* de legitimidad a la que algunos autores contemporáneos han hecho referencia.⁵ Por otro lado, tampoco podemos decir que los Estados en sociedades con un menor grado de modernización (los Estados periféricos) basan la legitimidad de su dominación en la búsqueda del establecimiento definitivo de normas legal-racionales para la interacción en el seno de sus sociedades, ya que aún prevalecen modos premodernos de dominación que Weber caracterizó como tradicionales y carismáticos. Es decir, mientras que las sociedades más modernas han rebasado la manera legal-racional de legitimar a las estructuras gubernamentales que los presiden, las sociedades que no se modernizaron homogéneamente (sino solo en sus estratos más altos) aun conservan patrones premodernos de legitimar a sus gobernantes. Sin embargo, las

⁵ Ver *La crisis de legitimidad en los países de capitalismo tardío* de Habermas o *La crisis de legitimidad del Estado de Bienestar* de Claus Offe, entre otros.

estructuras legal-racionales aun presiden ambos tipos de sociedad y eso da origen a que los gobiernos en el mundo se compongan de organizaciones formales que incluyen arreglos informales para "lubricar" su funcionamiento.

Por lo anterior, los tipos ideales de Weber nos sirven para caracterizar ciertas conductas en el seno de los Estados modernos actuales, pero ya no nos sirven para explicar las diferencias y matices entre la dominación de un Estado desarrollado (Europa, el mundo anglosajon y acaso algunos países asiáticos) y de un Estado periférico (América latina, África y Asia⁶). Actualmente, ambos tienen en la base de su legitimación una estructura legal-racional, y ambos se apartan de esa estructura para poder legitimarse convenientemente ante las exigencias de los esquemas sociales y económicos de las sociedades que presiden.

Aquí argumento que la legitimidad de cualquier Estado-nación en el mundo actual radica en la capacidad de sus estructuras formales para generar la creencia de que pueden reducir los costos de la interacción y producción social. Sin embargo, esas estructuras interactúan con las sociedades que presiden de distintos modos, dependiendo de la forma prevalente de diferenciación en esas sociedades. Cuando los determinantes religiosos, cosmológicos y de dominio sobre el mundo material permitieron una acumulación de riqueza y capital, las sociedades pudieron absorber los altos costos de diferenciarse funcionalmente (costos que involucran desde la educación especializada de una sociedad completa hasta la creación de organizaciones formales que empleen y reproduzcan esas especialidades). Cuando los determinantes arriba mencionados impidieron acumulación de riqueza material, las sociedades no se ocuparon de absorber los costos de diferenciarse funcionalmente, se ocuparon de dividir el trabajo entre la comunidad y de vivir "al día" en comunión con valores tradicionales, religiosos, familiares, tribales, etc. La riqueza y la

⁶ Algunos aun con matices tradicionales y carismáticos.

pobreza es el primer par dicotómico que crea situaciones contrastantes con las cuales ha de lidiar la estructura de dominación estatal.

Al buscar los fundamentos racionales de la legitimidad, generalmente se ha relacionado este concepto con el funcionamiento de las instituciones democráticas: representatividad, procesos y sistemas electorales, internalización social de los valores estatales, etc. Sin embargo, desde el establecimiento del Estado moderno, este concepto ha sido objeto de controversia. Irremediablemente se le relaciona a los valores del bien común de los regímenes políticos modernos. Generalmente, es posible señalar *algo* (un suceso concreto) como legítimo o ilegítimo dentro del espectro valorativo de una sociedad moderna de manera colectiva —y aun así puede haber controversia— pero esa identificación corresponde a un momento histórico dado en la evolución de esas sociedades. Aunque todos los individuos que interactúan en una sociedad moderna tienen una idea personal de cuáles son los valores que otorgan legitimidad a un evento o estructura, y se pueden señalar tendencias generales sobre su naturaleza racionalizada; es imposible definirlos con claridad precisamente por que son valores y corresponden a un universo personal de reglas que cada individuo valida de acuerdo a su propia experiencia. Por lo mismo, el concepto de legitimidad del Estado se ha oscurecido matizado y adjetivado a lo largo del desarrollo y complejización de la sociedad moderna; en fin, ha perdido precisión. En los mundos típico-ideales que construyo intento desprender este concepto de sus matices valorativos y definirlo concretamente como la creencia social en que la dominación estatal a que se somete tiene el derecho de detentar el poder legítimamente y, en los tipos ideales que propongo, esa aceptación se relaciona únicamente con la creencia en que el Estado se reproduce en estructuras gubernamentales que son capaces de reducir los costos de la existencia, producción e interacción social.

Costos. Desde que el hombre es hombre ha debido buscarse el sustento a través del trabajo y el esfuerzo. Independientemente de una cosmología religiosa místico-contemplativa o ascético-activa, las sociedades han debido esforzarse en el mundo material para producir los medios a través de los cuales sobrevivir: ese esfuerzo representa costos, que en el origen eran físicos, y que actualmente se han diversificado y complejizado junto con la sociedad. Se podría decir que en el mundo, la ciencia ha progresado y evolucionado hasta la actualidad en la búsqueda constante de la disminución de esos costos físicos: desde el descubrimiento del fuego y la rueda hasta la invención de las computadoras que hoy tanto nos asombran, la búsqueda por disminuir los costos de la existencia material parece iragotable.

El análisis microeconómico estudia como deciden los consumidores qué bienes y servicios comprar, donde su elección se determina por sus ingresos y los precios a los que esos bienes y servicios se pueden adquirir. Este análisis se basa en el supuesto de que las personas, al consumir, maximizan su *utilidad*. Según Coase, el concepto de utilidad puede ser considerado como "*a nonexistent entity which plays a part similar, I suspect, to that of ether in the old Physics*" (1988:2). La utilidad es la *satisfacción* que los consumidores obtienen de los productos y servicios que consumen. Sin embargo, ésta es sólo un concepto abstracto e impalpable en este mundo, ya que no se puede medir. La satisfacción personal que se obtiene al consumir cualquier bien depende de innumerables condiciones propias de cada uno de los consumidores, que no están relacionadas necesariamente con el producto o con sus características, sino con el entorno donde éste se consume, el humor con que se consume, la temperatura ambiente, e incluso la disposición mental o sentimental del consumidor (que, en última instancia, puede encontrarse completamente inconsciente del acto mismo de consumir). La microeconomía nos dice que la utilidad marginal disminuye con cada unidad del producto consumida, lo cual tiene sentido, pero es una afirmación que aunque puede ser comprobada en la vida diaria a modo de "proverbio", no nos dice mucho científicamente.

Un concepto más útil y más palpable es el de *costos*. En este orden de ideas, podemos decir que el hombre consume bienes y servicios para disminuir sus costos de existir en un ambiente hostil para su frágil cuerpo como es el mundo material, no para obtener satisfacción. La creación de una entidad superior como es el Estado, a quien se le paga para obtener sus servicios, se relaciona con la necesidad de que el consumo de esos servicios reduzca al consumidor sus costos de existir en un ambiente incierto.

La producción se ha ligado tradicionalmente a costos de inversión en trabajo, tierra y capital. Sin embargo, en un mundo no reglamentado, se añade el costo de la incertidumbre: si un campesino, por ejemplo, se dedica al trabajo productivo con la esperanza de levantar una cosecha que le reporte beneficios y no se encuentra protegido, un tercero puede llevarse por la noche su cosecha sin haber invertido ni trabajo ni recursos. Para eliminar ese costo —el de perderlo todo por no haber seguridad en la definición y protección de derechos de propiedad— se recurre a un agente central que monopolice la violencia física y aporte protección a cambio de un pago, el que resulta mucho menor de lo que el campesino podría perder si no tiene protección alguna. Cuando hay protección y se regula el intercambio, aparecen los costos de transacción que son los costos de interactuar en una economía. En un mundo globalizado económicamente, el problema del campesino desprotegido se complejiza enormemente, y además, trasciende las fronteras territoriales de la protección estatal. Allí, el Estado actúa para seguir protegiendo los derechos de propiedad, pero ya no a través del ejercicio de la violencia física (a menos que se pierda la lógica de interacción del mercado), sino a través del ejercicio de su autoridad para regular y normar las interacciones económicas junto con los demás Estados en el sistema mundial.

En su libro *The Rise of the Western World*, Douglas C. North y Robert Paul Thomas relacionan la aparición del Estado con la necesidad de proteger la producción y el intercambio comercial, y por ende, los derechos de propiedad relacionados a esas actividades. Al principio, la

concentración del poder, y de los medios para ejercer cohesión, en un Rey se ligo a la demanda social por protección a la producción e intercambio. Cuando se quiere emprender una actividad productiva, se debe contar con la seguridad de protección para que los beneficios que esta reporte pertenezcan a aquel que invirtió originalmente trabajo y recursos en esa actividad. La definición de derechos de propiedad y la protección de esos derechos fue el servicio que originalmente ofrecía el monarca, a cambio del cual recibía pago de sus vasallos a manera de impuestos. Sin embargo, la concentración de poder que en él se invirtió eventualmente llegó a otorgarle el uso exclusivo de la violencia física, y sus excesos en una sociedad en proceso de racionalización y diferenciación funcional, hicieron que el poder de un solo hombre dejara de ser legítimo en Occidente.⁷

La complejización social —que a su vez complejizaba los costos de producir e intercambiar— hacía necesaria la existencia de un sistema de reglas legítimo para el intercambio basado en la convención. Ahora ya no se buscaba solo reducir los costos al contar con protección de los simples derechos de propiedad sobre tierras y bienes, sino que había que definir nuevos derechos de un tipo más complejo y diferenciado. Las funciones del Estado-nación moderno se complejizaron al paso de las de la sociedad presidida: hay que definir y proteger efectiva y eficientemente toda una serie de nuevos derechos que surgen al complejizarse las sociedades modernas con diferenciación funcional especializada. Los costos de producir e interactuar se reducen si esos derechos se definen y protegen con precisión.

Sin embargo, existen entornos donde se interactúa solo con la protección del Estado a través de su monopolio legítimo de la violencia, sin una definición de derechos demasiado compleja, o donde simplemente no hay recursos (concentración de riqueza) que hagan posible el desarrollo de la infraestructura necesaria para proteger esos derechos. En ese entorno, sin un Estado, estaríamos hablando del *estado en la naturaleza* del hombre, que Hobbes describió en su

⁷ Esto se encuentra ligado a procesos más complejos de secularización y desprendimiento de lo providencial en la sociedad europea, pero aquí pretendo hacer solo un análisis pragmático de los costos.

Leviathan. Sin embargo, ese estado no existe en el planeta: es necesario que algún tipo de dominación se establezca para evitar por lo menos que el hombre se convierta en el "lobo del hombre". Donde la riqueza no es tan cuantiosa que requiera de una estructura organizacional para vigilar y regular las transacciones, un régimen de dominación se debe legitimar de alguna manera. Un orden centralizado (como en los comienzos del desarrollo comercial de Occidente) es necesario de todos modos para mantener la paz monopolizando el ejercicio de la violencia física en la entidad superior que es el Estado. Ahora bien, ese poder central puede adquirir mayor legitimidad en este mundo político secularizado, si absorbe algunos de los grandes costos de la existencia en la pobreza al producir esquemas de beneficio social centralmente definidos.

Así, nos damos cuenta de que la sociedad –pobre o rica– tiene necesidad de reducir los costos de su existencia material de algún modo, para lo cual, una entidad superior como el Estado puede proveer algunos de los medios que hacen posible la reducción de esos costos.

Instituciones. El análisis institucional se remonta a la exhortación durkheimiana de estudiar los hechos sociales como cosas (Powell & DiMaggio 1991:1). Sin embargo, en las distintas disciplinas donde las instituciones pueden ser objeto de estudio (sociología, economía, ciencia política, psicología social, etc) aun no existe un consenso sobre la definición de este concepto: a veces es más fácil estar de acuerdo sobre lo que no es una institución que sobre lo que sí es. La razón básica es que los autores que han escrito sobre instituciones no han puesto mucha atención en definirlos (Powell & DiMaggio 1991:1-38). No obstante, se ha intentado definir a las instituciones a partir, ya de sus rasgos micro y macro, ya de aspectos cognitivos y normativos, o por la importancia que atribuyen a sus redes relacionales y de intereses: sin embargo aquí prefiero simplificar la definición al máximo en una sola frase: las instituciones son conjuntos de reglas formales o informales aceptadas y empleadas para la acción social por una sociedad o comunidad determinada.

Estado. Según Weber, el Estado es una asociación que reclama para sí el monopolio del uso de la violencia legítima tanto hacia el interior como al exterior. "El éxito de la violencia y de la coacción con la violencia dependen, naturalmente, de las relaciones de poder y no de un *Derecho* ético, aun cuando parezca encontrar enteros objetivos del mismo" (Weber 1920: 446). Para este autor, el Estado ejerce la dominación valiéndose del control de los recursos tanto militares, como económicos y administrativo, en conjunción con el fomento a una creencia en su propia legitimidad: de modo que el uso de la fuerza no es su único medio de dominación, pero sí es uno específico del Estado.

Esta definición del Estado es suficiente para el mundo que Weber presencio donde había sólo intercambio de servicios y bienes industrializados entre empresas domésticas al interior y exterior de los países. Actualmente, a ese intercambio se añade el de bienes industrializados por partes en distintos países, y el de servicios especializados y desagregados funcionalmente en redes transnacionales. Específicamente en ese entorno mundial complejizado, los Estados ya no puede ejercer un control de los medios coactivos como característica específica, sobre todo porque esos intercambios no se rigen por las relaciones de poder basado en fuerza militar, sino por la capacidad económica y financiera de la nación. Las nuevas *armas* económicas y financieras del mundo en proceso de globalización ya no se encuentra sólo en manos del Estado, como veremos, las nuevas posibilidades tecnológicas hacen que ese entorno sea más difícil de ser controlado por una única racionalidad. Allí, el poderío militar y la posibilidad de ejercer coacción física tienen una mínima importancia, frente a la necesidad de que las estructuras gubernamentales de cada país sean capaces de obtener términos de intercambio claros que generen la creencia de un entorno de certidumbre para el intercambio.

En todo caso, la característica distintiva del Estado sigue siendo que posee el control legítimo del ejercicio de la violencia física; pero actualmente, su autoridad para producir la

legislación y normatividad del entorno económico cobra una importancia renovada y eso se traduce en coordinación de los sistemas productivos mundiales, antes que en dominación. Coase (1988) ha dicho que el entorno que más se asemeja a un mercado perfecto es aquel que se caracteriza por una escrupulosa reglamentación, y esta sólo puede producirse a través de las organizaciones y estructuras formales estatales, en la ley pública.

Por lo mismo, definiremos al Estado como una institución cuyas reglas formales (o leyes) establecen los principios de interacción social, que protegen las prerrogativas individuales y organizacionales, dentro de un espacio territorial dado. El control monopolico del Estado de los medios coactivos hace posible la aplicabilidad y observancia de dichas leyes al interior de una nación; pero cuando se trascienden esas fronteras, el control de medios coactivos --que se muden contra los de las otras unidades políticas-- pierden importancia y se revalorizan los recursos institucionales para lograr la coordinación eficiente de la interacción social.

Según Heller (1934:67-68), el problema de la teoría del Estado consiste en concebirlo como una estructura en el devenir: por una parte, sólo existe el Estado si hay hombres que establecen un orden en determinada situación y mediante sus actos reales de voluntad; pero por otra parte, esos actos presentan un enlace especial que ordena su pluralidad en la unidad del todo activo estatal. Así, la institución que es el Estado es en esencia un principio de orden secularizado: para que exista orden debe haber reglas positivas por todos aceptadas. Si se considera la lógica de interacción del mercado, el aparato coactivo legítimo es esencial al interior; pero al exterior, el Estado es un conjunto de reglas formales establecidas institucionalmente que también deben ser legítimas.

Mercado. Es otra institución cuyas reglas establecen los principios de intercambio y producción social; sin embargo esta no es una institución formal del tipo del Estado, aunque se puede regir formalmente por reglas estatales establecidas en la ley pública. Los mecanismos de

funcionamiento del mercado son la negociación y el ajuste mutuo. El mercado es un sistema de reglas informales y cambiantes que son susceptibles de formalización en dos situaciones: cuando el Estado interviene para regular el intercambio o cuando las organizaciones que interactúan deciden formalizar las reglas por mutuo acuerdo (aunque aquí el Estado también interviene para avalar el acuerdo). Esto determina que exista una relación entre el Estado y el mercado y que el primero interactúe a través de sus organizaciones gubernamentales con el resto de las organizaciones formales dedicadas a la producción social. Según Coase (1988:7) los mercados son instituciones que existen para reducir los costos de intercambiar, que requieren el establecimiento de reglas legales para definir los derechos y deberes de los que interactúan, por lo que los que operan en el mercado deben depender del sistema legal del Estado.

Sin embargo, cuando el Estado no se involucra en el intercambio, las relaciones de mercado son puramente informales y funcionan a través de la negociación y el lenguaje, dentro de los mecanismos de ajuste mutuo. Es decir, en presencia de un Estado regulador, el mercado puede convertirse en una estructura formal de naturaleza dinámica y cambiante; pero cuando el Estado no interviene, el mercado adopta su propia lógica de funcionamiento que carece de garantías sobre los derechos de propiedad de los bienes o servicios que se intercambian.

II. ESTADO CON MERCADO

This is the fallacy of power: ultimately it is effective only in an absolute, a limited universe. But the basic lesson of our relativistic universe is that things change. Any power must always meet a greater power.

—The Preacher at Arrakeen*

A. El Régimen Político Moderno

El tipo ideal que en este capítulo se describe, se refiere a un sistema donde las organizaciones formales del Estado —que son las que integran el gobierno— están inmersas en la lógica de intercambio que dicta el mercado. Más aun, están determinadas por esa lógica. Aquí se concibe al gobierno como la materialización del Estado en una estructura organizacional. El Estado es la institución por excelencia, se integra por una serie de reglas formales y claramente institucionalizadas. El mercado, o lo que North y Thomas (1979) llaman *organización económica*, es también un conjunto de reglas, pero estas son informales y cambiantes ya que funcionan dentro de la lógica del *ajuste mutuo* (*mutual adjustment*) para reducir costos y obtener la máxima utilidad posible en las circunstancias cambiantes del mercado. La relación entre Estado y mercado en el mundo occidental podría tener origen en la Edad Media y el establecimiento y protección institucional de los derechos de propiedad. Desde entonces hasta hoy, estas dos instituciones han ido evolucionando y complejizándose junto con las sociedades modernas occidentales. El régimen político moderno (*modern polity*) se ha ido transformando hasta dar forma al modelo eurocentrico de Estado moderno occidental que hoy conocemos; pero también al complejo mercado de servicios actual, que comenzó siendo solo comercio e intercambio en la Edad Media y durante el siglo XIX tomó una forma industrial. Para comprender cómo se ligan y transforman mutuamente estas dos instituciones, y más importante aún para este trabajo, cómo dan forma a las organizaciones formales, es importante analizar su origen y complejización en los regímenes políticos modernos.

En su libro *The Rise of the Western World* (1973) North y Thomas dicen que el nacimiento de los Estados-nación ocurrió a causa de que se establecieron los derechos de propiedad en la Edad Media, lo cual produjo el desarrollo económico capitalista occidental. Según North y Thomas, ese crecimiento económico dependió de que existiera una organización económica eficiente. Esa organización se constituía por el establecimiento de las leyes o los arreglos

insitucionales necesarios para crear y proteger los derechos de propiedad. "*Growth will simply not occur unless the existing economic organization is efficient*" (North & Thomas 1973: 2)

Los autores observan que desde la Edad Media solo en Europa occidental tomo lugar el llamado desarrollo económico capitalista, pero observan tambien que no todos los paises occidentales lograron economias eficientes como Holanda e Inglaterra. Las diferencias entre las economias occidentales y el tipo de instituciones (o conjuntos de reglas que protegieran los derechos de propiedad) que crearon, determinaron su grado de crecimiento economico. Según esta teoria, entonces, la clave para el crecimiento económico está en la creación de derechos de propiedad definidos y la subsecuente creación de estructuras organizacionales eficientes que hicieran cumplir esos derechos (no era suficiente legislar, sino que habia que crear estructuras organizacionales --gobiernos-- capaces de ejecutar las leyes).

North y Thomas conciben al gobierno como una organización a la que le pagamos con impuestos para que haga respetar nuestros derechos, actualmente muy inflados por nuestro caracter de seres humanos, pero que en su origen --la Edad Media-- eran sólo derechos de propiedad. Según los autores, pagar por protección de derechos daba a los entes economicos en la Edad Media incentivos en seguridad para dedicarse a actividades productivas. Sin embargo, hoy en una economia mundial mucho mas complejizada, los entes económicos pagan a sus gobiernos para que produzcan toda una serie de reglas que hagan posible la interaccion en la sociedad moderna. La diferenciación funcional crea un ambiente complejo que se debe regular para que exista un minimo de certidumbre con respecto a los intercambios.

En la teoria de sistemas, el proceso de modernización de una sociedad se ha descrito como su creciente diferenciación y pluralización funcional (Luhman 1982: 232). La complejidad se entiende en este capitulo como el potencial para que ocurra un alto grado de diferenciación

funcional entre los componentes que constituyen los sistemas (Parsons 1977:118): sin embargo, mas adelante ampliaremos este concepto.

Seria difícil comparar a todas las sociedades —o sistemas sociales completos⁸— únicamente por su grado de diferenciación, pues no hay un criterio que nos permita medir ese grado. Luhman habla de las formas de diferenciación de los sistemas, que están determinadas por la combinación de dos dicotomías asimétricas: *subsistema ambiente*⁹ e *igualdad/desigualdad*. Estas dicotomías producen tres formas posibles de diferenciación: *segmentación*, *estratificación* y *diferenciación funcional* (Luhman 1982:233-237)

Las primeras dos formas de diferenciación no son características de los regímenes políticos modernos, pero es importante describirlas para que queden claras algunos rasgos de las estructuras en los *modern politics* que veremos más adelante. La segmentación diferencia a las sociedades en subsistemas iguales (horizontalmente, por ejemplo, por el lugar donde se vive o la descendencia); la igualdad aquí se refiere a que se forman sistemas por auto-selección (*self-selection*), y la desigualdad resulta de las disparidades fortuitas en las condiciones ambientales. La estratificación diferencia a las sociedades en subsistemas desiguales (verticalmente, como las clases sociales o las castas); la igualdad se convierte así en una norma que regula la comunicación interna de los subsistemas, y la desigualdad en la que regula la comunicación con el ambiente.

En cambio, la moderna diferenciación funcional organiza los procesos comunicativos en torno a las funciones que la sociedad debe cumplir para asegurar su supervivencia. Como todas esas funciones son necesarias e interdependientes, el sistema no puede darle primacía absoluta a

⁸ El sistema completo se refiere al conjunto total de subsistemas en una sociedad, todas las organizaciones que se interconectan e interactúan. Los autores del nuevo institucionalismo definen los sistemas sociales como conjuntos funcionales de sectores sociales.

⁹ Un subsistema interactúa con el ambiente; este último se puede considerar como el conjunto del resto de los subsistemas en la sociedad, pero también como la posibilidad de buscar o evitar la interacción con otros subsistemas. Los ambientes no tienen límites claramente definidos, sino únicamente horizontes que definen importantes facetas como las formas de interdependencia, relaciones temporales, el grado de "normalidad" confiable, la frecuencia con que ocurren sorpresas, etc. (Luhman, 1982:230)

ninguna de ellas; aquí se trata de diferenciar los papeles que cada subsistema desempeña en una sociedad, por lo que las funciones deben ser desiguales. Sin embargo, en los ambientes en que cada una de ellas se relaciona se les debe dar el trato de iguales, pues solo el desempeño o la necesidad de una función puede justificar que se discrimine a otras. "*Functional differentiation*, dice Luhman (1982:236), *is the latest outcome of sociocultural evolution*"

En un régimen político moderno, entonces, la forma de diferenciación prevaleciente del sistema completo es funcional. En los sistemas complejos de intercambio, como se discutirá en la próxima sección, una visión más holística de los sistemas nos muestra que los subsistemas de que se componen (organizaciones) se deben cerrar en sí mismos para obtener un sentido de identidad. Sólo con referencia a sí mismos los subsistemas diferenciados funcionalmente pueden interpretar el ambiente donde interactúan, por lo que lo hacen a través de la lupa de su propia especialización y posibilidades tecnológicas. Con fines analíticos, sin embargo, diremos aquí que, desde la perspectiva de cada subsistema (o de los actores con funciones trabajando para ese subsistema), el sistema se subdivide en dos tipos de ambientes: el externo que es común a todos los subsistemas y uno interno para cada subsistema. Esto implica que cada subsistema reconstruye al sistema completo internamente; es decir, la diferenciación reproduce al sistema completo en sí mismo al multiplicar sus versiones especializadas: las sociedades incorporan en sus estructuras diversas formas de especialización por funciones, las cuales observan al mundo a través de distintas lupas. Así, los hechos, eventos y problemas obtienen una multiplicidad de significados desde diferentes perspectivas. Las sociedades modernas diferenciadas funcionalmente —y en constante proceso de diferenciación funcional— presuponen un mundo infinito de variedad potencial a este respecto (Luhman 1982:231). Esa diferenciación complejizante hace que nos preguntemos como logran las sociedades modernas actuales orquestarse de modo que el orden prevalezca. La existencia del Estado nos hace pensar en una respuesta de primera mano.

Con la concentración del poder político surgieron los modernos Estados-nación, y sus Gobiernos como la manera de administrar este poder. Organizacionalmente, estos requieren de una arena donde la interacción política produzca un proyecto nacional que concilie intereses y otra que aplique sistemáticamente ese proyecto para darle continuidad al sistema completo: la arena política y la administración pública. La enorme variedad funcional y de perspectivas hace prácticamente imposible que se dé la representación objetiva de intereses de cada uno de los sistemas parciales en el sistema completo; la variedad funcional plantea, en lugar de una inmovible "voluntad general" rousseauniana, una serie de intereses encontrados con respecto a los asuntos públicos.

Sin embargo, en el régimen político moderno el sistema de representación exige que, dentro de esta diversidad, se dé la unidad de criterios para lograr un proyecto político nacional que dirija la vida de los modernos Estados-nación. *"Hierarchy, dice Luhman (1987:105), was the evolutionary achievement produced to resolve this problem"*. La unidad del sistema se reintrodujo en el mismo basándose en la diferencia de rango: cada parte recibe un rango distinto y participa en el sistema completo por medio de su diferencia. Así, por un lado, se jerarquiza el poder institucionalizando la representación a través de actores electos, y por otro, se jerarquizan las funciones y tecnologías institucionalizando la burocracia (administración pública)... una manera de estratificación racional que Luhman considera *"a fine artistic product of social imagination"* (Luhman 1987:105).

La representación institucionalizada son los políticos electos, y la burocracia institucionalizada son los funcionarios públicos colocados en su puesto meritocráticamente en el régimen político moderno ideal. Según el tipo ideal weberiano de dominación racional, esto debería dar legitimidad al régimen político moderno ideal. Sin embargo, conocemos el dilema que enfrentan los representantes electos y los funcionarios públicos ante la imposibilidad de los políticos de no involucrarse en decisiones técnicas y la de los funcionarios públicos de librarse completamente de

tomar decisiones políticas (Weber: *La política como vocación*). Esa doble imposibilidad radica básicamente en que cualquier decisión de carácter público tiene en sí misma elementos políticos y técnicos que no se pueden separar a voluntad para ser analizados por distintas personas. Esto hace imposible contemplar la legitimidad como una etérea aceptación de los pueblos modernos y racionalizados hacia el Estado. La dominación racional de Weber hace necesario que existan estas estructuras gubernamentales para dar legitimidad al régimen. Sin embargo no solo es necesario que existan y “ventilen” los asuntos públicos, sino que cumplan con ciertas funciones que la diferenciación funcional exige de la autoridad pública.

Luhman sostiene que la evolución socio-cultural ha rebasado por mucho la idea de unidad como diferencia: ha reemplazado a la estratificación de la sociedad, como forma primaria de diferenciación de los sistemas, con la re-diferenciación entre sistemas funcionales. Cuando estamos en presencia de la estratificación, esta ocurre como una estructura contingente, no necesaria —como las clases sociales— sin un poder que las legitime en sí mismas (Luhman 1987: 105). Por lo mismo, en un régimen político moderno la sociedad funcionalmente diferenciada no puede representar su unidad en sí misma, pues esto sería contradictorio con su tipo de diferenciación. “For us, dice Luhman (1987: 106), *legitimacy is a question of the popularity of the current government*”, en los regímenes políticos modernos que muestran sociedades sin centro ni cima, donde el concepto primigenio de autoridad se ha disuelto.

Si esta aproximación a la sociedad diferenciada funcionalmente en un régimen político moderno es acertada, queda preguntarnos qué es lo que la mantiene cohesionada y trabajando sin caer en la anarquía, si cada acto operacional, cada proceso estructurado y cada sistema parcial o subsistema participa en el sistema completo. Además, qué legitima a la autoridad pública en el poder. Luhman dice que actualmente la sociología no ha elaborado una descripción de la sociedad en una teoría comprehensiva de la unidad del sistema, aunque tampoco existen expectativas de que

surja una teoría social capaz de servir como la representación universal del sistema dentro del sistema. Lo importante, dice Luhman (1987:108), es hacer un análisis más fino de la particularidad de los sistemas sociales modernos *"The consequences for the problem of legitimation with which we are concerned lie at hand: legitimation under modern conditions can only be self-legitimation"* (1987:107).

La auto-legitimación de que habla Luhman se refiere a que las actividades de cada subsistema encuentran su legitimidad en que existen otros subsistemas del sistema completo que las requieren: es decir, los sistemas de funciones sólo pueden legitimarse a sí mismos en la interacción con su ambiente (1987:108). Sin embargo, aunque esto parece plausible, no es la fuente de legitimidad el hecho de que unos se necesiten a otros. Hace falta especificar que hace a las organizaciones demandantes elegir los servicios o bienes de unas u otras organizaciones oferentes con la misma función.

En la compleja economía de servicios actual, las organizaciones más legítimas son aquellas capaces de reducir costos. Los neoinstitucionalistas hablan de una ideología en las sociedades modernas que permite interacciones entre individuos cuyas percepciones de la realidad se forman con elementos racionales. *"A rationalized socially binding ideology"* (Jepperson & Meyer en Powell & DiMaggio 1991:206) es básicamente la ideología de un régimen político moderno ideal. Pero en la base de esa ideología racional se encuentra la competencia en un sistema complejo de producción: la constante batalla por ofrecer precios bajos y alta calidad se logra reduciendo los costos con el uso de tecnología avanzada y gran capital para llevar a cabo transformaciones, pero también con arreglos institucionales eficientes.

Una de las aportaciones básicas de la nueva teoría institucional es que la existencia de un *modern polity* es determinante para que se formen, tanto la sociedad racionalizada, como las organizaciones formales. Cuando el Estado y el mercado se imponen mutuamente límites y

condiciones, se intensifica la racionalización de la sociedad —entendida como su sistematización en torno a objetivos del *modern polity*: la construcción de ciudadanos, individuos, profesiones, especialidades, tecnología, ciencia, etc— y además incrementa la posibilidad de que esta racionalización lleve a estimular la creación de organizaciones formales. En ese tipo de organizaciones de carácter público, el gobierno debería poder recoger los intereses sociales y traducirlos en un sistema total estable y organizado.

Sin embargo, debemos considerar que en un régimen político moderno ideal, el Estado influye en la formación del mercado y que el mercado en consecuencia da forma a la normatividad del Estado. El gobierno, como estructura materializada del Estado, produce marcos de reglas para la interacción en su carácter de agente central; pero al producir esos marcos responde a las necesidades que el sistema completo reclama.

Bozeman (1987) sostiene que todas las organizaciones son, en esencia, públicas. Argumenta que lo que diferencia al entorno gubernamental del privado es que el primero elabora las reglas formales de interacción social y las institucionaliza en la ley pública. Actualmente, las organizaciones privadas interactúan con las gubernamentales en el mercado y esto hace que no sea muy claro diferenciar funcionalmente entre iniciativa privada y sector público, sucede que hay funciones "que no son menos públicas sólo por que no las realice una entidad gubernamental [o vice versa]" (Bozeman 1988:672). Además tampoco es ya tan fácil diferenciar a un actor gubernamental de uno público, pues interactúan todos ellos en las mismas arenas. Con esto, se señala la necesidad de visualizar al mercado formal como una institución con alcance evidentemente público.

The so-called private organizations, private actors or private functional groups, mainly represent public or collective authority and responsibility delegated to subunit agents or functionaries. Thus, modern polities have two sets of collective agents managing economic organization: state officials and business enterprise managers (Jepperson & Meyer en Powell & DiMaggio 1991:210)

Con lo anterior, nos damos cuenta entonces de que en un régimen político moderno ideal tanto el Estado —cuya manifestación organizacional es el gobierno— como el mercado son las instituciones que le dan sentido y marco normativo al sistema completo. La sociedad otorga legitimidad tanto a la autoridad colectiva en torno a actores libres legalmente y que actúan con racionalidad, como a los medios y fines colectivos racionalizables en funciones y técnicas. Es decir, ambos aspectos —actores y funciones— obtienen legitimidad por la formación de estructuras formales racionalizadas, donde se ponen a trabajar conjuntamente para alcanzar los objetivos del bien común (Jepperson & Meyer en Powell & DiMaggio 1991:215). Lo anterior quiere decir que en un régimen político ideal, la legitimidad de las organizaciones formales (públicas y privadas) dependerá de cómo se orquestan dentro de ellas los actores y las funciones para crear estructuras racionalizadas que disminuyan costos, cuyas formas pueden variar *ad infinitum*.

En las estructuras racionales del *modern polity* ideal se generaliza la percepción de que la gente y las actividades participan en el bienestar colectivo, que es en esencia la reducción de costos sociales, por lo que ganan legitimidad; cada quien es un "actor con función" especializado, satisfecho de que su productividad marginal aporte algo al bienestar común y que obtenga a cambio de ella una retribución —que de acuerdo con los principios microeconómicos— sea un ingreso proporcional a su esfuerzo, que le permita realizar interacciones dentro del sistema.

Pero esto no representa el escenario completo. Debemos considerar también que tipo de actividades se llevan a cabo en un régimen político moderno: a medida que un sistema se complejiza, aparecen actividades que en el siglo XIX no parecían importantes en la cadena de producción; por ejemplo, la necesidad de almacenaje, capacitación, investigación científica ligada a la producción, mercadotecnia, publicidad, financiamiento, seguridad o reciclaje de desperdicios (Gianni Montpellier S. 1984:135). Estas actividades implican una serie de costos antes no considerados en la economía clásica.

Douglas North introdujo una crítica a la teoría neoclásica económica, en tanto que esta no tomaba en cuenta los costos de transacción. No tomarlos en cuenta, según North (1991:108), lleva a considerar que los mercados son perfectamente competitivos (perfectos, sin prácticas monopolísticas, ni *rent seekers*, ni *free riders*, etc) y que todos los que participan en él tienen la información completa que requieren. Lo cual, según North, es una limitación teórica, pues el mercado perfecto no encuentra referente empírico en la naturaleza.

A pesar de que en el régimen político moderno ideal el Estado transforma sus estructuras gubernamentales en respuesta al *mutual adjustment* (que es posible gracias a la existencia del mercado); el Estado introduce también estructuras de pensamiento racional en la sociedad y las organizaciones, pues establece las reglas por medio de las cuales se interactúa dentro del sistema completo. North señala que la construcción del mercado como institución básica del régimen político moderno, se hace a base de reglas establecidas en la ley pública.

Los servicios que el Estado ofrece son las reglas del juego... [y] tiene dos objetivos: uno, especificar las reglas fundamentales de competencia y cooperación que proporcionarán una estructura de derechos de propiedad (es decir especificar la estructura de propiedad en los mercados de factores y productos) ; dos, dentro del marco del primer objetivo, reducir los costos de transacción para favorecer al máximo la producción social (North 1981:39)

Al emitir las reglas formales de intercambio en la ley pública, el Estado tiende a racionalizar y actualizar a la sociedad y a las organizaciones con respecto a los conceptos racionales prevalecientes. Sin embargo, lo que North no considera es que el mercado también da forma a las reglas que el Estado emite por medio de los mecanismos de ajuste mutuo; indicándole los requerimientos que la complejización del sistema completo hacen presentes.

Haremos lo anterior más claro con un ejemplo: en México surgen las compañías aseguradoras como un servicio que se requiere ante el aumento del riesgo en el intercambio. Esto es sin duda un signo de complejización del sistema completo. Sin embargo, existe la posibilidad de que el consumidor de esos servicios incurra en lo que se ha llamado *moral hazard*; es decir, que

aumente las probabilidades de que la compañía deba pagar por un descuido del asegurado (dejar la casa o el carro abiertos, perder la llaves y no preocuparse pues está asegurado y la compañía pagará) —esto aumenta los costos y, por ende, la ineficiencia. Las compañías aseguradoras recurren a establecer un "deducible" que reduce la probabilidad de que el asegurado incurra en *moral hazard*, pero el Estado también racionaliza a la sociedad introduciendo mensajes en la radio sobre la conveniencia de tener más cuidado con las pertenencias para eliminar ineficiencias del sistema completo ("Si se puede prevenir, no habrá delito qué perseguir", en la radio). La organización pública que se encarga de crear estos mensajes se puede contemplar como una respuesta del Estado a las necesidades creadas por el mercado. Hay un sinfín de ejemplos de este tipo, como la reforma al artículo 27, para evitar la fragmentación desmedida de la propiedad; la aparición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para dar seguridad en el ambiente; la planificación familiar o los anuncios del Instituto Nacional del Consumidor para ocuparse de la mejor distribución de la riqueza.

Los neoinstitucionalistas dicen que, cuando las organizaciones adoptan prácticas y procedimientos legitimados por conceptos racionales en un régimen político moderno ideal, la sociedad les otorga legitimidad, apoyo y recursos. Esas prácticas y procedimientos que generan organización formal tienen dos propiedades: una, son prescripciones racionales e impersonales que identifican los propósitos sociales como técnicos, por lo que se puede especificar a modo de regla universal cuáles son los medios apropiados para conseguirlos; dos, cuando se institucionalizan, se sitúan más allá de la discrecionalidad de cualquier individuo por lo que se consideran libres de subjetividad. Esto describe una ideología que define las funciones apropiadas para los actores indicados dentro de los subsistemas.

Such classifications of organizational functions, and the specifications of conducting each function are prefabricated formulas, available for use by any given organization (Meyer & Rowan en Powell & DiMaggio 1991:44).

Las funciones así establecidas para los actores implican el uso de técnicas que también se institucionalizan, el que las organizaciones adopten dichas técnicas las describe como racionales, apropiadas y modernas; su uso muestra responsabilidad y evita acusaciones de negligencia. Así, para aquellos que reciben sus servicios, quedará claro que estas organizaciones reducen los costos de realizar transacciones otorgando certidumbre en el intercambio, y ganarán legitimidad en un entorno de vigorosas instituciones racionales: en los regímenes políticos modernos.

Entonces, para concluir este capítulo diremos que un régimen político ideal cuenta con dos instituciones —conjuntos de reglas— que le dan sentido a su funcionamiento, el Estado y el mercado. El primero racionaliza a los subsistemas sociales a través de sus organizaciones gubernamentales, en su carácter de agente central, estableciendo los derechos de propiedad y las reglas del juego, y el segundo hace posible que los subsistemas interactúen en ese marco por los mecanismos del ajuste mutuo que se establecen al existir la negociación y la comunicación. Ambas instituciones dan origen y sentido a las organizaciones formales cuyas estructuras racionalizadas disminuyen al máximo los costos de la producción social, ganando legitimidad. Así, ambas instituciones dan origen y sentido al sistema completo con una ideología racionalizada del mundo y de la manera como se concibe al universo en el amplio sistema mundial.

*Unprecedented transformation
Afflicts all people, every nation
Problems too numerous to list'em
Come from the world's one complex system
Where nearly everybody faces
Decisions made in other places
And as the world becomes a whole
No one at all is in control –
Which may, perhaps, be just as well
When what is well controlled is Hell
And those who choose someone to lead'em
End up by losing all their freedom.*

Kenneth Boulding**

B. Los Subsistemas en el amplio Sistema Mundial

Ante la complejidad de los problemas con que los gobiernos de los Estados se enfrentan actualmente: la visión aterradora de la "jaula de hierro" que acochó a Weber en sus últimos días, hoy no puede sino provocarnos sólo una sonrisa nostálgica. El sistema mundial se nos muestra cada día más envolvente, sin que una sola persona u organismo se encuentre dirigiendo sus derroteros. Nos encontramos con conjuntos de países firmando tratados y acuerdos que constituyen amplios marcos jurídicos que actualmente rigen cada vez con más fuerza las vidas de los modernos Estados-nación. Pero eso no es todo, al insertarse en el sistema mundial, los gobiernos de los Estados se vuelven cada vez más vulnerables a los movimientos financieros, a los de la bolsa mundial, a la producción en otros países, a sucesos políticos, en fin, a un sinnúmero de eventualidades que no se pueden predecir¹⁰. Actualmente más que nunca rige la incertidumbre a la hora de la toma de decisiones y los gobiernos se ven plagados por las decisiones "al vapor", dentro de la lógica del *muddling through* (Lindblom).

Jepperson y Meyer plantean que los Estados-nación se han integrado a lo largo de la historia (no sólo recientemente) en un complejo sistema que es un amplio régimen político mundial eurocentrico (1991:208). Como ya hemos visto, esa complejidad societal aumenta en tanto se multiplican los subsistemas —las perspectivas especializadas del sistema completo. Sin embargo, llamar "complejo" al mundo o a un sistema no nos dice mucho, a menos que nos alejemos de la idea de la unidad de los subsistemas en torno a "propositos del bien comun", abiertos a un ambiente e influenciados por cambios en el mismo —que era la visión de Parsons, la teoría general de sistemas y la escuela funcional-estructuralista— pues eso nos da sólo una idea difusa de aquello que incentiva a las organizaciones a interactuar y a transformarse. Es más fructífero acercarse a la

¹⁰ Eventualidades que pueden estar determinadas desde por el clima, hasta por los resultados de un partido de fútbol en el mundial

idea de *diferencia* de los subsistemas con respecto al ambiente en que interactúan, según la cual, los subsistemas no están abiertos al ambiente, sino cerrados, y lo interpretan solo con referencia a sí mismos y sus parámetros internos especializados.

Para explicar lo anterior nos es útil el concepto *autopoiesis* que los biólogos Maturana y Varela elaboraron para referirse a la capacidad que tienen los organismos vivos de producirse a sí mismos por medio de un sistema cerrado de relaciones. Esto significa que los organismos vivos están organizacionalmente cerrados y que son sistemas autónomos de interacción que se tienen sólo a sí mismos como referencia. El objetivo central de los organismos es producirse a sí mismos y reproducirse, por lo que la supervivencia de su propia manera de organizarse y su identidad son sus más importantes productos. Así, subordinan cualquier cambio al objetivo de mantener su propia organización como un conjunto de relaciones dadas.

Entender la naturaleza autopoietica de los sistemas vivos requiere entender que cada elemento del sistema combina al mismo tiempo su propia supervivencia con la supervivencia de los demás. Esto lo hacen involucrándose en patrones circulares de interacción con los otros organismos que van complementando el círculo (con acciones específicas o especializadas), donde los cambios en uno de los elementos del sistema están acompañados por cambios en todos los demás, lo cual establece patrones continuos de interacción que son siempre autoreferenciales. Lo anterior significa que lo que se designa como "interacción de un organismo vivo con su ambiente" es en realidad parte de la propia organización del organismo vivo, un reflejo de sí mismo (Morgan 1986:236). Para el organismo, esa interacción toma lugar dentro de sus propios límites organizacionales, que le dan su identidad como sistema cerrado.

Al interactuar en el mercado, las organizaciones o subsistemas sociales se involucran en una especie de *sistema ecológico* parecido al descrito por la teoría de la autopoiesis. Cada uno de los subsistemas involucrados en la producción social tiene, como ya hemos dicho, su versión

especializada del ambiente donde se desenvuelve, lo interpreta de acuerdo a la lupa que su especialización le permite en un complejo ambiente diferenciado de acuerdo a funciones. Sin embargo, la autopoiesis en los seres vivos encuentra sentido en la producción y reproducción constante de seres vivos y de la vida en general. El objetivo principal de las organizaciones no es el de producirse a sí mismas —como lo sugieren los autores del nuevo institucionalismo— sino el de reducir los costos de la producción social lo más posible. Sin embargo, para poder reducir costos, las organizaciones deben producir su propia identidad dentro del sistema del mismo modo que lo haría un organismo vivo, y al hacerlo, producir y mantener la identidad de los demás subsistemas especializados con que interactúan.

Luhman ha dicho que la legitimación de los sistemas sociales sólo puede ser autoreferencial, es decir, que los subsistemas son legítimos en tanto que se encargan de reproducir las identidades de todos los subsistemas en una densa red de interdependencia relacional. Esta es una parte de la fuente legitimadora de las organizaciones formales, pero la otra parte es que esos subsistemas sean capaces organizacionalmente de reducir los costos de la producción social, para lo cual deberán transformarse constantemente. Esto se debe a que los mecanismos de funcionamiento del mercado son informales en origen. Es decir, el ajuste mutuo toma lugar pues la negociación hace que las organizaciones lleguen a acuerdos por interacciones informales, que son susceptibles de formalizarse después en las estructuras formales de las propias organizaciones.

La producción de cada subsistema se hace menos costosa en términos de inversión, de recursos humanos y materiales, y hasta de externalidades, si existen en su ambiente otros subsistemas especializados que cubran sus necesidades de productos terminados o materia prima, recursos financieros y tecnológicos o también de servicios. La producción de cada subsistema complementa la de los demás, y cada estructura organizacional aporta su especialidad a la producción de bienes y servicios, que al final se sumará en lo que constituye la producción social.

La autopoiesis en un sistema social se encuentra ligada al lenguaje, a los significados compartidos en el amplio sistema mundial y a la comunicación.

Para reducir costos, las organizaciones deberán realizar interacciones más eficientes, para lo cual deberán poder comunicarse estructuralmente de manera rápida y fluida (sin burocrasmos, retardos, obstáculos organizacionales, etc). Las organizaciones formales deben contar con las operaciones que le son propias, por medio de las cuales se relaciona, y con los elementos que las realizan (funciones y actores en una estructura formal); pero debe haber también un significado de esas estructuras compartido por los demás subsistemas. Los significados compartidos o el lenguaje es el medio por el que los subsistemas interactúan, el proceso es la comunicación.

Las organizaciones formales deben comunicarse para interactuar, coordinarse productivamente, reducir costos y obtener así legitimidad. Si existen sistemas donde hay cada vez más elementos especializados, es también cada vez más difícil relacionar a cada elemento con cada uno de los demás elementos en los otros subsistemas. Es por eso que ante la entropía —que todas las relaciones lógicamente posibles tienen la misma posibilidad de realizarse— se hace necesario seleccionar las relaciones que se establecerán entre los elementos, pues como dice Luhman "*complexity enforces selection*" (1984:100).

Para poder realizar selecciones es necesario que los sistemas tengan capacidad de observación, tanto de sí mismos, como del ambiente en que interactúan. Por observación se entiende la capacidad de distinguir para crear información; es decir, significados compartidos. Esos significados, según investigaciones fenomenológicas (Luhman 1989 x), se constituyen de manera autoreferencial —es decir, en referencia exclusiva a otros significados— por lo que organizan lo que Luhman llama —siguiendo a Husserl— los horizontes de las alternativas de comunicación. Entonces, en este orden de ideas, la comunicación no es una transferencia de información, sino una actualización o *ajornamiento* constante de significados para los subsistemas en el amplio sistema

mundial por medio de la observación de los procedimientos para realizar selecciones constantes que tengan sentido¹¹, es decir, que tengan un significado e interés para cada una de las partes que interactúa. La demanda en una economía y la negociación (*mutual adjustment*) en una sociedad se pueden contemplar como procesos informales de selección que se pueden formalizar en las estructuras organizacionales que interactúan.

Encontrar un significado a algo es siempre la acción de enfocar la atención sobre una posibilidad de entre muchas; por lo que el significado es el lazo que existe entre lo real y lo posible, no es sólo lo real o sólo lo posible. Los sistemas sociales utilizan la comunicación como su modo de operar, por lo que las interacciones no son objetos estables, sino elementos de la operación que desaparecen tan pronto como cumplen con su función. Así nos damos cuenta de que la naturaleza del significado compartido es inestable: es decir, es propia de los sistemas dinámicos. La estructura del significado será entonces la relación existente entre lo real y lo potencial; y su función es la de organizar la atención que alterna entre lo que es real pero inestable y lo que es potencial pero estable. El hombre, a través del lenguaje, no tiene acceso a lo que es real y estable (Luhman 1984:101-102).

La complejidad del sistema completo representa en sí misma la necesidad de realizar constantes selecciones en sistemas de cambio dinámico. Lo que conocemos entonces como organizaciones o estructuras formales en un mundo diferenciado funcionalmente son un modo de darle sentido a la complejidad: es decir, representan el intento humano de dirigir —o al menos limitar— la selectividad de operaciones (Luhman 1984:102). La estructura formal es la “selección de selecciones”, basada en preceptos racionales por todos compartidos (al menos idealmente).

Luhman (1989: 15) utiliza el concepto de resonancia para describir la relación que existe entre el sistema y su ambiente y cómo esa relación trae cambios institucionales. La resonancia está

¹¹ Que reduzcan costos tanto a nivel individual como a nivel organizacional y societal

dada por el uso de significados compartidos y su constante cambio, dada su inestabilidad, y como responde el sistema a esos cambios en el seno mismo de sus estructuras organizacionales formales. Para explicarlo, usa la metáfora del lenguaje —que tiene una inercia propia de reproducción— y la edición de un diccionario —que se basa en una estructura con actores y funciones que deben definir los límites de esa reproducción. Un comité editorial se forma para supervisar si el lenguaje cambia el significado de los “conceptos indefinidos” (connotaciones) o irrumpe en el universo cerrado del léxico formando nuevos conceptos. El diccionario será más rico en tanto se consiga que su edición vaya a la par con la transformación del lenguaje, es decir, en tanto pueda manejar más resonancia y resultar una herramienta útil en el universo comunicativo de significados compartidos. Para editar el diccionario se deben hacer selecciones. Para Luhman resulta claro que los significados compartidos no son sino la manera como el hombre experimenta y lidia con la necesidad de seleccionar entre la infinidad de operaciones que puede realizar en el sistema completo (Luhman 1984:101).

La burocratización y otras formas de cambio organizacional (como las que devinieron con el keynesianismo o el socialismo y las que provoca constantemente la pluralidad en un sistema democrático o actualmente la noción de calidad total) ocurren como resultado del manejo de la resonancia por los subsistemas en el mundo: los significados compartidos —que son racionales y especializados en el régimen político moderno— van alineando a las organizaciones en torno a patrones estructurales bien conocidos y aceptados. Powell y DiMaggio (1991: 63-82) dicen que esto ocurre debido a que los diversos sectores sociales, subsistemas u organizaciones producen estructuras similares para facilitar la interacción entre ellos (o entre cada uno de ellos y su ambiente).

Otra razón para la necesidad de seleccionar estructuradamente en la infinita posibilidad de operaciones realizables, es que el discurso y la escritura se deben ordenar de manera secuencial: no

se puede decir todo al mismo tiempo ni todas las afirmaciones pueden ser conectadas con todas las que se han hecho y se harán: la estructura general del lenguaje hace necesarias las selecciones... esto establece límites entre el subsistema y el ambiente externo. El primero se convierte en un subsistema cerrado con su propia interpretación interna, especializada del sistema completo, salvo por las interconexiones que le son necesarias para sobrevivir (Luhman 1989:17). Como ya he discutido, esas interconexiones se encuentran dentro de cada subsistema y están dadas por la estructura organizacional que adoptan para interactuar: es decir, por el tipo de procedimientos y procesos (funciones) y por los componentes que los llevan a cabo (actores).

Ahora bien, veamos cual es la forma de las estructuras que el hombre utiliza para organizar el significado en el complejo sistema mundial. El modelo eurocéntrico de gobierno descansa sobre el supuesto de que en un régimen político moderno la vida social se organiza en torno a dos dimensiones fundamentales: la autoridad colectiva, que define agentes públicos legítimos y las tareas o funciones colectivas, que integran la actividad humana en torno a fines universales de justicia y progreso. En los regímenes políticos modernos, la estructuración racional de sus organizaciones formales toma en cuenta ambos aspectos: actores y funciones.

La estructura organizacional de la autoridad pública en diversos Estados-nación varía en el grado en que el *polity* institucionaliza y da legitimidad a esos dos aspectos. Esto determina tanto la diferenciación y el control¹² vertical y horizontal de actores y personas, como la diferenciación y coordinación¹³ vertical y horizontal de funciones o actividades en la organización formal de los gobiernos (Jepperson & Meyer en Powell & DiMaggio 1991:219).

¹² Cuando se habla de personas, se habla de medios de control, es decir, modos de limitar su acción en una arena pública, lo cual implica que el opuesto —la libre voluntad del actor— debe existir en equilibrio con los medios de control.

¹³ Cuando se habla de funciones, se habla de medios de coordinación, es decir, modos de armonizar unos procedimientos con otros en una estructura racional, lo cual supone que existe y se prevé la posibilidad de anarquía entre funciones inconexas.

Los regímenes políticos modernos nacionales varían de acuerdo a como éstos construyen sus sociedades racionalizadas —es decir, sus actores y funciones (o tecnologías) racionales— que constituyen tanto los insumos disponibles, como los límites para la producción de organizaciones formales. Dicen los neoinstitucionalistas, por ejemplo, que en Estados Unidos se da una gran cantidad de poder a personas individuales como actores sociales legítimos y racionales, cuyos intereses personales tienen un peso específico en la colectividad. Por lo tanto, la organización formal se cristaliza en torno a los actores y sus intereses; se presiona por el control social de sus acciones individuales: *"The first interest (and collective obligation) in the Tocquevillean society is to attain control over everyone else"* (Jepperson & Meyer en Powell & DiMaggio 1991:220). Por otro lado, en Alemania se construyen grupos de actores como agentes que desarrollan funciones sociales legítimas *"what in the United States is defined as a legitimate private interest is in Germany presented as a substantively social function"* (Jepperson & Meyer en Powell & DiMaggio 1991:222); así, en Alemania la organización formal se cristaliza en torno a funciones sociales, ligadas a patrones de autoridad vertical que realizan esas funciones legítimas; se presiona por la coordinación social de la integración funcional.

De lo anterior se desprende que la organización formal en los distintos regímenes políticos nacionales varía de acuerdo a las diversas formas de racionalización social; que se mueven en torno a tres aspectos: a) la construcción de actores legítimos con intereses autónomos; b) la construcción de funciones y técnicas legítimas (ciencias, profesiones, organismos como instrumentos); c) el grado en que la organización estatal importa esas estructuras directamente de otros sistemas sociales (Jepperson & Meyer en Powell & DiMaggio 1991:205-206).

Actualmente el escenario mundial muestra una tendencia inequívoca hacia la integración de los mercados; lo que se ha dado en llamar la globalización económica. Este fenómeno se enmarca en una producción muy rápida y dinámica de marcos legales compartidos para regular el

intercambio entre los Estados-nación: que son una manera estructurada de compartir significados. Las naciones subordinan lo que conocemos en la teoría clásica del Estado como *soberanía*, a favor de inclusión en un sistema mundial de intercambio que logre canalizar las bondades del libre comercio. Sin embargo, al inscribirse en este nuevo orden mundial post-Guerra Fría, los Estados-nación (sobre todo los menos diferenciados funcionalmente, los menos modernos) se enrolan también en un compromiso de cambio institucional que asemeje las estructuras de sus subsistemas a las de los sistemas más complejos. Es decir, este fenómeno mundial acelera el proceso de isomorfismo institucional (Powell & DiMaggio) con el fin de reducir los costos de interactuar en el mundo entero.

Los autores del nuevo institucionalismo contemplan el isomorfismo como un proceso por medio del cual se fijan límites que fuerzan a un miembro de la población a parecerse a los demás miembros en el entorno. Es un fenómeno que tiene dos caras a la vez: la cara competitiva, donde se asume que los sistemas racionales ponen énfasis en la competencia de mercado y la adopción de *fitness measures*, o medidas para reducir costos y estar en condiciones de competir; la cara institucional, donde las fuerzas producen cambios en las estructuras formales en que se presiona a los sistemas a acoplarse al ambiente externo. Esto nos puede explicar porque las naciones menos diferenciadas funcionalmente tienden a importar instituciones formales de las sociedades más complejizadas.

Technology, in common with many other activities, tends towards avoidance of risks by investors. Uncertainty is ruled out if possible. Capital investment follows this rule, since people generally prefer the predictable. Few recognize how destructive this can be, how it imposes severe limits on variability and thus makes whole populations fatally vulnerable to the shocking ways our universe can throw the dice.

—Assessment of 1x
Bene Gesserit Archives*

C. La tecnología de punta y el gran capital en el cambio organizacional y la reducción de costos

Ya hemos mencionado que la manifestación organizacional del Estado es el gobierno, que comprende un conjunto de estructuras organizacionales especializadas. El objetivo del total de las organizaciones en el sistema societal completo de un régimen político moderno –incluyendo gobierno, empresas privadas, ONGs– es el de minuzar los costos de interactuar para generar mayores niveles de utilidad para toda la sociedad con cada interacción. Hemos contemplado a las instituciones como conjuntos de reglas y a las organizaciones como estructuras cuyos insumos y límites están dados, de un lado, por la sociedad racionalizada de donde surgen, del otro, por los marcos normativos en esa sociedad. Así, podremos contemplar también al gobierno de un moderno Estado-nación como un subsistema que interactúa en el amplio sistema societal, dentro de un marco normativo producido por los Estados-nación y por las necesidades del mercado. Sin embargo, el sistema societal completo funciona y opera gracias a los mecanismos del ajuste mutuo a través de la negociación. Para poder utilizar esos mecanismos en un mundo complejo y diferenciado funcionalmente, deben existir los medios para realizar las interacciones. Los medios son la tecnología de punta y el gran capital que hacen posible la interacción y el cambio organizacional para la constante reducción de costos.

Se puede delinear una analogía del ajuste mutuo (*mutual adjustment*) con la manera como los biólogos Maturana y Varela conceptualizaron la interacción entre los organismos vivos. Según su teoría de la autopoiesis, la identidad propia del sistema vivo (un animal o una serie de plantas) se define cuando éste se cierra en sí mismo e interpreta el ambiente solo con los parámetros internos que su propia experiencia en el mundo material le da. Esa experiencia la obtiene al interactuar con otros sistemas vivos o con el ambiente, cubriendo la función que tiene en el sistema mayor de patrones circulares relacionales que establecen los organismos. Como hemos dicho, esos

patrones circulares implican que ciertos cambios en uno de los elementos del circuito llevarán a cambios en todos los demás: la lógica de la causalidad mutua. Es decir, se abandona una idea de linealidad en la causalidad donde A causa B, por la idea más cíclica de A causa algo en B, lo que hace que B cause algo en A. Los sistemas circulares de relaciones que así se establecen se forman y transforman a través de procesos que están mutuamente determinados y son mutuamente determinantes (Morgan 1986:247).

El ajuste mutuo es algo más consiente que la causalidad mutua en un ecosistema en la naturaleza. Mientras que en los sistemas sociales la interacción se realiza a través del lenguaje y la comunicación que hacen posible el ajuste mutuo, en los ecosistemas la interacción se lleva a cabo gracias a la experiencia de existir que trae causalidad mutua y define las identidades de los organismos. Los significados compartidos van cambiando de acuerdo al ajuste mutuo. Es decir, como se explicó en la sección pasada de este capítulo, la negociación es un constante *ajornamiento* de intereses e información organizacional entre los subsistemas que interactúan. Es importante decir que ese constante ajuste mutuo entre los subsistemas se debe a la búsqueda de la reducción de costos en la moderna y compleja cadena de producción actual. El cambio constante es posible gracias a la continua producción y aplicación de tecnología de punta. Para producirla y aplicarla, se requiere tener grandes capitales disponibles en el mercado.

La creación y reproducción o transformación de las instituciones —reglas— que dan forma a los subsistemas (organizaciones) está sujeta a los mecanismos del ajuste mutuo. Según Lindblom, el mercado funciona básicamente a través del ajuste mutuo (1994). Entonces, si contemplamos al gobierno del Estado como una organización o subsistema que interactúa con los demás subsistemas en el sistema mundial —donde el que rige es el intercambio— su propia transformación institucional dependerá de cuán sensible (*responsive*) sea a la necesidad de crear un ambiente propicio a las exigencias del mercado global —o sistema mundial— a través de reglas compartidas, y en

consecuencia, de organizaciones y estructuras. Para que determinado subsistema logre tener capacidad de ajustarse mutuamente con aquellos con los que interactúa, son centrales dos aspectos: por un lado, el uso del lenguaje y el intercambio de significados compartidos a través de comunicación rápida y eficiente, por otro, la capacidad financiera de las organizaciones para materializar los cambios.

Para que se realicen cambios estructurales, las organizaciones deben contar, por un lado, con la tecnología necesaria para coordinar al subsistema que se transforma (sistemas de comunicación —telefonía celular—, sistemas de proceso de información —Internet—, de datos, de expectativas, etc; rápidos y cada vez más eficientes) y para implementar los cambios que se demandan (posibilidades tecnológicas de la planta productiva en capacidad, tiempo y espacio). Por otro lado, debe haber capital suficiente para realizar dichos cambios en la infraestructura material de las organizaciones productivas, los insumos que se destinan al cambio son costos presentes que se espera reduzcan los costos futuros. Ese tipo de capital se obtiene en el mercado mundial de dinero que de mas en mas domina las operaciones productivas nacionales en todo el mundo (en un mayor grado en los países mas diferenciados funcionalmente y en un menor grado en los países subdesarrollados).

Giarini (1984:133-145) plantea que la economía industrial ha evolucionado a lo largo del tiempo desde la época de la revolución industrial hasta el fenómeno de globalización económica de nuestros días. Antes se trataba de economías industriales simples y dislocadas y ahora se trata de una economía de servicios compleja y en interacción. En la época de la revolución industrial se buscaba aumentar la producción en un ambiente relativamente especializado; lo que ahora identificamos como "servicios" se encontraba en un estado subdesarrollado o no se le había identificado (dentro de la cadena de producción de bienes, como elemento esencial).

The transformation of textile production from tens and hundreds of thousands of small units, as was the case in Europe in the eighteenth century, into the huge concentration of

production that we know today has caused the emergence of the need, among others, for professional management of problems of stock, control and distribution [. . .] Likewise, the provision of capital finance [. . . and just recently] the research and development functions (Gianni 1984: 135)

La formación de un mercado de dinero de las dimensiones que hoy conocemos es reciente, y lo es más aún la inserción de la ciencia y la tecnología —también a grande escala y con grandes inversiones— en el seno mismo de las organizaciones empresariales o realizado por empresas dedicadas únicamente a la investigación.

Considerando la importancia cuantitativa de los servicios en el mercado mundial, se puede entonces decir —siguiendo a Gianni— que la economía actual es más una de servicios que industrial. Actualmente, los servicios involucrados en la producción de un bien representan del 70 al 80% de su costo total (Gianni 1984: 135). Al encontrarnos ante tal multiplicidad de pasos en la producción (que de mas en mas se lleva a cabo en distintos países, de acuerdo a sus ventajas comparativas), que implican una mayor especialización y complejización de los sistemas sociales; se hace cada vez mas necesario coordinar todas estas actividades diversas. Los componentes (organizaciones) de estas complejas redes deben ser capaces de integrarse y coordinarse para superar los problemas de comunicación de información y de coordinación entre ellas, pero también es necesario que estas redes sean suministradas con el financiamiento a grandes manos que requieren para continuar la producción.

Es por eso que la producción de tecnología de punta y gran capital ha sido crucial para la reproducción constante de organizaciones formales dentro de estas redes: la primera, para lograr esa coordinación; la segunda, para dar el suministro de capital necesario. Estos dos elementos son un par de significados compartidos por los subsistemas en el aniplo sistema mundial. Se podna decir que la tecnología de punta y el gran capital son a un sistema social moderno y complejo, lo que el agua y la tierra son a un ecosistema en la naturaleza (toda proporción guardada)

Ahora bien, el subsistema "gobierno" se diferencia de los demás subsistemas económicos, pues a través de él es como se manifiestan materialmente las normas racionales del Estado o su intervención para reducir los costos. Es decir, hay organizaciones gubernamentales cuya finalidad inmediata es la producción de leyes y reglamentos (Legislativo, Gobierno local, Secretaría o Ministerio de Hacienda, de Comercio, etc); hay otras que producen servicios para, a corto plazo, subsanar las necesidades de los subsistemas (Secretarías o Ministerios de Educación, de Pesca, Agricultura, Instituciones bancarias, etc). Sin embargo, todas estas organizaciones en realidad buscan, en el largo plazo (y en el corto de ser posible) la reducción de los costos en su sistema societal; sean estos de transacción, sociales, económicos, de oportunidad, hundidos, etc. Por eso es necesario considerar la importancia de los costos antes de seguir adelante.

Douglas North considera que hay tres tipos de costos: de medida, de transformación y de transacción. En primer lugar, los costos de medida, según North, se relacionan con el valor de los distintos atributos que se buscan en un bien o servicio, es decir, por ejemplo, cuando se contrata a un nuevo empleado se busca que cumpla con ciertos atributos cuyo valor es medible y tiene un precio en el mercado de trabajo; se gastan recursos para medir los atributos del bien o el servicio y a ese gasto se le llama costo de medida (North 1990:29). En segundo lugar se encuentran los costos de transacción, North dice que son la suma de los costos de medida con los de proteger derechos y los de operacionalizar y hacer que se cumplan los acuerdos a que se llega con la interacción económica (North 1990:27). En tercer lugar, los costos de transformación están constituidos por los insumos (recursos: tierra, trabajo y capital) que se involucren en la transformación ya de los atributos físicos de un bien (North 1990:28), ya de la situación del receptor de un servicio. Por tanto, los costos totales de la producción serían la suma de los costos de transformación más los de transacción (que incluyen los de medida).

North considera que las instituciones desempeñan un papel determinante en la reducción de los costos para cualquier sistema societal:

It takes resources to define and protect property rights and to enforce agreements. Institutions together with the technology employed, determine those transaction costs. It takes resources to transform inputs of land, labour and capital into the output of goods and services and that transformation is a function not only of the technology employed, but of institutions as well (North 1990:61).

Por lo anterior, en un régimen político moderno ideal, la creación de organizaciones formales esta ligada a la lógica de reducir los costos de producción lo más posible.

Como ya he dicho, la globalización económica de nuestros días hace que el proceso de producción se diferencie funcionalmente cada vez mas, y haga del sistema mundial un complejo ambiente de interacciones organizacionales a través del *mutual adjustment*. Como lo ha dicho North, tanto la eficiencia de las instituciones como la tecnología empleada, determinan los costos de transacción. La eficiencia —o la capacidad para reducir costos— tanto institucional como tecnológica, depende de la capacidad de respuesta de las estructuras formales a las necesidades del ambiente donde se desenvuelve, a la demanda, por ponerlo en términos económicos. Sin embargo esa capacidad de respuesta depende a su vez de la capacidad real de las organizaciones para hechar mano del capital y de la tecnología necesarios para responder a las necesidades de su ambiente, es decir, depende antes que de la demanda, de la oferta.

Ante esto, es necesario realizar una serie de consideraciones en torno al pensamiento económico actual que basa sus análisis en la idea de que la producción esta determinada por la demanda. La noción de objetividad en la economía evoluciono en el sentido positivista y determinista de la ciencia; por lo que se cayo en la tendencia de la cultura occidental moderna de reducir los problemas al mayor grado de simplificación, *ceteris paribus*. La economía restringio su campo de estudio al análisis del fenómeno de industrialización, alienandose cada vez mas del contexto general donde la industrialización toma lugar. El pensamiento económico ha simplificado

sus métodos analíticos, reduciéndolos al estudio de eventos monetarizados dentro de un marco estático de tiempo y espacio (Giarini, Montpellier S. 1985:139-141). Adam Smith provevo a los economistas modernos con unos instrumentos de medida que parecían ser de naturaleza semejante a aquellos de los científicos que estudiaban la física y medían peso, velocidad y calor en la época de Newton... las nociones de oferta y demanda que se manifestaban como hechos sociales determinados; además, el equilibrio propiciado por la "mano invisible" era teóricamente análogo al equilibrio que se percibía en la cosmología newtoniana. Sin embargo, mientras que el desarrollo del pensamiento científico en torno a los fenómenos físicos contó con el contrapunto de la teoría de la relatividad de Einstein; el pensamiento económico continuó enmarcando sus análisis en eventos monetarizados dentro de un tiempo y espacio definidos (Giarini, Montpellier S. 1985:138). De este modo, en la teoría económica, se cae en la afirmación de aberraciones teóricas sobre la naturaleza del hombre, como que la satisfacción de un individuo racional depende primordialmente del nivel de utilidad que obtiene del consumo; lo cual nos condena a ser seres hedonistas y oportunistas, ajenos a la virtud y la nobleza.

Las curvas de oferta y demanda que se cruzan en una gráfica al mismo tiempo, en la práctica tienen un comportamiento temporal muy diferente: cualquier decisión de oferta o de producción de un bien o servicio se toma mucho antes que cualquier decisión de consumir o comprar ese bien o servicio. La actividad de producción (oferta) ocurre en un ambiente complejo y de incertidumbre, que en el mejor de los casos, presenta solo una buena probabilidad de éxito. En un mercado complejo habrá varios productores u oferentes sujetos a incertidumbre, cuya probabilidad de éxito depende de un proceso de selección que la demanda realiza. Ésta es solo una de las muchas señales que estimulan a la producción, pero no es determinante; es una función *post hoc* (Giarini 1985:143-144).

Es necesario cambiar la noción del valor de las grandes escuelas liberales (John Hicks, Milton Friedman) basado en la demanda, que parecía traer la "verdadera libertad de elección" (Gianni, Montpellier S. 1985:145), por la noción del valor basado en la oferta, que cuestiona dicha libertad basándose en la disponibilidad limitada de insumos para el productor u oferente de bienes y servicios (que actualmente, en el mercado formal, tenderá a ser una organización en lugar de un individuo como en la economía industrial del siglo XIX). La idea de la producción estimulada por la demanda nos permite añadir a la riqueza indefinidamente en línea recta, sin límites a los tentáculos del hombre moderno para transformar a la naturaleza y ponerla a su servicio. Las consecuencias de este tipo de pensamiento económico las vemos en la gravedad de los daños que la industria causa al planeta actualmente, pues la idea del valor agregado significa que cualquier actividad económica, sin importar su naturaleza u objetivos debe conllevar a un resultado positivo. La noción de la producción estimulada por la oferta nos permite considerar el negativo y saber que un daño ambiental o social significa una reducción en la riqueza. En términos morales, como dice Gianni, basar la producción en la demanda nos convertiría en "lo que consumimos" y él prefiere pensar en la humanidad como algo que se transforma de acuerdo con aquello que produce (Gianni 1985:144).

Como ya he mencionado, en el ambiente debe haber producción tanto de gran capital como de tecnología de punta. Esto no significa que estos dos elementos (o significados compartidos) estén "flotando" en el ambiente, sino que la oferta esté dispuesta a producirlos. Si el *setting* institucional es propicio, su producción reducirá costos efectivamente. Es por eso que las relaciones circulares entre subsistemas que se establecen en los sistemas políticos modernos pueden seguir reproduciéndose en tanto que el sistema completo interactúa a través del ajuste mutuo, lo cual requiere de constante comunicación y cambio organizacional en función del *ajornamiento* de significados compartidos.

Lo anterior hace necesaria la producción de tecnología de punta y gran capital para reducir costos efectivamente. Esto nos dice que, con cada interacción, los sistemas sociales reducen costos, producen tecnología, capital, cambios organizacionales, métodos nuevos de comunicación; lo cual reduce costos, produce tecnología, capital, cambios organizacionales... y eso les hace ir ascendiendo hacia un mayor crecimiento y progreso material. Es importante darnos cuenta de que esto no ocurre de manera lineal, sino de la misma manera como se establecen relaciones circulares entre organizaciones: a modo de círculos ascendentes (Vico)... Es probable que, cuando el hombre occidental no pueda ya reducir los costos de su existencia material a través de estos mecanismos, deba volverse más introspectivo y voltear hacia Oriente y sus filosofías ancestrales para obtener nuevas respuestas.

Al hablar del "Estado con mercado" en este capítulo, se implica la existencia de una sociedad ideal dispuesta a legitimar las organizaciones reductoras de costos; es decir, una sociedad moderna cuyo sistema de valores incluye una alta confianza en los procedimientos racionalizados, con validez científica universal. En esa sociedad ideal, las instituciones legítimas deberán también basarse en preceptos racionales del bien común. Podríamos entonces decir que en los regímenes políticos modernos, el grado de legitimidad de un gobierno está ligada a su capacidad de reducir costos institucionalmente a través de la racionalización de los procedimientos organizacionales. Según Meyer y Rowan (en Powell & DiMaggio 1991:45) las organizaciones formales se reproducen en medios donde existen normas de racionalidad en los entendimientos, los significados y las reglas de las estructuras sociales. Friedland y Alford (en Powell & DiMaggio 1991:243) conciben a las instituciones como sistemas de signos y símbolos que son al mismo tiempo materiales e ideales y que pueden ser racionales o no.

III. ESTADO SIN MERCADO

*You Bene Gesserit call your activity of the Panoptia
Prophetica a "Science of Religion". Very well. I, a seeker
after another kind of scientist, find this an appropriate
definition. You do, indeed, build your own myths, but so do
all societies. You I must warn, however. You are behaving
as so many other misguided scientists have behaved. Your
actions reveal that you wish to take something out of (away from)
life. It is time you were reminded of that which you so often profess:
One cannot have a single thing without its opposite.*

**—The Preacher at Arrakeen:
A Message to the Sisterhood***

A. La ausencia del mercado (o la economía informal)

Al hablar de "ausencia del mercado" me refiero básicamente a un entorno donde no existe esa economía formal donde los sistemas complejos diferenciados funcionalmente interactúan junto con las estructuras gubernamentales. El mercado que se contempla en el tipo ideal anterior es el del complejo sistema mundial, que incluye mercados de bienes, servicios, dinero e insumos, donde la economía de servicios es prevaiente y la producción de tecnología de punta y grandes capitales es básica para mantener en funcionamiento al sistema completo. Donde la interacción no es posible a través de este tipo de economía compleja, se crean inconexos sistemas aislados que funcionan de acuerdo a esquemas económicos informales. Dentro de estos esquemas hay interacción y ajuste mutuo, pero sólo a nivel individual, nunca organizacional.

Aquí se concibe una situación en que el complejo mercado de servicios no existe en el entorno. Esto puede suceder debido a dos tipos de situación: cuando existe un mercado negro que se relaciona con prohibiciones en el mercado formal o cuando el costo de entrar al mercado formal es tan alto que es preferible crear estructuras informales de intercambio.

Los mercados negros son equivalentes a la economía informal, pero con costos mayores (por el factor de riesgo). Estos mercados se forman cuando se prohíbe el comercio de algún bien, cuando es difícil establecer derechos de propiedad físicamente (como los derechos de autor) o cuando no se permite que la economía funcione con los mecanismos del mercado. Por ejemplo, no hay mercado formal por prohibición para el comercio de drogas o bienes que impliquen la caza de animales en extinción; también cuando se comercia con bienes que pertenecen a alguien más, como libros, películas o grabaciones, o cuando se sustituyen los mecanismos del mercado por la planificación central de la economía. Los mercados negros utilizan los costos de los bienes en el contrabando y el narcotráfico, debido a que esos mercados informales de enormes dimensiones

deben crear, en distintos grados, toda una infraestructura paralela a la de la economía formal, desde ejércitos privados para defender sus medios de producción, hasta la cobertura de grandes costos de transacción que incluyen sobornos, transportación y riesgo constante por ser descubierto y encarcelado. En las casi extintas economías centralizadas esas prácticas informales inflaban los costos debido a que en el sistema económico cerrado, el riesgo y la escasez permitía al pequeño mercado negro existente ejercer prácticas monopolísticas.

Al considerar qué papel desempeña en estos sistemas el Estado, en el narcotráfico y contrabando, éste no está presente (salvo para aumentar sus costos por la persecución), ni tampoco la economía formal: se trata de estructuras informales que interactúan en una especie de caos organizado. Aparentemente, los beneficios que se obtienen de comerciar con bienes prohibidos superan en mucho los costos de producirlos, que son muy altos por el elemento de riesgo. Además, aunque no interactúan directamente con la economía formal, dependen de ella para conseguir insumos y tecnología por lo que la penetran y los insumos de la economía informal se confunden con los de la formal. Pero estas consideraciones son materia de una investigación aparte, que trasciende los objetivos de la presente.

En cuanto a las economías centralizadas, el Estado era claramente el pilar que sostenía el sistema completo, tratando de planificar la producción económica sin dejar actuar a los mecanismos de ajuste mutuo entre los subsistemas especializados. Como vimos en el capítulo pasado, esos mecanismos hacen posible que las organizaciones diferenciadas funcionalmente interactúen y se ajusten mutuamente por medio de la negociación y la atención a las necesidades del mercado.

La teoría de la autopoiesis aplicada a sistemas sociales supone que las organizaciones deben interactuar llenando determinada función en el sistema completo a través de relaciones circulares, lo cual produce causalidad mutua al interactuar. Organizacionalmente, esto es sólo

posible a través de los mecanismos del mercado. En las economías centralizadas, en cambio, el Estado definió líneas rectas de interacción entre organizaciones jerarquizadas, con órdenes precisas que venían de arriba hacia abajo. En esta estructura la causalidad no podía ser mutua, las agencias gubernamentales no estaban siquiera interesadas en interpretar su entorno, solo recibían órdenes. Se crearon y anquilosaron estáticas relaciones lineales que no eran capaces ni de reducir costos ni de permitir que la sociedad redujera costos con patrones comunitarios de interacción. Las rígidas estructuras centralizadas no recibían ninguna retroalimentación de su ambiente, ni tenían los medios estructurales para hacerlo. Por lo mismo terminaron perdiendo legitimidad, basándose en mitos racionales^{*} y derrumbándose a la larga.

Esto también se podría explicar desde otra perspectiva dentro de la teoría de la autopoiesis aplicada a sistemas sociales. Según esta teoría, los sistemas son cerrados y autónomos, pues solo así son capaces de definir una identidad. Sin embargo, si los subsistemas adquieren una identidad tan fuerte que obtienen una noción fija de lo que son y de lo que quieren ser, entonces se trata de lo que Morgan llama "organizaciones egocéntricas" (1989:243). La noción fija de identidad y sentido de la estructura gubernamental de las economías centralizadas puede explicarse por la existencia de una ideología que era el sosten básico del sistema completo. Según Morgan, este tipo de organizaciones están determinadas a sostener e imponer su identidad cueste lo que cueste. Según la teoría de autopoiesis la figura y su contexto son parte del mismo sistema de relaciones y existen sólo porque se definen mutuamente. Al lidiar con su ambiente de una manera egocéntrica, lo que pasa es que las organizaciones no comprenden su propia complejidad, ni los numerosos patrones circulares de recursos de los que dependen para existir.

As a result of this kind of egocentrism, many organizations end up trying to sustain unrealistic identities, or to produce identities that ultimately destroy the contexts of which they are part. (Morgan 1989:244)

* Los mitos racionales se explican más adelante en una sección de este capítulo

Según esto, entonces, las organizaciones gubernamentales de economías centralizadas se cerraron en sí mismas y por razones políticas mantuvieron a toda costa su rígida identidad sin crear canales de comunicación, lo cual destruyó al sistema completo.

El otro tipo de estructura informal que puede surgir, además de los mercados negros, se encuentra relacionado al gran costo que significa entrar en la economía formal. El complejo mercado de servicios descrito en el capítulo anterior, está relacionado a una sociedad diferenciada funcionalmente que da legitimidad a sus instituciones (o reglas del juego) porque estas hacen que el intercambio tome lugar en un entorno con menos incertidumbre. Esa sociedad absorbe el costo de crear esas instituciones, que es muy alto. Las sociedades modernas requieren enormes ingresos para producir las organizaciones formales en que se basan para llevar a cabo el intercambio. Además, el tipo de intercambio que toma lugar en un entorno altamente diferenciado es muy costoso ya que implica el pago de numerosos servicios que requieren las empresas como los del Estado —cuyo pago se realiza primordialmente en forma de impuestos, pero no únicamente así—, de almacenamiento, de especulistas (abogados, contadores, mercadotecnicos, publicistas, asesores, etc. y más recientemente y a mayor escala, de técnicos y científicos). Cuando la pobreza impera es más probable que el actor racional que es el hombre decida no participar en el mercado formal y absorba esos costos a cambio de obtener un ingreso y ofrecer bienes, e incluso servicios, más baratos. Aunque la oferta es un entorno de gran incertidumbre, en la pobreza es muy probable que encuentre demanda por esos bienes y servicios más baratos, necesarios para sobrevivir.

En el capítulo anterior hablamos de la concepción de la economía basada en la oferta en lugar de en la demanda. Habíamos dicho que la actividad de producción (oferta) toma lugar mucho antes que la decisión de consumir (demanda). Los altos índices de desempleo que se relacionan con un entorno pobre urbano, o la microproducción relacionada a un entorno pobre rural provocan que se opte por un comercio informal de los productos o servicios a que se tiene acceso. Es decir, la

oferta disminuye los costos a los demandantes de bienes y el comercio informal se reproduce rápidamente pues llena las necesidades de ingreso de los productores mas pobres y reduce los costos del consumo a los demandantes también mas pobres.

Este tipo de mercado se puede ilustrar con la economía informal urbana de grandes dimensiones, que actualmente no podría sobrevivir sin la economía formal mundial de la cual depende para contar con los productos comerciables en los mercados informales a muy bajos precios. Al desaparecer de más en más los aranceles y controles aduanales, la importación de productos encuentra enormes mercados informales dispuestos a proveer comerciantes oferentes y demandantes ansiosos por cubrir sus necesidades con bienes mas baratos. Los comerciantes oferentes de estos productos no deben hacer gastos por impuestos, almacenamiento a grandes escalas, ni servicios especializados (los "ambulantes" de la Ciudad de México son un buen ejemplo) y sería necerano que el Estado contara con mecanismos muy sofisticados de coerción para obligar a estos oferentes a cumplir con las obligaciones fiscales e integrarlos al mercado formal, y si de alguna manera lo lograra, dejaría vacantes algunos mercados que no tardarían en reaparecer. La reducción de costos para los consumidores conlleva la absorción de riesgos en reducida calidad de los bienes, o incluso en posibles defectos, pero todo indica que en la pobreza ese riesgo es absorbible a cambio de poder obtener los productos a menor costo.

La ausencia de mercado aquí se concibe como la imposibilidad de interactuar a través de los mecanismos de ajuste mutuo a nivel organizacional dentro de la economía formal, debido a que los ingresos de los que interactúan son tan reducidos que les resulta imposible cubrir los costos del mercado formal. En la economía de servicios mundial, los subsistemas interactúan y se definen mutuamente. La economía formal supone una serie de instituciones que establecen reglas de intercambio que reducen costos solo a aquellos que deben interactuar dentro de esa economía por contar con las características estructurales que le permiten hacerlo y con ingresos suficientes para

reducir costos en la producción de bienes y servicios de buena calidad que requieren tecnología avanzada. En la pobreza, se opta por reducir los costos del intercambio sin la ayuda de las estructuras gubernamentales al formar economías informales. La única manera como el Estado puede reducir costos a los interactuantes en la pobreza, es otorgando subsidios, prebendas y servicios baratos o gratuitos. Si la economía formal no existe, tampoco estará presente la producción y reproducción constante de organizaciones formales especializadas, ni habrá mecanismos que las legitimen por la constante reducción de costos que se produce en una sociedad diferenciada funcionalmente.

The assumption that a whole system can be made to work better through an assault on its conscious elements betrays a dangerous ignorance. This has often been the misguided approach of some who call themselves scientists and technologists. .. who still believe unquestioningly in a mechanical universe of absolute cause and effect --obviously reducible to one single root-cause and one primary seminal-effect.

**–The Butlerian Jihad
by Harq al-Ada**

B. El régimen político no moderno

Las organizaciones gubernamentales no siempre interactúan en el ambiente como subsistemas reductores de costos a través del intercambio. Existen entornos que carecen de la estructura económica que permite a esas organizaciones reducir los costos sociales de la producción por medio del ajuste mutuo organizacional. Como vimos en la sección anterior de este capítulo, el entorno donde el Estado interactúa con la sociedad sin que exista estructura económica formal es básicamente donde la pobreza hace imposible la diferenciación funcional de los subsistemas. Allí el Estado es legítimo solo en tanto que sus organizaciones gubernamentales reduzcan los costos de la sociedad al mantener un orden centralizado y producir beneficios sociales (salud, educación, subsidios, servicios, etc). Para realizar lo anterior, son suficientes las estructuras lineales de gobierno que actúan unilateralmente y de manera vertical. No es necesario que el gobierno interactúe con el resto del sistema social como un subsistema ya que no existen esos subsistemas diferenciados con los que debería interactuar. Además, donde la opulencia no se manifiesta, el grueso de los costos se reducen a través de otros mecanismos que no incumben ni al Estado ni a la economía formal.

El tipo ideal que aquí se describe encuentra referente empírico incluso en algunas estructuras gubernamentales de los países más desarrollados de occidente, cuando lidian con los sectores sociales más pobres. Sin embargo, es de esperarse que este tipo ideal tenga mayor relación con las estructuras gubernamentales de los países más pobres, es decir, con los que se encuentran en la periferia del modelo eurocentrico de Estado-nación. Es por eso que construyo este tipo ideal en torno a los Estados periféricos, que tienen como base de sus estructuras gubernamentales modelos importados de Europa o de los grandes países desarrollados como Estados Unidos. El modelo eurocentrico establece como necesarias la concentración y jerarquización del poder político

acompañado de una jerarquía administrativa paralela bajo sus órdenes: la burocracia. Pero en la periferia, los Estados-nación que se establecieron apenas lograron concentrar el poder político en algún tipo de dominación centralizada --sin lograr su completa jerarquización-- y ciertas jerarquías administrativas formales sostenidas por lealtades personales o arreglos informales.

Los Estados racionalizadores de los países periféricos buscan constantemente la construcción de instituciones que se rijan por las reglas racionales del régimen político moderno (o *modern polity*). La "modernización" y el "progreso" van de la mano en los discursos políticos de los países menos desarrollados. Se habla constantemente de la modernización de los sectores productivos, de los servicios y del país en general. Hemos dicho que las instituciones racionales modernas son conjuntos de reglas que crean un ambiente de certidumbre en el cual es posible el intercambio entre individuos y organizaciones. El grado de institucionalización de organizaciones formales en un entorno, dependerá de que en ese entorno sean prevaletentes las reglas racionales reductoras de costos de los regímenes políticos modernos. Es decir, depende de que los individuos otorguen legitimidad a las organizaciones cuya estructura y procesos estén determinados por esas reglas. Cuando la pobreza prevalece en el ambiente, las conductas económicas informales que llevan a una más eficiente reducción de costos hacen imposible que los entes que interactúan legitimen en esas mismas transacciones las reglas racionales de intercambio de los *modern politics*. Esto se puede deber al tipo de diferenciación social que ocurre en ese ambiente.

En el segundo capítulo de este trabajo se hizo referencia a las formas posibles de diferenciación en los sistemas sociales, siguiendo a Luhman (1982). Según el autor, la evolución o modernización de la sociedad se ha descrito como un proceso donde los sistemas se diferencian y pluralizan cada vez más. Sin embargo, los grados de diferenciación que toman lugar en una sociedad son producidos y se encuentran mediados por las formas de diferenciación posibles. Esas formas de diferenciación se distinguen entre sí en la manera como los sistemas establecen fronteras

internas entre ellos mismos y el ambiente en que interactúan. El principio de Goldenweiser citado por Luhman (1982:233) establece que los problemas específicamente estructurales pueden tener solo un número limitado de soluciones posibles; es decir, que aun en las sociedades que operan bajo la idea de que en un mundo complejo las estructuras con un significado específico son contingentes y están sujetas al cambio, no se pueden inventar formas nuevas de diferenciación. Según Luhman, esta limitación estructural resulta del hecho de que la diferenciación de los sistemas está sujeta a la combinación de dos dicotomías asimétricas: sistema/ambiente e igualdad/desigualdad; de las que han surgido tres formas distintas de diferenciación en la historia de los sistemas sociales: segmentación, estratificación y diferenciación funcional.

Ahora bien, de esas tres formas de diferenciación de sistemas, la funcional es característica de las sociedades modernas y es donde la especialización en funciones y la selectividad de los diferentes subsistemas en el mundo complejo produce un mundo infinito de variación organizacional. Allí, los procesos de comunicación se organizan en torno a funciones especializadas: como la sociedad requiere del desarrollo de todas esas funciones, no puede dar primacía absoluta a ninguna de ellas. (Luhman 1982:236). De ese modo, la distinción de igualdad y desigualdad entre subsistemas en el ambiente ocurre al mismo tiempo: se les da trato de iguales frente a la autoridad pública, pero los subsistemas son diferentes entre sí y usan esa diferencia para interactuar. La segmentación y la estratificación surgieron en los inicios de la evolución de la sociedad occidental, cuando su criterio para diferenciarse era solo genético. Después se desarrolló la moderna diferenciación funcional entre sistemas y la interacción se regió por medio de instituciones (conjuntos de reglas). Esto no significa que en las modernas sociedades actuales las dos primeras formas de diferenciación no estén presentes: lo están y complejizan aun más las interacciones en esas sociedades. De este modo, las sociedades modernas son tan complejas

que incluyen "perspectivas funcionales", además de las "perspectivas genéticas" para realizar selecciones que contribuyan al proceso continuo de diferenciación social.

Según Luhman, es importante subrayar que actualmente las sociedades altamente diferenciadas y complejas ya no pueden concebir al mundo como un conjunto de cosas o eventos correlacionados determinísticamente y finitos (en el sentido clásico de *universitas rerum* o *aggragatum corporum*). Inicialmente, las sociedades en proceso de diferenciación funcional reaccionaban a los hechos ambientales concretos y sus concepciones del mundo se generalizaban al correlacionarse racionalmente con la diferenciación social. Por ende, su capacidad de realizar selecciones les daba la pauta para admitir más diferenciación, que traería más complejidad y por ende más contingencia e incertidumbre (Luhman 1982:232). Esa capacidad se encuentra relacionada con la existencia de estructuras organizacionales cuya formalidad misma es un conjunto de selecciones racionales de interacción con el ambiente. Cuando las sociedades construyen estructuras formales de este tipo, entonces cuentan con esa "perspectiva funcional" que les permite tener conciencia organizacional de las selecciones que se llevan a cabo. De otro modo, se cuenta sólo con lo que Luhman llama "perspectiva genética" donde la capacidad para realizar selecciones se limita a la consideración de características que la naturaleza establece (raza, posición social, casta, etc) de manera contingente y sin estar sujetos a la voluntad humana.

En los países periféricos, sus sociedades aun no se diferencian completamente en subsistemas especializados, por lo tanto, la moderna diferenciación funcional aun no ha producido las instituciones formales necesarias para regir el intercambio. La erección de instituciones y de la infraestructura para la interacción de las organizaciones dentro de ese marco institucional requiere de amplios recursos humanos, materiales, financieros, y más recientemente, tecnológicos. Es por eso que la diferenciación funcional es solo posible en un ambiente donde se cuenta con todos esos recursos materiales, es decir, con riqueza. En contraste, en las sociedades más pobres, las formas

de diferenciación social que toman lugar tienden a ser por segmentación y por estratificación prevalentemente, y si llega a haber formas de diferenciación funcional entre organizaciones formales e individuos especializados, esto ocurre en los estratos de mayor concentración de la riqueza. Sin embargo, la finalidad de este capítulo es describir el tipo ideal donde el Estado y sus organizaciones formales existen en la ausencia de un mercado mundial complejo y de servicios.

Diremos entonces que el tipo ideal "Estado sin mercado" surge en un ambiente donde la sociedad vive en la pobreza. En esa sociedad la segmentación y la estratificación son sus formas de diferenciación prevalentes, donde la perspectiva para seguirse diferenciando es genética. La segmentación diferencia a la sociedad en subsistemas iguales. Aquí la igualdad se refiere a principios con los que el sistema se forma de manera auto-selectiva. Esos principios son la descendencia o la residencia. Las familias son un buen ejemplo de segmentación donde cada unidad diferenciada conserva principios de igualdad y donde la desigualdad resulta de la disparidad fortuita en las condiciones ambientales, pero no tiene una función sistemática (Luhman 1982:233). La segmentación fue el primer tipo de diferenciación social en las sociedades arcaicas, pero en cuanto creció la riqueza y la complejidad de esas sociedades surgió la estratificación. La estratificación diferencia a las sociedades en subsistemas desiguales y alinea la asimetría de sistema/ambiente con la de igualdad/desigualdad. La igualdad se convierte entonces en la norma que regula la comunicación interna del subsistema y la desigualdad se convierte en la norma que regula la comunicación con el ambiente. La estratificación requiere de una distribución desigual de riqueza y poder —o para decirlo con Luhman, una distribución desigual de las oportunidades de comunicación. La igualdad es también muy importante pues define la identidad de los subsistemas (Luhman 1982:234).

La definición de una identidad es importante para que los subsistemas interactúen entre sí. Sin embargo, en las sociedades segmentadas en subsistemas iguales y estratificadas en subsistemas

desiguales, la producción social no se puede basar únicamente en la interacción de esos subsistemas. Según Luhman, el problema estructural de las sociedades estratificadas es que la identificación de los subsistemas requiere de una definición jerárquica del ambiente en términos de un orden de rango o lo que aquí se ha llamado la dicotomía asimétrica igualdad/desigualdad (1982:235). En esa sociedad existen los criterios para dividir el trabajo en grandes áreas de posible acción, dependiendo del segmento o estrato al que se pertenezca, pero no hay una estructura que organice la realización del trabajo en torno a criterios funcionales, sino a criterios genéticos. Esto significa que los individuos deben interactuar entre sí para decidir qué función específica le corresponderá a cada quien.

Por lo anterior, la teoría de la autopoiesis en los sistemas sociales no es aplicable a los subsistemas (segmentos o estratos) en este entorno, ya que éstos sí tienen una identidad pero ésta no les permite cerrarse al ambiente para poder interpretarlo de acuerdo a sus propios criterios. Los subsistemas en sociedades segmentadas y estratificadas no adquieren roles específicos que los definan, sino roles generales. La dicotomía igualdad/desigualdad no es suficiente para dar una identidad funcional al subsistema ni provee los criterios necesarios para formar herramientas especializadas con las cuales interpretar el ambiente en que se interactúa. Sin embargo la autopoiesis es aplicable a una unidad de análisis menor que el subsistema en las sociedades segmentadas y estratificadas: el individuo.

Si nos situamos en la perspectiva de Maturana y Varela, su teoría la desarrollan en torno a organismos vivos en interacción en la naturaleza donde cada organismo forma parte de uno mayor que es el ecosistema y donde el objetivo final es la producción y reproducción de la vida. Los organismos adquieren una identidad gracias a que se cierran en sí mismos y así se pueden distinguir del ambiente con que interactúan; pero esa identidad también está determinada por la manera como cada uno de los organismos se inserta en círculos relacionales que determinan la

causalidad mutua: cualquier cambio en uno de ellos afecta a todos los involucrados en las relaciones circulares. Esta teoría es igualmente aplicable a los individuos como organismos vivos donde la finalidad de su interacción está relacionada a la reproducción de la vida humana, en contraste con la de los subsistemas diferenciados funcionalmente que buscan la producción de bienes y servicios y la reducción de los costos de interacción con su constante cambio (que en realidad, a la larga, se relacionan con la vida del ser humano sobre la tierra). En los entornos donde no existen los subsistemas diferenciados funcionalmente --o las organizaciones formales-- los principios de selectividad para diferenciarse se establecen únicamente de manera personal.

Esto no quiere decir que en los *modern polities* las decisiones personales estén determinadas por las estructuras formales únicamente (aunque esos parecían ser los grandes temores de Weber, Orwell, Kafka y los críticos de las tecnoestructuras deshumanizantes); sino que en los regímenes políticos no modernos, el individuo es la unidad máxima de análisis para la interacción a través del ajuste mutuo. Esto nos lleva a conclusiones muy reveladoras sobre las sociedades preeminentemente segmentadas y estratificadas. El ajuste mutuo es posible sólo entre individuos donde el lenguaje y la comunicación son determinantes; pero donde la comunicación es personal, la palabra hablada es suficiente para llegar a acuerdos provechosos para las partes involucradas. No es necesario el desarrollo de tecnología de punta para realizar este tipo de interacción. El *ajornamiento* de la información y el significado toma lugar en la cabeza de cada individuo y eso es la causa original de que las lenguas se transformen en la vida cotidiana. Las relaciones que se establecen entre individuos son circulares y de causalidad mutua, pero en un grado aún más complejo de lo que ocurre entre las organizaciones formales diferenciadas funcionalmente, ya que en éstas los principios relacionales se basan en valores legitimados por reglas racionales de interacción. En cambio, entre individuos la gama de valores, emotividades, ideas y pasiones involucradas en su manera de interactuar hacen de la interacción en el plano

individual un entorno de enorme complejidad. Podemos decir entonces que, por un lado, en el régimen político moderno existen dos planos: el organizacional con estructuras racionales de interacción y el personal que en gran medida está determinado por esa superestructura; por otro, en un régimen político no moderno la ausencia del plano organizacional hace que las interacciones en su sociedad se lleven a cabo sólo en el plano personal, lo cual promueve y hace posible la interacción a través de relaciones puramente informales.

Sin embargo, como ya he mencionado, los Estados periféricos han heredado sus estructuras políticas y de poder del modelo racional eurocentrico. Parecería una verdadera paradoja que actualmente la estratificación del poder que ese modelo establece tenga problemas para legitimar sus estructuras verticales en las sociedades más complejas de occidente, mientras que es común observar que en las sociedades menos complejas (estratificadas y sólo escasamente diferenciadas funcionalmente) esas estructuras verticales y centralizadas de poder pueden ejercer su autoridad con mayor eficacia. Sin embargo esto no constituye ninguna paradoja, en realidad se podría decir que las sociedades europeas y del mundo anglosajon evolucionaron y se diferenciaron de modo que sus estructuras gubernamentales ahora les quedan cortas. Esas estructuras se pueden legitimar en un mundo complejo y de mercado de servicios sólo en tanto que sean capaces de reducir los costos de intercambio para sus subsistemas diferenciados funcionalmente. Pero en los regímenes políticos no modernos, las estructuras verticales y estratificadas de sus gobiernos coinciden con la estructura estratificada de su sociedad, ya que en esas sociedades la diferenciación funcional ocurre solo en sus estratos más altos. Así, al relacionarse con los estratos pobres, el poder político puede legitimarse al repartir beneficios sociales y conservar un orden centralizado a través de estructuras estrictamente verticales de poder.

La cartterización weberiana de las estructuras burocráticas de dominación legal-racional en los Estados modernos, ha hecho que se tienda a pensar que la formalidad de las estructuras en

sistemas legales determinan la racionalidad de esas organizaciones y que los rasgos informales contribuyen a su irracionalidad y caos. Sin embargo, esas conclusiones de análisis puramente lineales son demasiado simplistas. los sistemas involucran distintos grados de formalidad e informalidad que no se relacionan necesariamente de manera lineal a sus niveles de racionalidad e irracionalidad. Aquí sostengo que estas variables no se relacionan directamente pues siempre se encuentran por definición en distintos grados en un entorno, ya que nada existe sin su opuesto. En este modelo, estos pares dicotómicos coexisten en distintos grados: la racionalidad del sistema se encuentra ligada a su eficacia, la ineficacia le resta legitimidad, la irracionalidad se liga a su ineficiencia, la eficiencia le podría otorgar legitimidad, pero no es en la que se basa para ser legitimado pues no existen los canales de comunicación que muestren esa supuesta eficiencia al público. Por lo general, la informalidad se produce como una especie de "aceite" que da movilidad al pesado engranaje de la formalidad en la maquinaria estatal, por lo que esa informalidad puede contribuir a la racionalidad y verticalidad del sistema completo.

Ahora bien, hemos dicho que las relaciones informales son prevaletentes dentro de esas estructuras verticales de poder en el seno de los Estados periféricos. Douglas Chalmers caracterizo a los Estados latinoamericanos como Estados politizados (*Politicized States*), pero esta caracterización podría aplicarse —desde el punto de vista estructural y con fines analíticos— a todos los Estados periféricos. En los Estados politizados las instituciones políticas son cambiantes y muchos problemas que podrían resolverse por medio de un conjunto de procedimientos fijos o con referencia a leyes difícilmente alterables, se resuelven de manera política; es decir, sólo mediante la asociación dirigida de fuerzas políticas. Cuando las reglas de interacción establecidas para el juego político y los procedimientos para hacer o implementar políticas públicas no se sustentan en una ideología racionalizada, ampliamente aceptada por toda la sociedad, lo más probable es que las fuerzas políticas en los Estados politizados pasen de largo esas reglas y procedimientos, y que

además los alteren con frecuencia para dar cabida a nuevos patrones verticales de poder. Mientras que en el Estado institucionalizado (el del régimen político moderno o lo que Chalmers considera el opuesto al Estado politizado) existe una tendencia constante a establecer un conjunto fijo y reconocido de participantes legítimos, arenas de acción y reglas para la toma de decisiones; en el Estado politizado hay incentivos para redefinir constantemente los grupos, clases e intereses involucrados en la toma de importantes decisiones y en el diseño e implementación de las políticas públicas (Chalmers 1977: 25).

Según Chalmers, la existencia de este tipo de estructuras politizadas se ha considerado como la fuente de inestabilidad de muchos gobiernos en América Latina. Sin embargo, él considera que esa manera de contemplar a la inestabilidad la convierte en una condición patológica que se debe curar; lo cual puede ser engañoso. Esa perspectiva supone que un país no puede sobrevivir por mucho tiempo sin establecerse sobre un conjunto de instituciones políticas fuertes, y asume que se conoce un tipo de régimen "correcto" a través del cual se pueden lograr los fines sociales. *"It continues the myth that the basic questions about political structures have been answered by the Western liberal democracies"* (Chalmers 1977: 42). Además, "inestabilidad política" es un término ambiguo que ayuda poco al análisis del Estado politizado. En los análisis políticos, esa inestabilidad se asocia a la reconstrucción de los regímenes cada diez o veinte años, o a los cambios discrecionales o violentos de las fuerzas políticas en un país (Chalmers 1977: 23). En todo caso, esos cambios se pueden contemplar como una manifestación del ajuste mutuo a nivel personal y político que hace posible la adaptabilidad en circunstancias cambiantes de los regímenes políticos no modernos. Allí no existen o se pasan de largo las estructuras de acción fijas, legales, bien delimitadas y estructuradas; pero la flexibilidad (informalidad) del sistema hace posible que los intereses se organicen en torno al poder de modo que el sistema vertical completo no se desmorone.

Ahora bien, hay una serie de características asociadas a los Estados politizados que arrojan luz sobre su relación con las estructuras de poder en esos regímenes. Primero, la politización contribuye al papel central que desempeña el Estado en la sociedad, lo cual refuerza a su vez esa politización. En un ambiente tan cambiante debe haber una figura central que concentre el poder y tenga la última palabra sobre la amplia gama de decisiones que existen y que en él se concentran. Sin ese poder central fuerte el sistema completo pierde sentido y no hay manera institucionalizada y racional de definir los fines sociales colectivos. Además, en los Estados politizados el gobierno debe obtener una amplia base de apoyo político que le asegure su legitimidad (Chalmers 1977:30-31). Por lo mismo, este tipo de Estados se ha caracterizado por tener una tradición muy fuerte de atención a políticas sociales de bienestar, desde antes que Keynes irrumpiera en las sociedades más liberales. El tipo de apoyo político fundado básicamente en la constante producción de políticas sociales, hace que la división estructural que debe existir en el gobierno entre administración pública y poder político se desdibuje, de modo que el poder político central tiene en sus manos el manejo de la burocracia (o del partido dominante) y en general de los medios para hacer llegar los beneficios sociales a la población. Así, los Estados politizados tienen gobiernos centrales fuertes y estructuras verticales de poder, en las que el centro debe concentrar la mayoría de los medios para ejercer ese poder.

Según Chalmers, en los Estados politizados, los patrones formales e informales entremezclados que resultan de las relaciones verticales entre grupos políticos e instituciones se acoplan muy mal al análisis político convencional, por lo que se usan conceptos como "clientelismo" y "corporativismo" para describirlos con un solo término. El establecimiento de controles desde arriba sobre los recursos políticos y administrativos, y la ansiedad generada desde abajo para encontrar un lugar en los complejos lazos verticales de poder político, producen una

gran variedad de estructuras que les son familiares a los involucrados, pero que son difíciles de situar en una perspectiva pluralista y convencional de análisis político (Chalmers 1977:33)

Los arreglos informales de que habla Chalmers se basan en una estructura vertical de poder, provista por el modelo formal eurocéntrico, y en la lealtad que los subordinados guardan con respecto a sus superiores a lo largo de esa estructura. La lealtad entre los funcionario-políticos de los regímenes políticos no modernos es un arreglo que abarca más de lo que se dice que abarcan conceptos acuñados por observadores, como el "clientelismo" o "corporativismo": estructuras verticales e informales de poder donde se intercambian "bienes" como apoyo político por puestos públicos, privilegios, prebendas, fueros, etc. La lealtad incluye lo anterior, pero además es algo personal que nace antes de que esos político-funcionarios lleguen a ocupar puestos públicos. Generalmente, los equipos que se forman tienen origen en amistad y compañerismo desde tiempos universitarios o entornos ajenos a la función pública, donde los involucrados se familiarizan con la capacidad tanto política como técnica de sus allegados y, en caso de ocupar puestos de responsabilidad, prefieren depositar su confianza en los hombres y mujeres que conocen mejor. Esa lealtad se puede romper en tiempos de crisis, pero lo más probable es que esto no ocurra por el bien del sistema completo: la figura central debe permanecer incólume. Incluso, llega a ocurrir que los subordinados acepten asumir culpas públicamente para salvar la reputación de los superiores. Esa lealtad meramente personal que existe entre político-funcionarios es en gran parte la base de los arreglos informales dentro de la cadena vertical de poder en los Estados periféricos.

Osik describe dos tipos de estructuras asociadas a Estados latinoamericanos y a los nuevos Estados africanos, por lo que son igualmente aplicables a los Estados periféricos los modelos burocrático-autoritario y neo-patrimonialista. En ambos, la lealtad crea firmes lazos informales dentro de la estructura formal establecida legalmente. En el modelo burocrático-autoritario, desde el punto de vista de las interdependencias jerárquicas, hay una fuerte tendencia a

reivindicar el principio de autoridad en todos los niveles de gobierno. De ese modo, el proceso de toma de decisiones se ajusta a una estructura piramidal donde de hecho se observan las jerarquías formalmente establecidas (Oslak 1986:223). Dentro de esas jerarquías formales, cada nivel de autoridad dentro de la cadena de mando tiene a su disposición cierto control sobre los recursos administrativos y políticos debajo de él; cada nivel tiene una proporción de discrecionalidad sobre el manejo de esos recursos. Los procedimientos formales de reclutamiento son ignorados o se realizan *a posteriori* una vez que se ha tomado la decisión discrecional de llenar cargos con personas de confianza. Así, las estructuras informales de lealtad que se forman a lo largo de la cadena de mando dependen de cuantos recursos se empleen y de la discrecionalidad con que se cuenta para emplearlos en conseguir subordinados dispuestos a legitimar la estructura completa. La formalidad de esa estructura se encuentra legalmente establecida; la informalidad se ajusta a ese esquema *a posteriori*. El poder central se apoya en la verticalidad del sistema completo --formal e informal-- para hacer llegar al final de la cadena de mando las políticas públicas sociales con un grado visible de eficacia (que no de eficiencia).

El modelo neo-patrimonialista de Oslak hace referencia al tipo ideal de dominación patrimonialista descrito por Weber. Sin embargo, este modelo neo-patrimonial se encuentra superpuesto en estructuras que pretenden tener fachada de Estado moderno. En este modelo, un solo hombre ejerce la dominación, pero necesita funcionarios que le ayuden a ejercer su autoridad. Todos los puestos gubernamentales se originan dentro de la administración de la comunidad doméstica del dictador. Aunque Oslak puntualiza que en tiempos modernos esta figura se ha llamado en ocasiones presidente y se ha rodeado de una fachada de instituciones formales de la democracia, el hombre en el poder ejerce un cuasimonopolio sobre todas las decisiones relacionadas al nombramiento, reemplazo, transferencia o destitución de oficiales públicos a cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno; este poder en la toma de decisiones se extiende a

cualquier esfera de la actividad estatal. En estos regímenes el poder se estructura de manera radial: el dictador ocupa el lugar central del escenario político desde donde ejerce el poder fundado en relaciones puramente personales y en obligaciones recíprocas (1986:229). En este modelo, la formalidad de la estructura vertical sufre a voluntad del dictador, que la usa para operacionalizar sus decisiones y que tiene el poder de alterarla a discreción.

Los dos modelos descritos surgen de la necesidad de un poder central fuerte donde la estratificación del poder político-burocrático encuentra referente en la estratificación social. En un régimen político no moderno, entonces, la cadena vertical de mando se establece en torno a relaciones formales e informales donde la lealtad personal hace que esa cadena conserve su verticalidad. Así, el Estado funciona como un agente central que debe legitimarse al mantener un orden centralizado y otorgar beneficios sociales a la población. Debemos recordar en todo momento que las estructuras formales-relacionales en que se basan estos Estados periféricos provienen del modelo eurocéntrico. Si las relaciones informales en ocasiones deben ignorar los procedimientos establecidos por ese modelo, o darles la vuelta (es decir, cubrirlos después que se ha decidido el curso de acción), esto ocurre generalmente con aquellos procedimientos establecidos para legitimar una decisión gubernamental con los criterios de una democracia liberal. En todo caso, el agente central debe operar de manera racional (eficaz), cuyos productos resulten visibles. La irracionalidad del sistema se va manifestando a lo largo de la cadena de mando a manera de ineficiencia escondida que no resta legitimidad al sistema completo. Las tecnestructuras burocráticas de los países periféricos conservan esa lógica de acción en sus modelos gubernamentales copiados del modelo eurocéntrico.

What you of the CHOAM directorate seem unable to understand is that you seldom find real loyalties in commerce. When did you last hear of a clerk giving his life for the company? Perhaps your deficiency rests in the false assumption that you can order men to think and cooperate. . . Men must want to do things out of their innermost drives. People, not commercial organizations or chains of command are what make great civilizations work. Every civilization depends upon the quality of the individuals it produces. If you over-organize humans, over-legalize them suppress their urge to greatness —they cannot work and their civilization collapses.

--A letter to CHOAM
attributed to the Preacher^a

C. Las estructuras verticales racionalizadas

Como se argumentó en el primer capítulo, en un régimen político moderno ideal, las organizaciones del Estado obtienen legitimidad de su capacidad real de reducir los costos del intercambio y de la producción social. Las estructuras gubernamentales en el régimen político no moderno, donde se mezclan arreglos formales e informales, obtienen legitimidad también de su capacidad de reducir costos a la sociedad, pero solo al mantener un orden centralizado y otorgar beneficios sociales. La formalidad de esos regímenes está dada por el modelo eurocéntrico de Estado-nación y a esa verticalidad —contrariamente a lo que se podría pensar— la apoyan arreglos informales basados en la lealtad personal de subordinados a superiores. El resultado es una forma de Estado centralizado que se puede legitimar eficazmente al mantener cadenas verticales de mando e interactuar a través de ellas con la sociedad que preside.

Los mecanismos de funcionamiento del agente central son de autoridad y obediencia, —y no de negociación como en el ajuste mutuo— por lo mismo, la estructura organizacional en esta lógica es vertical. Herbert Simon define autoridad como el poder de una persona para tomar decisiones que guían los actos de alguien más. Es la relación entre dos individuos donde uno es el *superior* y el otro es el *subordinado*; el primero enmarca y transmite decisiones y espera que sean aceptadas y llevadas a cabo por el segundo, cuya conducta está a su vez determinada por esas decisiones. La obediencia debe ser entonces una expectativa del superior y un deber para el subordinado (Simon 1963:125).

En este capítulo busco dejar claras las características de un sistema vertical con un agente central fuerte, donde la permanencia del sistema completo depende de que la autoridad se respete a lo largo de la cadena vertical de mando. El hecho de que el subordinado acate efectivamente la orden es lo que define la fortaleza del agente central. Simon dice que la relación de autoridad se

puede definir en terminos puramente objetivos y conductuales, es decir, que a una "conducta de autoridad" le siga una "conducta de obediencia" se determina por el grado en que el que recibe la orden deje de lado sus propias facultades para escoger entre sus alternativas de acción y use el criterio de obedecer como base para actuar. (Simon 1963:126) Aquí el autor habla de una estructura de autoridad basada en valores racionales del bien común. Al hablar de *lealtad* Simon se refiere a la que el subordinado siente hacia los objetivos y valores de la organización, por lo cual resulta racional que se someta a la autoridad del superior. Sin embargo, en los regimenes políticos no modernos el motivo para ese sometimiento es una lealtad personal que lleva a obediencia más efectiva, pues mostrarla, significa la inclusión del individuo en el sistema que otorga un incentivo mayor para obedecer.

En las estructuras verticales, es necesario que existan cabezas de mando a lo largo de esa estructura que puedan ejercer el grado de autoridad que les corresponde de manera efectiva para que el sistema completo conserve su racionalidad. Debe haber determinados límites a esa autoridad que el propio sistema establece, pero también márgenes de discrecionalidad que el funcionamiento de la organización completa requiere. Es importante dejar claro que en una democracia liberal se esperaba que esos límites a la autoridad vinieran desde abajo, a través de sus instituciones democráticas; pero en los regimenes políticos no modernos, y por ende no democráticos, los límites a la autoridad dentro de la cadena de mando deben venir desde arriba, a través de diversas prácticas informales o formales aceptadas por los involucrados. En diferentes sistemas verticales varía el grado en que se presentan las características dicotómicas del agente central: límites a la autoridad y discrecionalidad. Sin embargo, para que el sistema completo pueda funcionar y buscar sus objetivos, es necesario que ambas características se mantengan equilibradas mutuamente. Si eso no ocurre, cuando los límites a la autoridad de la cabeza de mando son excesivos esta no puede ejercerla efectivamente, lo que le impide llevar a cabo su trabajo; cuando son escasos, se amplía la

discrecionalidad. Si la discrecionalidad del mando es demasiado amplia, el sistema completo puede perder racionalidad por estar sujeto a las consideraciones personales del líder, pero cuando esta es demasiado limitada por un sistema rígido legal (formal) o autocrático (informal), no se puede lidiar con contingencias en las que es necesario recurrir a los criterios profesionales, técnicos o políticos de la cabeza de mando cuando debe responder de manera expedita.

Existen tres modelos de este esquema que son útiles al presente análisis y que se han presentado en distintos subsistemas modernos: la burocracia weberiana, que esboza el funcionamiento de los órganos de gestión del Estado, donde se persiguen fines públicos del bien común; la administración científica (la metáfora de "organizaciones como máquinas" de Morgan), que describe el funcionamiento de las organizaciones privadas en busca de utilidad, y el monocentrismo organizacional de la escuela sistémica, donde se intenta poner de manifiesto cómo funciona el agente central cuando las organizaciones gubernamentales pretenden abarcar la totalidad de la producción social. En estos modelos vemos la inherente necesidad de que haya equilibrio entre los límites legales y la discrecionalidad que le son propios al agente central para que el sistema completo conserve su racionalidad y verticalidad.

En su ensayo clásico de 1922 (en Shafritz y Hyde 1991:51-56), Weber esboza las características del funcionamiento de la burocracia. Este modelo se basa en la formalidad del sistema y de su funcionamiento racional. Define a la burocracia como una estructura bien desarrollada sólo en el Estado moderno y en las más avanzadas organizaciones del capitalismo, que funciona de acuerdo a seis principios. El primero, tiene que ver con el concepto de autoridad pública y dice que debe ser permanente, basada en la competencia y asignada de manera oficial, es decir, que las jurisdicciones sean fijas y que existan límites a la autoridad plasmados en la ley. Segundo, el principio de jerarquización es piramidal y la cadena de mando es vertical, de modo que las oficinas más bajas se subordinan y se someten a la supervisión de las más altas. Tercero, la

administración de estas oficinas se basa en documentos escritos que se archivan. Cuarto, la administración moderna especializada supone que haya entrenamiento y capacitación completa y experta. Quinto, las actividades de la oficina demandan la completa capacidad de trabajo del funcionario. Sexto, el funcionamiento de la oficina sigue reglas generales que son exhaustivas, estables y pueden ser aprendidas por todos.

En el primer, segundo y sexto principios de funcionamiento de la burocracia se establece claramente que la autoridad, dentro de la cadena de mando vertical, debe estar sustentada en la ley. Por lo tanto, el agente central ejerce su autoridad dentro de un marco legal permitido, que establece sus límites. Sin embargo, queda preguntarnos quién escribe ese marco legal. En un régimen político moderno está prevista la división de poderes para evitar que un solo organismo disponga por sí mismo todos los lineamientos de gobierno, lo que evita en teoría la concentración excesiva del poder. Sin embargo, la administración pública conserva la capacidad de emitir reglamentos, que son las normas que le rigen internamente. Las particularidades jurídicas de cada sistema político determinan cuán amplias son las facultades del poder ejecutivo para emitir tanto leyes públicas, como reglamentos que rijan la estructura interna de las organizaciones públicas. En los Estados periféricos, esas facultades del ejecutivo tienden a ser muy amplias.

El cuarto y quinto principios dan la pauta a la discrecionalidad que el alto mando en la burocracia debe tener, pues se confía en un entrenamiento formal que le da capacidad para tomar decisiones acertadas en distintas y diversas circunstancias que toman lugar en el proceso de la gestión pública y que sería imposible prever en la ley de manera exacta. Sin embargo, esta discrecionalidad queda acotada de cierta manera, pues se estima que los expertos están limitados en la amplia gama de posibilidades de acción por su conocimiento especializado, que le permite realizar sólo ciertas tareas objetivas, racionales y profesionales, por todos aceptadas.

En todo caso, la burocracia que Weber describió como la estructura administrativa que se desarrolla en el gobierno de los Estados-nación modernos, cuenta con dos rasgos claros que deben estar en equilibrio para que la estructura vertical se reproduzca: límites legales y discrecionalidad en la gestión de asuntos cotidianos, imposibles de formalizar.

El segundo modelo nos hace ver que el uso de las máquinas en nuestra civilización ha transformado la naturaleza de la actividad productiva y ha dejado su marca en la imaginación, pensamientos y sentimientos de los humanos a través del tiempo (Morgan 1990:20). La metáfora de Morgan, "organizaciones como máquinas", caracteriza la descripción del modelo tayloriano llamado *administración científica*. Anteriores a Taylor fueron los autores de la *administración clásica*, que sentaron las bases para el ulterior desarrollo científico administrativo y de la producción.

Henri Fayol, Mooney y Urwick, entre otros, escribieron los principios que regían la concepción clásica de la administración: cuando un ingeniero diseña una máquina, trata de definir una red de partes interdependientes acomodadas en una secuencia específica y fijas por puntos de resistencia o rigidez definidos de manera precisa; los teóricos clásicos de la administración buscaban un diseño similar para las organizaciones productivas (Morgan 1990:27). Las organizaciones se concibieron como redes de partes que dependían unas de otras para realizar sus funciones; con responsabilidades de trabajo que se complementarían de la manera más perfecta posible, y que se ligaran unas a otras por la cadena de mando escalár, donde cada trabajador debía obedecer a un solo jefe. Cada jefe debía tener a su cargo los subordinados que pudiera controlar, con la autoridad suficiente para llevar a cabo sus responsabilidades, para que no se presentaran problemas de comunicación y coordinación. Sin embargo, la centralización de la autoridad era importante para tener el control del proceso productivo y el interés individual se debía subordinar al interés general de la organización. Debía haber una división del trabajo en especializaciones

simples para que cada paso de la producción fuera sencillo y rápido y se lograra de manera eficiente, y también una división entre los empleados de línea y los de *staff*, éstos podían aportar valiosos servicios de asesoría pero debían tener cuidado en no violar la autoridad en la línea. La concepción clásica de la administración sugiere entonces que las organizaciones pueden, o deben, ser sistemas racionales que operan de la manera más eficiente posible.

Taylor, quien llevó lo anterior a sus últimas consecuencias en la organización productiva de sus empresas, abogaba por lo que llamó la *administración científica*. Esta perspectiva hacia necesaria la observación detallada y la toma de medidas (en tiempo, insumos, procedimientos y productos) de cada una de las tareas —incluso de las más rutinarias— para encontrar modo óptimo de desempeñarlas, el más eficiente. Taylor defendía cinco principios: los gerentes (que representan la autoridad) deben tener la responsabilidad sobre la organización del trabajo y los trabajadores sólo deben preocuparse por desempeñar su tarea de implementación de manera eficiente (el jefe piensa, el subordinado obedece); se deben usar métodos científicos para determinar la manera más eficiente de llevar a cabo cada una de las tareas; se debe seleccionar, de acuerdo a sus aptitudes, a la persona más indicada para llevar a cabo la tarea diseñada científicamente; se debe entrenar al trabajador para que realice su tarea de manera aún más eficiente; y se debe monitorear el desempeño del trabajador para asegurarse de que siga los procedimientos de trabajo apropiados y de que obtenga los resultados requeridos (Morgan 1990:30).

Dentro de la lógica de la administración científica, la racionalidad de los métodos desarrollados para que el trabajo sea lo más eficiente posible, es la que rige el funcionamiento del sistema completo. En ese sentido, es necesario que se centralice la autoridad y que, en una estructura vertical y escalonada, la autoridad en cada escalón se limite a sólo aquella que cada agente requiere para enfrentar su responsabilidad, que a su vez debe ser especializada y limitada. Aquí, el fraccionamiento del trabajo en actividades específicas y mecanizadas en torno a la rapidez y

eficiencia reducen el ámbito de acción de cada uno de los elementos en actividad para el sistema completo.

Los límites a la discrecionalidad los establece la especificidad de la tarea en cuestión. El tipo de trabajo mecanizado y diferenciado en las tareas más simples (especializado) lleva en su realización misma el equilibrio entre los límites a la autoridad y la discrecionalidad. Cada nivel de autoridad actúa en la manera científica que se ha establecido como procedimiento racional, lo que marca sus límites de acción. La escasa discrecionalidad que se le otorga consiste en elegir entre alternativas preconcebidas entre las que cualquier individuo racional con cierto entrenamiento puede elegir acertadamente. Esta manera de concebir a las organizaciones tuvo una enorme influencia en las estructuras administrativas privadas y públicas de la primera mitad del siglo XX, e incluso la sigue teniendo en la actualidad. En todo caso, la responsabilidad última se encuentra en la cima de la pirámide o en la parte más alta de la escalera: el empresario que debe diseñar un plan preciso, racional y de aplicación universal dentro del que su "máquina" debe operar eficientemente (reduciendo costos: tiempo, material, financiero, etc).

El tercer modelo que analizaré con respecto a los parámetros de límites a la autoridad y discrecionalidad es útil descriptivamente. García-Pelayo (1987:113) considera que, en cuanto a la estructura de sus relaciones interorganizacionales, existen dos tipos ideales de sistemas políticos: el tipo pluricéntrico y el monocéntrico. El primero, el sistema pluricéntrico, es característico de los *modern politics* capitalistas desarrollados: el Estado es el centro de referencia del sistema global, pero sus objetivos (los del sistema) son en gran parte indefinidos, interseccionados y conectados entre sus organizaciones o subsistemas; por lo que el tipo de relaciones que se establecen son de naturaleza diversa (competencia, conflicto, supra y subordinación, cooperación, etc). Hay retroalimentación entre los intereses públicos a cargo del Estado y los intereses privados de las organizaciones extraestatales, importa más el principio de *performance* que el de autoridad. El

poder es descentralizado y las decisiones gubernamentales se fragmentan a lo largo y ancho de la tecnoburocracia y el ámbito extraestatal influye esas decisiones, los partidos políticos, los grupos de interés, las presiones sociales e intelectuales (García-Pelayo 1987 116-119)

En el segundo tipo ideal que esboza García Pelayo, el tipo monocéntrico —que nos es más valioso para el análisis de las estructuras verticales— una sola organización central domina a las organizaciones restantes y no hay una diferencia entre organizaciones públicas y privadas, la sociedad se encuentra dentro de esa estructura, trabajando para la misma en una línea vertical; las premisas de este modelo se asemejan a las de la administración científica tayloriana. Se trata del Estado total que encuentra referente empírico en los desaparecidos --o en vías de desaparecer-- países socialistas¹⁴.

Existe una organización *hegemonica* o *dirigente* cuyos cuadros superiores deciden las estrategias o políticas generales para la sociedad en los campos político, social y cultural. El resto de las organizaciones son "palancas" o "correas de transmisión" para operacionalizar las decisiones del agente central¹⁵. Aquí se entiende que la autoridad central es extremadamente fuerte y el Estado cuenta con métodos de persuasión para la obediencia que van desde la creación de un marco cultural todoabarcante que confunde los límites entre la vida pública y privada de los individuos, hasta el ejercicio efectivo de la cohesión. El agente central determina cuáles son los insumos que las demás organizaciones reciben y los productos que de ellas requiere la sociedad, además, establece parámetros jurídicos y administrativos para controlar a las organizaciones subordinadas, pero también instala miembros de la organización central en la dirección de esas organizaciones para asegurar el cumplimiento de sus directivas.

¹⁴ O en los Estados Totales con organizaciones públicas todoabarcantes que se desarrollaron en los periodos de Guerra Mundial. García Pelayo hace referencia solo a los países socialistas

¹⁵ Nótese el parecido con la metáfora de Morgan

Como vemos, en estas estructuras se busca limitar el espacio de discrecionalidad al mínimo posible. Así, la racionalidad impecable que emane del centro regirá el sistema entero, de manera que éste opere igualmente de manera racional, predecible y sistemática. Sin embargo, aquí no se está produciendo solamente un artículo en una línea de producción tayloriana, sino que se está produciendo la totalidad de los servicios y bienes que puede producir una sociedad industrializada. Claramente, una producción de esas dimensiones, y el nivel de especialización y diferenciación funcional que esto trae en una sociedad, producen a su vez una enorme complejidad en torno a las relaciones que se establecen entre los subsistemas que componen al sistema completo. El agente central no tiene capacidad, infraestructura, ni tecnología suficiente para que su trabajo racional de planeación sea efectivamente impecable. Además, el hombre tendría que ser un ente mecanizado para que cada orden del agente central se acatara al pie de la letra.

Este sistema pretendía controlar cada relación entre organizaciones sin dar espacio al ajuste mutuo, con lo que la insatisfacción y el desconocimiento de las necesidades de cada una de ellas creció. En una sociedad con un sistema productivo central todoabarcante y estrictamente vertical, el agente central, que está al principio de la cadena de producción, no recibe las señales de los beneficiarios que se encuentran al final de esa cadena. En todo caso, la negación del mercado y la demanda dejó a los agentes centrales de esos sistemas sin referencia tangible para que sus productos satisficieran las necesidades del sistema mismo. La linealidad racional llegó a un callejón sin salida en los países socialistas. La tarea de procesar la información de todos los subsistemas en torno a un sistema de planeación global era tan ambiciosa que llevaba en sí misma la semilla de su destrucción: tratar de evitar la discrecionalidad al máximo en todos los niveles de producción social, a costa de lo que fuera, ha sido uno de los mayores excesos en los que ha caído la obsesión occidental por encontrar en la virtud racionalidad la respuesta a todas las preguntas existenciales.

Hemos analizado tres modelos de estructuras racionales y verticales donde el concepto de autoridad lleva en sí mismo la previsión de sus límites y su discrecionalidad. En cada uno de ellos se encuentran tanto límites a esa autoridad —que pueden ser legales, autoritarios o de especialización— como discrecionalidad competente, establecida en el reglamento interno o permitida por arreglos informales. Sin embargo, esos límites y discrecionalidad varían en su aplicación y han contribuido a crear estructuras productivas con muy variados objetivos en mente. Esto se puede explicar, pues las organizaciones o sistemas así concebidos no se establecen como fines en sí mismos, sino como instrumentos para lograr fines de manera racional. Dicha instrumentalidad racional convierte a las estructuras organizacionales en herramientas mecánicas inventadas y desarrolladas para llevar a cabo actividades con diversos objetivos: desde la producción en serie de automóviles, hasta la dominación total de una sociedad. Sin embargo, como aquí se ha argumentado, nada existe sin su opuesto, y es claro que el objetivo de racionalidad instrumental va acompañado de correspondientes grados de irracionalidad a lo largo de las cadenas verticales de mando, que ninguno de los tres modelos esbozados considera en su elaboración teórica. En los Estados periféricos, la racionalidad del sistema lleva a un grado de eficacia visible públicamente en los objetivos perseguidos, que la irracionalidad del sistema vertical inhibe con ineficiencia.

Hemos dicho que la sociedad segmentada y estratificada de los regímenes políticos no modernos está dispuesta a legitimar las estructuras gubernamentales del Estado si estas pueden reducir sus costos de interacción con el sostenimiento de un orden centralizado y con la producción constante de beneficios sociales. Para lograr esto, las estructuras verticales racionalizadas son suficientes: el agente central mantiene el orden al ejercer su autoridad efectiva (que no necesariamente es eficiente) y para él es posible “bañar” a la sociedad con beneficios sociales de manera indistinta. Esto determina una relación sociedad-Estado donde los beneficios para la

primera corren de arriba hacia abajo, de manera que la parte más alta de la pirámide no tiene manera de saber si esos beneficios llegaron hasta abajo, si llegaron a quienes debían llegar o si eran los beneficios que la sociedad requería. Las estructuras rígidamente verticales que operan de manera racional y lineal tienen así dos extremos abiertos, no hay retroalimentación ni causalidad mutua. Esto provoca un distanciamiento que puede producir nociones equivocadas sobre aquello que la sociedad requiere o espera del Estado, es decir, se pueden crear mitos que, dentro de una estructura vertical y racionalizada, tomarán la forma de mitos racionales.

Empires do not suffer emptiness of purpose at the time of their creation. It is when they have become established that aims are lost and replaced by vague ritual.

**—Words of Muad'dib
by Princess Irulan**

D. Los mitos racionales.

El que las estructuras racionalizadas que se describieron en la sección anterior sigan funcionando, depende de que en ellas los límites a la autoridad y la discrecionalidad necesaria se encuentren en equilibrio. Es decir, que las estructuras verticales no sean demasiado discrecionales, pero que tampoco establezcan limitaciones a la autoridad que resulten demasiado rígidas. Al hablar de funcionamiento no considero su eficiencia, sino únicamente su eficacia: que los productos de esas estructuras se puedan relacionar de alguna manera a los objetivos que persigen. La manera en que estas estructuras relacionan objetivos con productos solo puede ser por medio de argumentaciones lógico-racionales —que en ocasiones no tiene nada que ver con la realidad. Por lo mismo, la eficiencia de estas organizaciones es muy cuestionable. Sin embargo, existen entornos donde las organizaciones con estructuras verticales racionalizadas, a pesar de su ineficiencia, permanecen y son perfectamente legítimas.

El concepto de *mito racional* fue acuñado por los autores del Nuevo Institucionalismo (Powell & DiMaggio 1991:41-62). La teoría neo-institucional gira en torno a las organizaciones formales y su relación con el ambiente y la sociedad; pero, no distingue entre organizaciones formales y estructuras verticales rígidas y racionalizadas. Aquí hemos considerado que, mientras las primeras responden a las necesidades del mercado formalizando en cambio organizacional los ajustes mutuos de la interacción informal, las segundas incluyen arreglos informales a lo largo de la cadena de mando que contribuyen y añaden a la verticalidad de la estructura formal. Los neoinstitucionalistas consideran que las teorías prevalecientes sobre las estructuras formales tienen el problema de que dan por hecho constatado que esas organizaciones han tenido éxito en la coordinación y el control de las actividades; noción que se basa en la creencia de que las organizaciones modernas funcionan efectivamente de acuerdo a los organigramas (la enumeración

de oficinas, departamentos, puestos y programas) y procedimientos establecidos formalmente. Aquí argumento que la ineficiencia de las estructuras es atribuible más a su rígida verticalidad, que al hecho de que las estructuras no obedezcan los criterios formales que las organizan. Los mitos racionales entonces se pueden formar en entornos muy racionalizados (como el Estado) que se relacionan verticalmente con los receptores de sus productos (bienes, servicios, leyes) donde se confía en las construcciones de argumentos racionales y especializados para lidiar con una realidad que puede no estar determinada por esos argumentos.

Meyer y Rowan consideran que los productos, servicios, técnicas, políticas y programas de las organizaciones formales funcionan como poderosos *mitos racionales* y muchas organizaciones los adoptan de manera ceremonial sin que en realidad sirvan para reducir costos (en Powell y DiMaggio 1991:41). Sin embargo, la idea de estructuras formales que tienen Meyer y Rowan como mitos y ceremonias, sin sustento alguno en su posible eficiencia, encuentra un obstáculo teórico sin sortear: ¿que vino primero, el huevo o la gallina? Es decir, ellos parten de que *surgen* reglas institucionalizadas en determinados campos de trabajo y después se crean las organizaciones formales de acuerdo a esas reglas. En el tipo ideal "Estado con mercado" discuto que esas reglas no *surgen* por generación espontánea, sino porque obedecen a ciertas necesidades del ambiente donde surgieron. Esas reglas crean certidumbre y el intercambio organizacional sólo es posible en un ambiente con esa característica. De allí que sea posible que las organizaciones formales se relacionen y produzcan eficientemente (reduciendo costos) al usar procedimientos racionales institucionalizados, lo cual no podrían lograr con otros procedimientos. Esa eficiencia es a su vez sustento de la legitimidad de las prescripciones racionales en torno a las estructuras administrativas de la producción social.

Sin embargo, el diagnóstico de Meyer y Rowan es acertado con respecto a las organizaciones rígidas que se niegan a incorporar cambios en la verticalidad de la burocracia y a

transformarse al ritmo del tipo de producción que la sociedad requiere. Muchas veces esas organizaciones se comprometen de tal modo con una imagen de formalidad que se sustenta en *mitos racionales*, que sus estructuras dejan de ser reductoras de costos y se convierten en fines, pierden su instrumentalidad y se condenan a la desaparición en el largo plazo (como la estructura burocrática soviética).

Meyer y Rowan dicen que se ha negado una fuente weberiana de estructuras formales, la legitimidad de las estructuras formales racionalizadas (en Powell y DiMaggio 1991:44). Los autores dicen que, en las teorías prevalecientes, la legitimidad es una variable dada y no se involucran en discusiones sobre ésta. Sin embargo, al reivindicar a las burocracias modernas —o estructuras verticales de autoridad administrativa racional— se da por hecho en esas teorías que existen normas de racionalidad dando sustento ideológico a dichas burocracias. Se piensa que esas normas son simples valores generales, pero los elementos de la estructura formal racionalizada se encuentran profundamente enraizados en la cosmología occidental, en el concepto que la sociedad moderna tiene de lo que es la realidad. De acuerdo a esto, entonces, en ambientes muy racionalizados, los actores están dispuestos a emplear los preceptos indicados por esos mitos, debido a que son legítimos a sus ojos.

De acuerdo con los autores, en las sociedades modernas, los mitos que generan organización formal tienen dos características clave: primero, se trata de prescripciones racionalizadas e impersonales que identifican a los propósitos sociales como *técnicos* y *especifican* en reglas la manera apropiada de llevar a cabo esos propósitos técnicos racionalmente; segundo, esas prescripciones están muy institucionalizadas, y por lo tanto, se considera que están más allá de la discreción de cualquier individuo participante u organización. Meyer y Rowan dicen que, con estas dos características, cualquier mito racional se toma como legítimo y no se le cuestiona.

Quite apart from their possible efficiency, such institutionalized techniques establish an organization as appropriate, rational and modern. Their use displays responsibility and avoids claims of negligence (Meyer y Rowan en Powell y DiMaggio 1991:45)

Es entonces posible que en la cadena vertical de mando se tomen decisiones de actuar en función de *mitos racionales*, que son legítimos en el entorno donde los aplica como prescripciones racionales universales, pero que no resultan útiles para responder a las demandas de sus actividades de trabajo y de las de la sociedad beneficiaria.

Así, en el tipo ideal "Estado sin mercado", el Estado es una institución (conjunto de reglas) cuya estructura gubernamental se encuentra estratificada en jerarquías formales con clara diferenciación de rango, donde la informalidad de las relaciones contribuyen a esa verticalidad. La racionalidad del sistema completo se manifiesta en la eficacia con que busca mantener un orden centralizado y repartir beneficios sociales. La irracionalidad de ese sistema se muestra en la ineficiencia con que se llevan a cabo esos objetivos y en la constante aplicación de políticas públicas basadas en "mitos racionales". Por esto se puede culpar a la verticalidad del sistema que determina su falta de visión sobre la realidad de los problemas que pretende resolver.

IV. POSIBLES APLICACIONES DE LOS TIPOS IDEALES

Segun Weber, la accion social que se construye en un *tipo ideal puro* es una interpretacion racional evidente de la conducta humana en determinadas condiciones, que se contempla desde el supuesto tipico-ideal de que se trata de una acción estrictamente racional con arreglo a fines "Hasta qué punto la conducta real concuerda con la construcción, es cosa que sólo puede enseñarnos una experiencia" (1964:10) Weber recurre a los fundamentos del método científico cuando dice que, para acceder al conocimiento, primero se dan las observaciones de la experiencia y luego se elabora la fórmula interpretativa. Sin esta interpretación, la necesidad científica de una causalidad quedaria insatisfecha. Sin embargo, sin la prueba de que el desarrollo conductual idealmente construido se encarna en la realidad en alguna medida, una construcción ideal —tan evidente como parezca— es una construcción sin valor alguno para el conocimiento de la acción real. Con lo anterior, podemos darnos cuenta de que es necesario atenuar los modelos tipico-ideales aquí construidos en ejemplos prácticos de la realidad concreta. Aunque no pretendo validar exhaustivamente los modelos, ya que eso corresponderia a una investigación empírica a fondo de casos particulares, espero dar ejemplos claros de situaciones donde se podrian aplicar.

Los tipos ideales "Estado con mercado" y "Estado sin mercado", como he dicho, se encuentran en los extremos de la realidad social; pero existen entornos donde las características de cada modelo se presentan de manera más evidente. Es natural pensar que los esquemas de intercambio del mundo capitalista desarrollado tienen mas qué ver con el primer tipo ideal y que el segundo se relaciona con las estructuras económicas inconexas de los países mas pobres. Utilizare dos ejemplos del mundo real para ilustrar la aplicación del primer modelo que tienen que ver, por un lado, con la necesidad de cambiar de las estructuras gubernamentales para adaptarse a las necesidades de su entorno y ganar legitimidad, por otro, con la manera en que los subsistemas se orquestan, a nivel mundial, para perseguir los fines últimos de occidente en torno a la reducción de costos y la producción de riqueza material. Para ilustrar la aplicación del segundo modelo analizo

una situación en que la estructura gubernamental gana legitimidad por repartir beneficios sociales eficazmente y otra donde la aplicación impecable de mitos racionales puede llevar a inconsistencias teóricas sobre la implementación de políticas públicas.

Para ilustrar el primer modelo revisare una situación en que estructuras gubernamentales de primer mundo tuvieron que adecuarse a los cambios que la sociedad y su manera de interactuar reclamaron. El caso al que me refiero se registro en el periodo que va de 1983 a 1990 en la reorganización del gobierno de Minnesota en Estados Unidos, y que dio material suficiente para referirse al cambio como un *nuevo paradigma postburocrático* en el libro de Michael Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*. El segundo ejemplo que ilustrará la aplicación del primer modelo es uno donde la autoridad pública, en este caso la Comisión Europea, debió actuar para evitar que una sola compañía estadounidense (IBM) controlara la infraestructura de la información y comunicación cibernética con el establecimiento de sus propios protocolos en la creación de un "sistema abierto" en el mercado de la computación. La motivación principal para evitar este monopolio parecería tener origen en el temor político de dejar en manos de una compañía privada el control de infraestructura cuyos alcances son claramente públicos. Sin embargo, la idea subyacente es la reducción de los costos futuros que esa compañía habría podido disparar al imponer su propio protocolo en el mercado mundial. Ante esto, los Estados europeos a través de la Comisión Europea —que es una instancia pública de naturaleza diferente a la burocracia— unieron fuerzas con las compañías de computadoras privadas para crear un protocolo que compitiera con el de IBM y evitara el establecimiento de un costosísimo monopolio, tanto para el mercado europeo como para el mercado mundial. Claramente, este ejemplo trasciende las fronteras del Estado-nación y se sitúa en un escenario donde las agencias gubernamentales de los Estados, las compañías privadas y la Comisión Europea son subsistemas actuando en el amplio sistema mundial. Analizare la tesis de Jacques Hymans para mostrar cómo las organizaciones o

subsistemas se ponen de acuerdo y crean los lineamientos o reglas necesarios para no interrumpir la producción social en esa espiral ascendente occidental que permite acceder a mayores niveles de riqueza material.

El modelo “Estado sin mercado” se puede ilustrar con el funcionamiento específico de políticas públicas que se ponen en práctica a través de estructuras verticales racionalizadas desde el centro del poder para aliviar la pobreza. La descentralización educativa en México, a raíz del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992, es un ejemplo cuyas consecuencias se espera observar en el largo plazo. Sin embargo aquí discuto que los alcances descentralizadores de esa política pública podrían ser muy reducidos —si no es que nulos— debido a que descansan sobre *mitos racionales* basados en observaciones de sociedades muy diferentes a la que se aplica dicho programa. Por otro lado, el Programa Nacional de Solidaridad en México, en el periodo anterior a las elecciones de mitad de sexenio de Carlos Salinas de Gortari en 1992, es un ejemplo paradigmático que cuenta con todos los elementos que el modelo esboza.

A. El rompimiento con la tradicional estructura burocrática de Barzelay

Una validación exhaustiva del modelo "Estado con mercado" haría pensar en estructuras gubernamentales que, al no tener éxito en reducir los costos de la sociedad presidida perdieran legitimidad, y por ende, el poder. Sin embargo, las prácticas democráticas de los países más desarrollados son como *válvulas de escape* de la presión generada para el cambio organizacional. Es decir, la idea de que el voto aprueba o descarta a un buen o mal gobierno, genera la ilusión de que el gobierno que entra podría reducir costos más eficientemente. Sin embargo, al intentar hacerlo con la misma estructura gubernamental, su fracaso es predecible. De allí la actual *crisis de legitimidad* de los países capitalistas más desarrollados. Sólo si hay cambio organizacional que reduzca los costos efectivamente, la estructura gubernamental ganará legitimidad en el largo plazo, a menos que se den condiciones fortuitas --ajenas a la voluntad de los gobernantes-- que propicien esa reducción de costos, en cuyo caso no garantizarán mayor legitimidad a largo plazo. Lo anterior puede explicar parcialmente el por qué de la permanencia de estructuras burocráticas anquilosadas en países de dinámico intercambio económico. Lo que ocurre es que los subsistemas en el complejo sistema mundial crean sus propios lineamientos de intercambio prescindiendo del Estado en ese proceso de creación --que debe ser constante y gobernado por los mecanismos del ajuste mutuo-- e incluyéndolo para validarlos y protegerlos legalmente. Sin embargo, al incluirlo fuerzan su transformación estructural, aunque de manera más lenta.

En su libro *Breaking through Bureaucracy*, Barzelay parte de una crítica que hace a lo que él llama el *paradigma burocrático* que tuvo origen en la reforma progresista de Estados Unidos, a principios del siglo XX. Esta reforma fue, en parte, el resultado de los conflictos que surgieron al transformarse el país de ser básicamente agrario y descentralizado, a ser industrial y nacional. Los reformistas insistían en que las agencias gubernamentales se debían administrar como las empresas que estaban propiciando esa transformación industrial --con los principios de

gestión científica—, bajo la supervisión cercana de los agentes electos (legislaturas y gobernador) Conceptos como *autoridad*, en el sentido del respeto a una línea jerárquica vertical clara y *control*, que limita la libre acción individual, se introdujeron en el funcionamiento de la administración pública estadounidense para asegurar los fines de *eficiencia* o la realización de acciones que cumplen con las demandas legítimas de los ciudadanos y de *gobierno impersonal*, que denota un gobierno libre de intereses partidarios o personales y que se basa en la aplicación de normas o de habilidades técnicas.

Barzelay describe cómo se concibe la organización de la administración pública en el paradigma burocrático, y lo hace en función de los hábitos de pensamiento que han dado forma a esa organización: la confianza en la cadena de mando, en las reglas y procedimientos uniformes, en la división de funciones entre las agencias de línea y de *staff* (las sustantivas para las primeras y las de presupuestación, contabilidad, adquisiciones, recursos humanos y métodos de trabajo para las segundas, con una determinación clara de cuáles son las responsabilidades clave de cada una de estas funciones); y además, en el control unilateral de las funciones de *staff* sobre las de línea.

Aquí argumento que los fines del paradigma burocrático (eficiencia y gobierno impersonal) se orientaban básicamente a la disminución de costos para una sociedad industrial que aún no se diferenciaba y desdoblaba en especializaciones y servicios de los mercados complejos de finales del siglo XX. Barzelay establece que la organización gubernamental diseñada en torno al paradigma burocrático no es eficiente debido a que las ideas de autoridad y control, que supone un gobierno impersonal, obstaculizan la gestión de los asuntos que interesan a los ciudadanos. Sin embargo, no es que esa organización no sea eficiente de manera absoluta, seguramente tuvo legitimidad en el momento histórico en que se adoptó debido a que los procedimientos racionalizados evitaron la incertidumbre en la interacción y producción social y redujeron sus costos. No obstante, los requerimientos del mercado rebasaron esa estructura e hicieron que la idea de gobierno impersonal

obstruyera la necesidad de una gestión que actualmente requiere ser más fluida. Por lo mismo, el cambio estructural en la organización gubernamental se hace necesario.

En el "nuevo paradigma" que Barzelay propone a partir de sus observaciones sobre la reorganización del gobierno de Minnesota, se reformula la idea de *autoridad pública impersonal* para hacerla parte de la cadena medios-fines. Es decir, en realidad, la impersonalidad del gobierno persigue el fin último de hacerlo responsable de sus acciones ante la ciudadanía (*accountability*), con lo que no es un fin en sí, sino un medio para el buen gobierno. Sin embargo la autoridad y el control que se ejercen por la idea de un gobierno impersonal traen problemas operativos de las líneas de mando entre las agencias de *staff*, las agencias de línea y los oficiales electos (legislaturas y gobernador). Esos problemas, argumenta Barzelay, son causa de ineficiencias en las acciones de la administración pública y, en última instancia, hacen que el gobierno aparezca como un conjunto de agencias negligentes e irresponsables. En todo caso, los fines que debe perseguir un paradigma que organice a la administración pública son eficiencia y responsabilidad (*accountability*) gubernamentales, por lo que, si eliminamos lo de *gobierno impersonal* de la cadena medios-fines, podemos entonces cuestionar la validez de los conceptos de autoridad y control que rigen la organización administrativa pública, y hasta sustituirlos por otros más útiles.

Podríamos decir, entonces, que ante la nueva realidad económica compleja, la reestructuración del gobierno de Minnesota hace que Barzelay se pregunte qué nuevos conceptos podrían sustituir a los viejos de autoridad y control o como podrían estos reformularse con el fin de hacer más operativas las agencias gubernamentales en función de las necesidades de los ciudadanos; y a un nivel específico, se pregunta cómo se deberían manejar las relaciones entre las agencias de *staff*, las agencias de línea y los representantes electos. Su hipótesis propone que un nuevo paradigma post-burocrático sustituya al antiguo para hacer eficiente y responsable (*accountable*) a la administración pública ante los ciudadanos. Formula este nuevo paradigma en

torno a dos conceptos: el de *cliente*, en función de cuyas necesidades se debe organizar la administración pública y ante quien ésta es responsable; y el de *servicio*, como el modo en que se debe conceptualizar el trabajo, para el que los empleados públicos deben contar con mayores márgenes de discrecionalidad. En realidad se trata de un cambio en la dirección del control (lo cual a su vez reformula la idea misma de control): éste ya no se ejerce en línea directa de arriba hacia abajo, sino que se determina por la identificación de las necesidades del cliente y el apego al cumplimiento de las mismas, ya que los clientes participan en la prestación de un servicio y por lo mismo pueden ejercer ese control de abajo hacia arriba. Es más fácil prestar un servicio eficientemente cuando el cliente comprende qué se espera de él y la organización administrativa aparece más responsable cuando aquél percibe que ésta se esfuerza en adaptarse a sus necesidades.

Así, Barzelay contrasta el modo como funciona una rígida agencia burocrática con el modo en que operaría la más flexible y versátil agencia dirigida al cliente. La primera se enfoca a sus propias necesidades, la segunda, a las del cliente; la primera define papeles y responsabilidades, la segunda permite el trabajo en equipo; la primera se define a sí misma por la cantidad de recursos que controla y las tareas que realiza, la segunda, por los resultados que consigue para sus clientes; la primera controla costos y la segunda crea un valor neto del costo; la primera se adhiere a rutinas, la segunda modifica sus operaciones en respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios; la primera pelea por asignaciones, la segunda compete por misiones; la primera insiste en seguir procedimientos estándar, la segunda construye alternativas dentro de sus sistemas operativos obedeciendo a propósitos; la primera anuncia sus planes y políticas públicas, la segunda se comunica con sus clientes para revisar y evaluar su estrategia operante; la primera separa el trabajo de pensar del de ejecutar, la segunda da poder a los empleados para realizar juicios sobre cómo mejorar los servicios al cliente.

Ahora bien, al reformular en torno a esto la organización de la administración pública, se hace necesario identificar a los clientes de cada agencia gubernamental. Si resulta obvio, por un lado, que los clientes de las agencias de línea son generalmente los ciudadanos receptores de servicios, por otro lado, no es tan obvio quiénes son los clientes de las agencias de *staff*. Al ver que las agencias de línea son más sensibles a las necesidades del cliente, Barzelay argumenta que el verdadero cuello de botella para la operación eficiente de la administración pública estadounidense son las agencias de *staff*. En el paradigma burocrático, los oficiales electos (gobernador y congresistas) les dan a éstas últimas la autoridad para controlar los insumos de las agencias de línea, que ejercen de acuerdo a preceptos y normas estandarizadas, rara vez sometidas a análisis sistemático; de ese modo, las agencias de *staff* no responden a las necesidades de las agencias de línea y eso provoca que los resultados de éstas últimas sean de mala calidad y no satisfagan al ciudadano. Además, en ese paradigma, cuando las agencias de *staff* realizan alguna función de supervisión y control para los oficiales electos, se vuelven más estrictas en la aplicación de rígidas y obstaculizantes normas estándares. De allí sigue que las agencias de *staff* deberían identificar quiénes son sus clientes: si las agencias de línea o los oficiales electos, y después deberían hacerse responsables ante su cliente y organizarse en función de sus necesidades.

En el gobierno de Minnesota, los nuevos conceptos de cliente, servicio y control resultaron del programa *Striving Toward Excellence in Performance* (STEP) en 1985, donde se pidió a los empleados estatales que sometieran propuestas para mejorar el desempeño de sus unidades de trabajo. Al ponerlo en práctica, se dieron cuenta de que las agencias de *staff* se dedican básicamente a dar servicios y a ejercer control. Bajo el nuevo paradigma, los clientes de sus actividades de servicio son las agencias gubernamentales de línea y se deben financiar con fondos revolventes, pues agrandan la discrecionalidad gerencial en la toma de decisiones; los clientes de las actividades de control son los oficiales electos que representan a los ciudadanos y se pueden

financiar con asignaciones fijas. Esto nos muestra la necesidad de establecer nuevas formas de financiamiento que podrían ligarse a las transformaciones estructurales en torno al capital.

El reacomodo organizacional en Minnesota fue, entonces, el resultado de la observación del entorno y de la auto-observación, donde cada parte de la estructura tuvo que interactuar con su ambiente e interpretarlo de modo que aprendiera, a través del lenguaje, cuáles eran sus necesidades y transformarse de acuerdo a éstas. El trabajo de Barzelay muestra los cambios estructurales en un análisis *post-hoc* y crea un marco teórico que designa como un *nuevo paradigma post-burocrático*. Sin embargo, dentro del modelo aquí presentado, una investigación fenomenológica del proceso de aprendizaje organizacional autopoietico arroja mucha luz sobre nuestro conocimiento de ese tipo de transformaciones. En esa investigación había que determinar cuáles fueron los determinantes ambientales que propiciaron el cambio precisamente en el gobierno Minnesota, es decir, analizar la estructura de mercado con la que interactúa e investigar los nuevos requerimientos tecnológicos de la estructura gubernamental.

B. El establecimiento de los “sistemas computacionales abiertos”: de Europa para el mundo

Esta sección se basa en el análisis de la tesis que Jaques Hymans realizó en Harvard sobre cómo se establecieron los “sistemas computacionales abiertos” con origen en el mercado europeo. El ejemplo ilustra muy bien el modelo “Estado con mercado” pues el subsistema que desempeña el papel de Estado es en realidad una organización supranacional, la Comisión Europea (CE) – órgano ejecutor de la Unión Europea– que no tiene una estructura webenana burocrática, sino que se creó como instancia negociadora, de estructura muy diferente, que a lo largo del tiempo ha ido ganando legitimidad como reductora de costos en el entorno europeo. Esa legitimidad se manifiesta en la manera como la CE ha ido ganando atribuciones gracias a que, a raíz del tratado de Maastricht, la ley común europea ha ido expandiendo su autoridad sobre las distintas autonomías de los Estados nacionales que forman la Unión y ampliando la capacidad ejecutora de la CE. Además, este ejemplo toma lugar en torno a la necesidad de las sociedades más diferenciadas de producir tecnología de punta para interconectar sus complejos mercados y reducir los costos de la producción e interacción social. Producir esa tecnología supone también la producción de una serie de convenciones que deben estar validadas por la ley pública, e incluso impulsadas por ésta, para impedir que los intereses particulares abracen fines monopolísticos que hacen mas grandes los costos sociales de interacción.

Para explicar el ejemplo utilizado en torno a los elementos del modelo “Estado con mercado” primero es necesario explicar lo que es un sistema computacional abierto; después explicar de qué manera intervino la Comisión Europea para lograr su inserción en el mercado mundial, lo cual se basa en los mecanismos de negociación y ajuste mutuo con otros subsistemas (incluyendo compañías privadas y gobiernos nacionales europeos), y por último dar un panorama general de porqué la tecnología de punta que así se logró reduce los costos de interacción y producción para la sociedad que legitima los subsistemas involucrados en su creación.

De acuerdo con Hymans, no es fácil definir exactamente lo que son los sistemas computacionales abiertos, pues el concepto se ha ampliado y cambiado enormemente desde que se uso por primera vez a mediados de los años setenta. Diversos usuarios, compañías que producen computadoras y autoridades públicas han utilizado definiciones que varían ampliamente. Sin embargo, Hymans propone destacar algunas de sus más notables características, en que están de acuerdo la mayor parte de aquellos que de una u otra manera se relacionan a los sistemas computacionales abiertos. Fundamentalmente, el concepto se relaciona con la compatibilidad entre los sistemas empleados por las diversas compañías que producen computadoras, lo cual permite la competencia en la industria. Esa compatibilidad se logra de dos maneras: a través de la imitación o emulación tecnológica de los sistemas (que es la vía por la que optó la industria computacional japonesa), o a través de estándares compartidos o "abiertos" en la industria. Esos estándares compartidos, que el autor llama *open industry standards*, hacen posible que los productos (*software* o *hardware*) de las diversas compañías de computadoras se basen en normas sobre las cuales haya un acuerdo colectivo. Esto nos da la pauta para comprender porque son necesarios los mecanismos de negociación y ajuste mutuo en la adopción de esquemas económicos menos costosos para la sociedad.

En la industria computacional hay dos aspectos técnicos importantes para que la compatibilidad sea posible: *interoperabilidad* y *portabilidad*. El primero, interoperabilidad, se define como la capacidad de mover datos a través de redes de información (como *Internet* o *CompuServe*); por lo mismo, esto no concierne sólo a la industria computacional, sino también a la industria de la telecomunicación. Para poder lograr la interoperabilidad, se requieren protocolos electrónicos con especificaciones disponibles para todos los productores, de modo que la infraestructura tanto computacional como de comunicaciones implique de manera uniforme una red con dichos protocolos. En la actualidad, los dos protocolos principales que se han promovido

para lograr la interoperabilidad entre las diversas compañías involucradas son el *Open Systems Interconnection (OSI)* y el *Transmission Control Protocol/Internet Protocol (TCP/IP)*. El segundo, la portabilidad, significa la capacidad para mover programas de aplicación de sistema a sistema, es decir, la capacidad para guardar información trabajada en una computadora de determinada marca en un diskette, y luego poder abrirlo y trabajarlo en una computadora de marca diferente a la que se usó primero. La portabilidad requiere de interfaces estándares (*standard interfaces*) entre la aplicación del *software* (el programa específico, como *Word Perfect 5.1*) y el sistema operativo de la computadora (como el *MS-DOS* para PCs o el *Unix* para computación corporativa), aunque para una completa portabilidad también es necesario estandarizar interfaces en la unidad central de procesamiento (*central processing unit, CPU*) de la computadora (o el *hardware*). Como es de esperarse, esa estandarización también requiere de que las compañías productoras se pongan de acuerdo sobre los interfaces más convenientes que utilizarán en la producción del *software* y el *hardware*.

Ahora bien, la interoperabilidad y la portabilidad entre computadoras de distintas marcas son el resultado de un proceso en el cual se logra la apertura de los mercados. Es decir, debe haber un proceso de negociación sumamente complejo entre compañías que producen computadoras para que todas adopten determinadas interfaces (portabilidad); negociaciones que incluyen a la industria de la telecomunicación cuando se trata también de adoptar un protocolo en especial (interoperabilidad). Sin embargo, si una sola compañía o grupo de compañías controlan las especificaciones para un protocolo o interfaz, hay potencialidad para el abuso en la extracción de rentas monopolísticas, aún si diferentes compañías logran producir máquinas compatibles. Esto se debe a que esas especificaciones pueden evolucionar y hacer que las máquinas emuladoras dejen de ser compatibles en poco tiempo.

En la historia de la industria computacional el control de esas especificaciones por determinadas compañías ha resultado en una tendencia a la creación de monopolios naturales en manos privadas y a lo que Hymans llama el *user lock-in*, lo cual significa que una vez que el usuario ha comprado una computadora, depende de la producción de programas (*software*) compatibles con la computadora que ya ha adquirido. El usuario debe tener los recursos para adquirir infraestructura (*hard ware*) de la compañía más evolucionada para poder participar de los adelantos tecnológicos que los grandes emporios computacionales producen¹⁶. Esto resultó cierto incluso para pequeñas compañías que mantuvieron un mercado cautivo porque controlaban sus especificaciones hasta cierto punto. Frente a lo anterior queda preguntarnos que pudo impulsar a las compañías a abrirse, si los sistemas abiertos benefician a los usuarios en el sentido de que impiden a las compañías extraer jugosísimas rentas monopolísticas, es decir, abren los mercados y reducen los costos.

En los años sesenta, el marco de trabajo básico de la computación comercial corporativa se consolidó en torno a lo que Hymans llama *mainframes*, que son grandes y poderosas computadoras controladas por un departamento central de sistemas de información¹⁷. Las oficinas se equipan con terminales conectadas a la computadora central, desde donde los trabajadores mandan comandos al *mainframe* que los procesa y manda de regreso el resultado. En sus inicios, una sola compañía de computadoras producía el *mainframe* y las terminales, además del sistema operativo, y no existía la compatibilidad que hoy conocemos entre máquinas de diferente manufactura. La compañía *International Business Machines Corp.* (IBM) pudo extraer rentas monopolísticas en ese periodo como productor dominante a la cabeza en el desarrollo tecnológico dentro del mercado de computadoras *mainframe* y sus terminales, sistemas operativos y programas (*hardware* y

¹⁶ Como el de IBM que por mucho tiempo pudo imponer "*supracompetitive prices*" (Hymans, 1994: 23).

¹⁷ Aunque el sistema de *mainframes* persiste hasta hoy, su centralidad se ha visto amenazada recientemente por el desarrollo de sistemas basados en microprocesadores.

software); pero en realidad todas las compañías productoras de *mainframes* y sus accesorios se beneficiaron con este tipo de renta debido al *users lock-in* explicado mas arriba.

Sin embargo, en los años ochenta apareció un avance tecnológico que abrió un nuevo mercado en la industria de la computación: los superconductores. El microprocesador que producen puede realizar distintas funciones lógicas, lo cual es imposible para otros semiconductores que sólo pueden realizar la función para la que fueron diseñados. Así, junto con el microprocesador, apareció la industria de las computadoras personales (PCs) y un nuevo esquema alternativo a la industria de los *mainframes* para la computación comercial. Los *mainframes* suponen una relación de amo-esclavo entre la compañía y el usuario; el nuevo esquema con microprocesadores propone un esquema servidor-cliente a través de *workstations*. Las compañías productoras de *workstations* tuvieron que usar un estándar común en los microprocesadores ya que era demasiado caro para ellas producir *chips* propios y tuvieron que basar la producción de sus computadoras en los pocos diseños que la industria de los conductores hizo disponibles. Este es un evento fortuito que pareció favorecer la apertura de los mercados. Sin embargo, los altos costos de una renovación completa de infraestructura para ingresar al nuevo esquema han impedido la desaparición inmediata de los *mainframes* en la computación comercial corporativa de grandes dimensiones; pero la aparición del nuevo esquema y de las PCs ha roto con el monopolio natural y ha abierto el mercado a precios más asequibles.

Sin embargo, aunque aparecieron tendencias subyacentes hacia la apertura de los mercados computacionales, a mediados de los años ochenta, el concepto de "sistemas computacionales abiertos" existía sólo en la mente de los escritores de ciencia ficción. Había en el mercado demasiados sistemas y programas incompatibles que reportaban rentas cuasi-monopólicas a sus productores. En realidad no existía el incentivo para adoptar estándares comunes y hacer posible la interoperabilidad y la portabilidad para abrir por completo los mercados.

La historia de cómo se lograron abrir los sistemas computacionales en el mundo involucra a muchísimos actores —organizaciones, en realidad— cuyos intereses se vieron afectados por la industria de las computadoras. Los movimientos del mercado les obligaron a entrar en una arena de negociación de la que al final emergerían la interoperabilidad y la portabilidad entre computadoras de todas las marcas. El inicio se relacionó con la presencia asfixiante de IBM en todos los mercados y de cómo los productores locales veían sus rentas decrecer ante la capacidad todoabarcante de la compañía americana y los adelantos tecnológicos que mantenían a los usuarios dentro de su monopolio y atraían a los que ingresaban al mercado. En Europa, tradicionalmente, cada país tenía una compañía de computadoras que era el “campeón nacional” protegido por el gobierno que consumía los *mainframes*, accesorios y el *software* producidos por esa compañía. Ninguna de estas compañías europeas hacían productos compatibles con los de las otras, pero habían logrado mantener un equilibrio en su mercado nacional. Sin embargo, al inicio de los años ochenta, el desarrollo de los microprocesadores y la competencia potencial les convertía en enanos frente al gigante IBM, cuyos avances tecnológicos los arrollarían en un mercado de monopolios aislados. Así comenzó la lucha por lograr portabilidad e impulsar la competencia abierta con sistemas compatibles. La industria europea formó el grupo *XOpen* con las compañías *Bull* de Francia, *International Computers Limited* (ICL) de Gran Bretaña, *Siemens* y *Nixdorf* de Alemania, y *Olivetti* de Italia. Pero la interoperabilidad era un tema que aún no se tocaba. Además, en Estados Unidos también había otras compañías de las dimensiones de las europeas, que enfrentaban las mismas amenazas potenciales, pero no se unieron, como *Prime*, *Wang*, *NCR*, *Data General*, *Burroughs*, y *Sperry*. La diferencia entre estas y las europeas fue que en Europa además había un agente exógeno que ayudó a la coordinación de las negociaciones.

The creation (via open systems) of the “free market” in the computer industry was aided by significant intervention and regulation on the part of public authorities (Hymans 1994:36)

Esas autoridades incluyen tanto a los gobiernos nacionales como a la Comisión Europea.

Es importante esbozar la estructura de la CE para darnos cuenta de por qué no se trata de una organización burocrática, sino más bien de una instancia coordinadora. La CE es un cuerpo colegiado de 17 comisionados (que han jurado no recibir instrucciones de Estados miembros de la Unión), de los cuales uno es el Presidente que puede ejercer un liderazgo político importante. Debajo de los comisionados existe una Comisión más amplia dividida en 23 Direcciones Generales, cada una de las que cubren tareas específicas y son las verdaderas implementadoras de políticas públicas para la CE. Sin embargo, entre las Direcciones, los intereses pueden variar, e incluso contraponerse, pues gozan de autonomía relativa. Así, éstos órganos de la CE echan mano de alianzas estratégicas, capital político y capacidad institucional para llevar a cabo sus directivas. Actúan en una especie de relaciones intergubernamentales, donde el resultado de sus negociaciones son susceptibles de institucionalizarse. Así, la CE (en realidad una de sus Direcciones) fungió como coordinadora de las negociaciones para abrir el mercado computacional a través del uso compartido de protocolos e interfaces estándares.

Cuando en 1972, IBM anunció sus planes de crear el *Systems Network Architecture* (SNA)¹⁸, se cngió en una competencia inalcanzable para las compañías aisladas de computadoras, pero también para los operadores de correos, teléfonos y telégrafos en el mundo. Pero esto no era todo. Los gobiernos de todo el mundo comenzaban a tener la necesidad tecnológica de convertirse en clientes de IBM.

If IBM could succeed in linking all of its intalled base via SNA —and in hampering the establishment of bridges between SNA and other networking systems— anyone who wanted his computer to “talk” to IBM would have to buy IBM. And everyone wanted to talk to IBM systems. (Hymans 1994:40)

¹⁸ Una red integrada de comunicaciones para interconectar los productos de su línea a lo largo y ancho del mundo.

Los gobiernos europeos comenzaron a temer por su soberanía: IBM adquiriría una dimensión más allá de la estricta esfera industrial como controlador de las redes de comunicación por computadora... participaría en el gobierno del planeta si resultaba ser la única compañía que lograra interoperabilidad. Sin embargo, cada gobierno nacional consumía los productos de la compañía que protegía lo cual no le significó problemas de primera mano en cuanto a portabilidad, pero para interconectarlos debían desarrollar un protocolo común o integrarse a IBM.

El organismo que tuvo que enfrentar este problema frontalmente, fue la Comisión Europea. En el edificio Monnet en Luxemburgo (las oficinas de la CE) coexistían cuatro sistemas operativos incompatibles de *mainframe*, pues su carácter de organismo supranacional no lo ataba con una sola compañía de computadoras, sino con varias. Esto reportaba enormes costos en la conversión de datos de sistema a sistema, pues no había portabilidad, y la CE no estaba dispuesta a cubrir el costo de crear cuatro distintas redes de información por la falta de interoperabilidad. Por lo tanto, resultó claro que para que las naciones europeas pudieran prescindir de un controlador tan poderoso como IBM en las redes de información, debían unirse y cooperar en contra de ese monopolio. Era necesario que todas las compañías de computadoras europeas uniformaran sus estándares para que todos los sistemas en los gobiernos fueran compatibles e interconectables.

Lo que siguió fue una larga serie de negociaciones sobre qué estándares adoptar y, dada la delantera que llevaba IBM en investigación y desarrollo tecnológico, cuáles serían los protocolos e interfaces menos costosos (en términos operatividad, fácil adopción, uso, etc.). Años antes del anuncio del SNA de IBM, algunos países ya habían empezado a desarrollar redes públicas de información experimentales que suponían el uso de algunos protocolos, de los que se decidió implementar inicialmente el X.25¹⁹ internacionalmente; pero este protocolo no podía competir con

¹⁹ Protocolo desarrollado en el inicio de los años setenta por el un grupo de trabajo del *Comité Consultatif International Téléphonique et Télégraphique*, que sirve solo para comunicaciones de larga distancia. Este tipo de protocolos se conocen como WANs (wide area networks) y son protocolos de corto alcance para la comunicación intercomputacional. Hyman 1994: 42-43.

los alcances del proyecto de IBM. Así, se formó la *International Organization for Standardization* que creó un protocolo para igualar el SNA: el *Open Systems Interconnection* (OSI). El OSI fue un protocolo por el que se luchó en Europa, tanto por aquellos que se habían involucrado en su producción (los gobiernos nacionales, algunas áreas de compañías europeas, operadores de telecomunicaciones y la Dirección de la CE que más invirtió en el proyecto), como por aquellos que lo consideraban el protocolo más conveniente (generalmente por razones políticas), pero en realidad nunca resultó lo suficientemente funcional. Sin embargo, la Dirección de Informática —de una de las Direcciones de la CE que estaban más involucradas con producir rápidamente los sistemas abiertos— encontró que el protocolo *Transport Control Protocol/Internet Protocol* (TCP/IP), desarrollado por la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada (ARPA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, sería mucho más funcional que el politizado OSI. La Defensa de los Estados Unidos había regalado el protocolo al mundo cuando se dio cuenta de que no era lo suficientemente seguro como para manejar información clasificada a través de una red interconectada de computadoras²⁰, lo que hacía de ese protocolo un vehículo ideal para lograr interoperabilidad. Una vez resuelto este problema, se debía voltear hacia la portabilidad. La CE buscó promover el uso del sistema operativo de Unix, que era el más cercanamente asociado al TCP/IP.

Para lograr la adopción de estándares compartidos en la industria de la computación, la autoridad pública tuvo que intervenir en el mercado privado. Como hemos visto, la historia de los sistemas “computacionales abiertos” en Europa involucró mucha más complejidad de lo que parece. Las organizaciones debieron interactuar intensamente y ajustarse a los requerimientos del mercado, para que al final se produjera un sistema computacional abierto que resultó ser el menos

²⁰ La anécdota cuenta que el Departamento de Defensa se dio cuenta que el sistema de Internet no era lo suficientemente seguro cuando un adolescente, genio de las computadoras, se las ingenio para acceder. Pero esta información es incierta. El hecho es que esa agencia regaló el protocolo al mundo y lo hizo disponible a quien quisiera implementarlo sin ataduras de derechos de autor de ninguna especie.

costoso que se podía conseguir. Cada una de esas organizaciones tenían intereses que defender, que en ocasiones se contraponían. Sin embargo, las necesidades del sistema completo en interacción se impusieron, y aunque parecía que algunos subsistemas perdieron más que otros en el ajuste mutuo, al final se lograron implementar los estándares más funcionales²¹. Además, esas organizaciones eran de muy variada naturaleza y al final pudieron interpretar sus requerimientos para obtener un producto satisfactorio de la coordinación de sus esfuerzos conjuntos. A pesar de los elementos politizados, la contradicción de intereses en el seno del mercado europeo y de las agencias públicas relacionadas con el proceso, el ajuste mutuo organizacional tuvo como resultado la apertura de los sistemas, que derrocó la potencial amenaza de IBM sobre el sistema completo. Los arreglos a que se llegó en la negociación informal se institucionalizaron como reglas de producción en las compañías de computadoras y de telecomunicaciones. Al final, la CE logró su cometido de reducir los costos de interacción para el mercado europeo a través del uso de tecnología de punta eficiente, que después benefició el funcionamiento del resto del mercado computacional y de telecomunicaciones en el mundo.

²¹ Por ejemplo, Hyman dice que una de las Direcciones de la CE estaba muy comprometida con el protocolo OSI por haber sido producido en Europa, y se dedicó a intensos cabildos por adoptarlo. Sin embargo, fue evidente al final que el TCP/IP resultaba menos costoso, aunque no fuera europeo.

C. Los mitos racionales de la descentralización educativa en México

El 18 de mayo de 1992, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANAMEB) en México para descentralizar y hacer mas eficiente la obligación constitucional del Estado, concurrente en los tres niveles de gobierno, de impartir educación básica. Sin embargo, la descentralización de los servicios educativos prevista en ese acuerdo es una iniciativa que surge en el centro para traspasar responsabilidades a gobiernos estatales con un menor nivel de desarrollo, capacitación, tecnología, etc; además, en contraste con el centro, esos gobiernos interactúan con una población más pobre, donde la riqueza no se acumula de igual manera. Por lo mismo, el gobierno central cree en la necesidad de insertar políticas racionalizadoras de esos entornos al mismo tiempo que cubre su responsabilidad de impartir justicia social. Sin embargo las estructuras públicas que imparten el servicio y la sociedad estratificada que lo recibe impiden que la racionalización estructural tome lugar de manera eficiente y sólo permitan una impartición visible del servicio que de todos modos sigue dependiendo del centro.

En el ANAMEB se establece que para cumplir con los objetivos del proyecto nacional -- “fortalecer la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, (lograr) una economía nacional con crecimiento y estabilidad y una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia” (SEP 1992:1)-- México requiere una educación básica de alta calidad. Si nos detenemos a analizar los objetivos nacionales enunciados, veremos que buscan construir las instituciones necesarias para insertar a México, un país subdesarrollado, en la modernidad mundial. Al observar a las sociedades más desarrolladas, el gobierno central se da cuenta de que la formación de esas instituciones involucra a un mercado eficiente que asigne recursos de manera óptima y un marco jurídico que se encargue de proteger la individualidad del ciudadano, sus derechos de propiedad y

su integridad física; además de la institucionalización de objetivos colectivos de progreso y justicia. El ANAMEB es un acuerdo que busca descentralizar los servicios educativos e involucra a la periferia en la prestación de esos servicios, pero es en realidad un instrumento del gobierno central para darle racionalidad al sistema completo; es decir, es una manera de intervención estatal para racionalizar a la sociedad mexicana.

De ese modo, el centro pretende someter a la periferia a un proceso de aprendizaje que, en el largo plazo, reduzca los costos a la sociedad que recibe ese servicio. Sin embargo, aquí argumento que al ser el centro quien tiene tal iniciativa, sus alcances resultan muy reducidos ya que tanto su estructura estrictamente vertical como la sociedad estratificada —pero no diferenciada funcionalmente— con que interactúa, sólo le permiten desembarazarse de funciones puramente operativas con la llamada descentralización, sin que en ningún momento pueda dejar la impartición del servicio a los gobiernos periféricos. Así, los planteamientos teóricos que se han realizado en torno a los alcances modernizadores de dicha descentralización son en realidad una serie de *mitos racionales* que no encuentran referente empírico en la realidad social.

En el México central, el papel racionalizador del Estado depende en gran medida de un fuerte presidencialismo en el régimen político. El Presidente de la República cuenta con amplias facultades formales e informales —o constitucionales y metaconstitucionales (Carpizo 1991)— para organizar las iniciativas gubernamentales del sistema completo. Las funciones se jerarquizan verticalmente en torno a ese actor principal, por lo que el sistema se caracteriza por su centralismo. En este nivel de gobierno, la implementación de políticas depende entonces de los mitos racionales que la opinión experta del Presidente legitima. Como este actor cuenta con tan amplias facultades para darle forma a la organización gubernamental, siempre dentro de la lógica organizadora en torno a la verticalidad inherente al sistema, existen en ella huellas estructurales que se pueden trazar a la inclinación ideológica presidencial de cada sexenio.

En el México periférico, el papel racionalizador del Estado se puede ver de una manera mucho menos clara en las organizaciones de la administración pública estatal y municipal, ya que la división del trabajo no depende necesariamente del grado en que los actores y funciones en esas estructuras se conjugan y coordinan racionalmente para la búsqueda del bien común. En los estados se reproduce el esquema autortario de poder presidencial en torno a la figura del Gobernador del estado, donde sin embargo la injerencia de agentes enviados por el centro —o por el Presidente— tiene mucho mayor peso; en los municipios la definición de actores legítimos es aún menos clara, aunque en ocasiones también presenta esquemas autortarios locales. En las organizaciones de los gobiernos de municipios y estados su legitimidad (reducción de costos) se basa más bien en la actuación individual de aquellos que detentan el poder sin apoyarse en estructuras gubernamentales, en prácticas comunitarias y fraternales donde el poder se maneja como un insumo personal en los pueblos y rancherías caciquiles o se adereza con promesas jurídicas y se manifiesta básicamente en forma de lealtad personal.

Las reformas del ANAMEB pretenden racionalizar la vida organizativa de la periferia desde el centro, donde no existen las estructuras organizacionales que racionalizar, o son muy precarias. La relación del centro con la periferia es de carácter vertical, donde el primero indica a los gobiernos locales y estatales qué funciones desempeñar y por medio de qué técnicas y actores. Los cambios en las estructuras formales realizados desde el centro para la periferia se implantan solo en la medida en que se lo permiten sus estructuras verticales precariamente racionalizadas y en que se lo exigen su tipo de interacciones con el entorno. Además, esos cambios siempre se encuentran determinados por la preeminencia de prácticas informales en las organizaciones públicas. Es decir, los recursos jurídicos que el centro utiliza para racionalizar el sistema podrían dar la impresión de formalizarlo, pero en realidad se basan en los altos grados de informalidad que

el sistema tolera para mantenerse incommoviblemente vertical. Esto lo veremos al analizar el proceso administrativo que el ANAMEB desató para llevar a cabo su implementación

En los antecedentes del ANAMEB se establece que el modelo trazado hace 70 años ya se había agotado, por lo que en la práctica prevalecía “una cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que conciernen a los niveles de gobierno federal, estatal y municipal” (SEP 1992:5). Se propone una reorganización del sistema en torno a la idea del *federalismo educativo* para “superar los obstáculos e ineficiencias del centralismo y la burocracia excesiva” (*Loc. cit.*). De acuerdo al federalismo educativo, se faculta a la federación para celebrar convenios con los estados y municipios para coordinar y unificar dichos servicios. A través de esos convenios se traspasó a los gobiernos estatales la dirección de los establecimientos educativos y la responsabilidad jurídica que emana de tener la titularidad sobre los bienes muebles e inmuebles, los recursos para la educación y el personal educativos, por lo que involucran al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Sin embargo, dichos “convenios” tenían idéntico formato para los 32 estados, para señalar las provisiones administrativas por medio de las cuales se harían los traspasos, establecer nuevas obligaciones administrativas y dejar claro cómo se organizarían las nuevas autoridades educativas.

En realidad, un auténtico convenio se realiza a través de los mecanismos del ajuste mutuo para llegar a arreglos que favorezcan a las partes que aceptan entrar en ese proceso de negociación. Los llamados “convenios” eran en realidad lineamientos trazados desde centro que los gobiernos locales debían obedecer. Para que esos convenios pudieran entrar en vigor, el Ejecutivo Federal decretó una nueva Ley General de Educación (LGE) para sustituir a la antigua Ley Federal de Educación. Se puede decir que la nueva ley era un intento de formalizar aún más los cambios emprendidos por el ANAMEB y la serie de convenios que lo siguieron. Sin embargo, eso era muy relativo pues los lineamientos en la LGE para la nueva organización educativa se encuentran en

todo momento sujetos a la celebración de los llamados "acuerdos" y "convenios" de coordinación o ejecución entre el centro y la periferia, que son en realidad una serie de lineamientos que dicta el centro sin consultar a los involucrados y sin recurrir a ninguna instancia legal para validarlos. La naturaleza jurídica de esos recursos administrativos se considera un fenómeno aberrante o mutación del derecho, como lo llama Acosta Romero:

La existencia de este fenómeno plantea una problemática muy grande acerca: primero, de la naturaleza y efectos jurídicos de este conglomerado de normas y disposiciones; segundo, su fundamento acorde con el principio de legalidad; tercero, su trascendencia jurídica hacia los particulares y los medios de defensa que éstos pueden tener frente a esas prácticas parareglamentarias, y cuarto, su jerarquía dentro de la escala normativa en el Estado Constitucional de Derecho (Acosta Romero 1991:804)

Según Mockle (1984), la plétora de textos administrativos unilaterales, que valen tanto como ley pero que están dispensadas de su interpretación, hacen perder eficiencia al derecho ya que "su gran número constituye un acto de vanalidad", además tienen un carácter transitorio y efímero dado que no se necesita la intervención del Congreso para transformarlas. Es verdad que este fenómeno está presente en todos los países donde la gestión de asuntos imposterables hacen necesaria la intervención del poder ejecutivo de modo que se resuelvan los asuntos administrativos que de no hacerse traerían problemas de ingobernabilidad —no todo es susceptible de discutirse en el Congreso. Sin embargo, en un régimen presidencialista como el mexicano donde las amplias facultades informales del ejecutivo le habilitan para transformar en ley cualquiera de sus iniciativas (o en este caso, en "acuerdos" y "convenios"), nos damos cuenta de que la informalidad del sistema sirve al titular del ejecutivo para reforzar su verticalidad inamovible en torno a sus objetivos e iniciativas racionalizables estructuralmente.

En México, la facultad del Ejecutivo Federal para emitir este tipo de disposiciones encuentra su fundamento formal, por un lado, en el principio de poder jerárquico, y por otro, en el de la delegación de facultades o habilitación. El primer principio se refiere a la competencia de las autoridades administrativas para ejecutar leyes y hacer posibles las acciones de los subordinados o

subalternos. El segundo principio se basa en el poder discrecional y de facultades que justifican la legalidad de un acto administrativo. Ambos principios tienen como objeto sujetar a las autoridades subalternas responsables de la aplicación de normas y reglas dictadas por las instancias administrativas de alta jerarquía (Acosta 1991)

A pesar de que los gobiernos estatales se deben someter a las disposiciones de la Constitución y leyes federales, como lo estipula el pacto federal, difícilmente se podría considerar a los Gobernadores de los estados como subalternos del poder Ejecutivo Federal (o del Presidente) en ese pacto. Claramente, la obediencia en esa cadena de mando se conserva gracias a la existencia de prácticas informales que determinan la permanencia de una estructura vertical de poder que organiza los fines racionales del gobierno a lo largo de esa cadena. En México, las amplias atribuciones del Presidente como legislador le dan la vuelta al artículo 49 constitucional por medio de prácticas informales; pero la debilidad institucional de la periferia hace esto necesario, pues sin los instrumentos jurídicos aquí descritos a que el ejecutivo debe recurrir, la concurrencia o coordinación entre los distintos niveles de gobierno sería imposible. En todo caso, los fines racionalizadores que el gobierno central busca para la periferia se ven obstaculizados debido a la reproducción de estructuras incommoviblemente verticales a que estas prácticas obligan; se convierten así en *mitos racionales*.

Cabrero Mendoza y Mejía Lira plantean dos "aspectos propios del fenómeno de descentralización" (1992:9). El primero relaciona la descentralización con el desarrollo. En la lógica de la racionalidad económica, la eficiencia y la eficacia se incrementan con la especialización por medio del cálculo preciso de los medios adecuados para la consecución de un fin. La especialización o diferenciación funcional se relaciona lógicamente al desarrollo. Los autores citados postulan que "una sociedad u organización es más desarrollada en la medida en que es capaz de diferenciar y especializar el mayor número de aspectos o fases implicadas en el

proceso de conseguir determinados objetivos globales"(Cabrero & Mejía 1992:10). Así, de acuerdo a este mito racional, descentralizar funciones a los niveles de gobierno estatal y municipal hará mas eficientes los servicios de educación, que deberán alcanzar un alto nivel de calidad y desarrollo. El segundo relaciona a la descentralización con la democracia. Se argumenta que en "la organización legal-racional weberiana, las responsabilidades jurídicamente establecidas no radican en los individuos sino en los cargos, es decir, en las estructuras impersonales"(Loc. cit.). Así, se considera que la descentralización distribuye la participación en la toma de decisiones de los diversos rangos en la jerarquía establecida; es decir, en los diferentes niveles de gobierno. De acuerdo con este mito racional, la descentralización de funciones fortalece la democratización de la toma de decisiones.

B. C. Smith (1985:190-191) critica las grandes expectativas que generalmente se depositan en la descentralización con respecto al desarrollo y la democracia, sobre todo en el tercer mundo. Considera que esas relaciones son visiones románticas que se formaron en torno al proceso descentralizador (a manera de mitos), que se institucionalizaron racionalmente como el medio adecuado para lograr desarrollo y democracia locales. Smith considera que antes de construir expectativas sobre los posibles logros de la descentralización se debe tomar en cuenta, primero, el pobre nivel de desempeño administrativo que generalmente tienen las autoridades locales subdesarrolladas; segundo, que generalmente no está dentro de las posibilidades del gobierno central ofrecer personal competente, apoyo técnico-administrativo y recursos necesarios a los gobiernos locales con nuevas tareas, y tercero, que la descentralización en los países menos desarrollados parece no poder funcionar sin dependencia fiscal. Aunado a lo anterior se encuentra el peligro de concentrar mayor poder personalizado en los líderes locales caciquiles al otorgarles atribuciones y recursos antes manejados por el centro, en la esperanza de que se formen esquemas democráticos y participativos. En contraste, los arreglos informales entre individuos y un aumento

de poder en las autoridades locales fomentado por el centro, puede incluso producir en esos entornos esquemas autoritarios de poder mas fácilmente.

A pesar de lo anterior, el Estado racionalizador mexicano incorpora en sus estructuras mitos racionales basados en la observación del comportamiento en sociedades más diferenciadas funcionalmente. La descentralización administrativa de los servicios educativos es un ejemplo de cómo la incorporación de esos mitos refuerza la gestión administrativa en México a lo largo de una estructura vertical racionalizada, que se apoya en disposiciones formales y en prácticas informales de poder.

D. El Programa Nacional de Solidaridad en México en el periodo 1988-1991

El Estado mexicano se ha distinguido siempre por su preocupación social. De hecho, el partido oficial en el poder se ha enorgullecido por considerar a la Constitución de 1917 como la primera constitución social del mundo. Según el modelo "Estado sin mercado", lo que esto significa es que, al interactuar con la población mas pobre (que en México es mayoría), el Estado ha debido legitimarse a través de la impartición de políticas sociales a través de sus estructuras verticales de poder. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que el presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha en 1989 se nos presenta como caso paradigmático para ilustrar el modelo pues cuenta con todos los elementos que en el modelo se esbozan. Primero, el programa es un vínculo y un medio de interacción entre el Estado y la población mas pobre de México. Segundo, para poner en practica el PRONASOL, es necesaria una estructura vertical con el control formal de los insumos desde el centro o la cima de esa estructura; a lo largo de esa inmovible estructura vertical surgen las relaciones informales que hacen posible su funcionamiento, pero que son causa de desperdicio a lo largo de la cadena de mando. Tercero, los productos del programa deben ser eficazmente visibles y respaldarlo así frente a la población beneficiaria con resultados materiales que les reduzcan los costos de interactuar (beneficios sociales): es decir, el programa debe dar legitimidad al Estado y sus estructuras. Cuarto, el PRONASOL también produce una serie de consideraciones teóricas en la imaginación de sus precursores, que pueden ser consideradas como *mitos racionales*.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 del gobierno mexicano se establece que el PRONASOL es el instrumento de ese gobierno para "emprender un lucha frontal contra la pobreza extrema" (Poder Ejecutivo Federal 1989:127). La pobreza extrema se manifiesta cuando no se satisface ni el 60% de las necesidades que podrían dar un bienestar mínimo al individuo. Uno de los enormes efectos de la crisis económica de 1982 fue el aumento de los índices de pobreza en

México debido a que durante el sexenio de Miguel de la Madrid se tuvieron que adoptar constantes medidas de austeridad. Con esas medidas, las estructuras estatales perdieron legitimidad y los arreglos corporativistas en el seno del partido oficial ya no fueron suficientes para cubrir las necesidades de beneficios sociales requeridas por la población más humilde para dar legitimidad a las estructuras gubernamentales. Según investigaciones que se hicieron antes de emprender el programa, en 1988 el salario real disminuyó en un 50% con respecto a 1982; el 18% de las familias mexicanas percibía menos del salario mínimo y casi el 50% tenían ingresos mensuales de menos del equivalente a dos salarios mínimos (Consejo Consultivo del PRONASOL 1991). La falta de legitimidad del gobierno de Miguel de la Madrid se reflejó en los acontecimientos electorales de 1988.

En las elecciones presidenciales de julio de 1988 el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Carlos Salinas de Gortari, ganó por mayoría absoluta con un pequeñísimo margen de 0.3%, cuando en elecciones pasadas los candidatos del PRI ganaban por abrumadora mayoría. "El desplome... fue algo inusitado dentro de los parámetros tradicionales del sistema electoral mexicano, para no mencionar lo cuestionados que fueron los resultados electorales" (Pacheco 1990:19). Se cuestionaron los resultados pues en el conteo de los votos hubo problemas con el sistema computacional, que se descompuso convenientemente para el PRI. Sin embargo, en agosto de 1991 después de dos años y medio de PRONASOL, los resultados de los comicios de medio sexenio otorgaron de nuevo mayorías abrumadoras para el PRI. Aunque hay quien ha dicho que eso sólo muestra que el sistema aprendió a ser más eficiente para hacer fraude, la elección presidencial en agosto de 1994 del candidato priista Ernesto Zedillo por mayoría relativa por primera vez en la historia, nos hace reflexionar de nuevo sobre las acusaciones de fraude monumental en las elecciones del medio sexenio salinista. Se podría decir que el gobierno de Salinas de Gortari gozaba de amplia legitimidad en 1991 y eso se reflejó en los votos a su partido

Entonces, tanto Carlos Salinas de Gortari como su programa para combatir la pobreza extrema se encontraban en la cima de su popularidad.

Las redes de implementación del Programa Nacional de Solidaridad tienen una estructura formalmente vertical, donde las prácticas informales dan funcionalidad al sistema completo, pero también son causa de numerosas desviaciones de recursos y de desperdicio. El PRONASOL involucra la participación de los gobiernos estatales y municipales, además de los directamente beneficiados por el programa —la población más pobre. Formalmente, este programa debía ligarse a una estructura de administración pública donde se coordinaran los tres órdenes de gobierno y que además pudiera admitir la participación social. En el gobierno de Miguel de la Madrid, esto se hizo posible gracias a la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) que se elevó a rango constitucional en el artículo 26, en donde se establece que el gobierno federal debe coordinar la participación de los gobiernos estatales en la planeación del desarrollo nacional a través de convenios. La idea del gobierno delamadrinista era utilizar los Convenios Únicos de Desarrollo (CUDs) firmados con cada entidad federativa para reorientar el gasto social y que llegara a sus destinatarios sin que hubiera duplicación de infraestructura por parte de los gobiernos estatales.

Sin embargo, la idea del gobierno de Salinas de Gortari fue aislar la política social de la política económica: el gasto público desmedido podía llevar al país a constantes crisis fiscales si no se ponía un orden centralizado. Las amplias atribuciones presidenciales hicieron esto posible: el gasto social se centralizó a través del diseño de un paquete de obligaciones y programas asociados a recursos: el PRONASOL. Así, la anterior secretaria encargada de la planeación (Secretaría de Programación y Presupuesto) se incorporó a la Secretaría de Hacienda para atar la política económica a una sola racionalidad, y se creó una secretaria central (Secretaría de Desarrollo Social) que se encargara de diseñar, canalizar y operacionalizar las políticas sociales que el centro

estuviera dispuesto a financiar a través de PRONASOL y un gasto social mucho más controlado (el ramo XXVI de la Ley Nacional de Egresos, determinado centralmente por SHCP, bajo estrechas órdenes presidenciales).

El PRONASOL se operacionaliza a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS), que es el mismo para todos los estados y que, lejos de ser un convenio, es una serie de lineamientos dictados centralmente. Ya he discutido la naturaleza jurídica de estos convenios en la sección anterior. Allí vimos que se trata de intentos de formalización de las directivas centrales, sin un sustento legal sólido, que resultan de la amplia práctica de arreglos informales y que se basan en la autoridad presidencial, por lo que no tienen permanencia más allá de cada sexenio. Sin embargo, la necesidad del Estado de fungir como ente racionalizador le obliga a producirlos y se ligan a la administración sexenal en turno, cuya autoridad es en todo caso la presidencial. Así, la administración de José López Portillo produjo los CUCs (Convenio Único de Crecimiento), la de Miguel de la Madrid, los CUDs (Convenio Único de Desarrollo), y la de Carlos Salinas de Gortari, los CDS (Convenios de Desarrollo Social). Al intentar coordinar la gestión de funciones de los otros niveles de gobierno a través de estos recursos jurídicos, el Ejecutivo Federal les indica quienes deben actuar, cómo deben hacerlo y con cuántos recursos cuentan para hacerlo. Esto promueve claramente una interacción de tipo vertical cuya racionalidad emana únicamente del centro, de la autoridad presidencial.

Ahora bien, el programa se operacionaliza a través de los Comités de Planeación y Desarrollo Estatales (COPLADES), que son las llamadas "mesas de negociación" donde los estados buscan obtener recursos para el desarrollo regional (ramo XXVI en la ley de egresos). Se ha considerado que esta instancia se constituye en el entorno donde se puede hablar de relaciones intergubernamentales (RIGs), que suponen la coordinación entre los diversos niveles de gobierno y la negociación. Sin embargo, aquí se habla de coordinación donde el espacio para negociar es

reducido pues los planes y programas diseñados desde el centro son obligatorios y rígidos: se implementan a través de un Manual Único de Operación del PRONASOL, que impide alterar los programas previstos por SEDESOL, cambiar sus prioridades o negociar a través de otros ramos presupuestales. Por lo mismo, en este programa, la coordinación de los niveles de gobierno se logra, no a través de las RIG, sino a través del ejercicio efectivo de la autoridad central. Si las RIG existen, se debe a la dimensión informal que se prevé en ese marco teórico. Sin embargo, la negociación sobre los recursos asignados toma lugar de manera personalizada; es decir, el ajuste mutuo se logra a través de la negociación entre agentes que no tienen los mecanismos para que su resultado se formalice en las estructuras negociadoras (la organización estatal o municipal), pues las estructuras de las políticas públicas se determinan centralmente. Esto nos dice que ese tipo de ajuste mutuo puede llevar más a la desviación de recursos conveniente para la persona que realiza la negociación, que al cambio estructural de las agencias gubernamentales estatales.

A pesar de lo anterior, la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad y la canalización de recursos al desarrollo social centralmente dirigidos —aunque con derrames a lo largo de la férrea cadena vertical de mando—, junto con el involucramiento de los directamente beneficiados, produjo una palpable creación de infraestructura social que ningún otro programa había podido hacer con anterioridad. El PRONASOL ganó la aceptación de gran parte de la población con escasos recursos, pues los subsidios focalizados del gobierno les permitían reducir sus costos materiales de interactuar. Es decir, el gobierno y sus estructuras verticales racionalizadas ganaron legitimidad ante la población beneficiada, y aún ante la no beneficiada, pues un programa con semejantes objetivos tiende a dar más tranquilidad a quienes pertenecen a estratos de mayor educación y anhelan más justicia social.

Sin embargo, la realización del programa trajo también una serie de consideraciones teóricas en la imaginación de quienes lo apoyaban como un agente socializador de la sociedad

mexicana. Las pretensiones del PRONASOL de abatir de la pobreza extrema y de agente modernizador de la población menos diferenciada funcionalmente se vieron reducidas ante las condiciones del medio. su equilibrio se encuentra en prácticas económicas informales de la población que toma del benevolento gobierno aquello que le sirve para sostenerse en el hostil entorno que es la pobreza. Los mitos racionales que crearon falsas expectativas en torno al programa también muestran una serie de atenuantes que no se consideraron al momento de echarlo a andar

Uno de los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad era luchar contra la pobreza extrema. Sin embargo, en una investigación realizada por El Colegio de México (Reyna *et al* 1993) sobre el PRONASOL en Zacatecas, muestra que en realidad el programa no está diseñado para ayudar a los más pobres (o a los que viven en lo que se llama *pobreza extrema*). Según esta investigación, los recursos empleados por el programa no siempre se han dirigido a las regiones más pobres, ni sus proyectos han atendido las carencias más acuciantes de cada región. El acceso a los beneficios del programa no es posible para quienes en verdad son los más pobres entre los pobres, pues la participación depende de cierto nivel de ingreso y de cierta capacidad de organización. En fin, el programa aporta beneficios visibles, pero éstos no siempre alivian las necesidades de los verdaderamente pobres.

Según los precursores del programa, éste establece las instancias organizativas por medio de las cuales la gente pobre se hace escuchar por el gobierno, el cual canaliza eficientemente los recursos necesarios para resolver problemas concretos. Los recursos del gobierno para atender esas necesidades son limitados, por lo que para ampliarlos, se apela a la *solidaridad* de las comunidades para que ellos mismos realicen el trabajo físico necesario para satisfacer la demanda específica. El resultado es un armonioso aparato burocrático, dentro del cual los beneficiarios participan como engranes de una maquinaria estatal eficiente. Según la teoría clásica de socialización política en sociedades más diferenciadas funcionalmente, el involucramiento del

individuo en la política pública y su participación desarrolla sus actitudes políticas y valores ciudadanos. Por lo mismo, se dice que hay que estimular la modernización global de México dada la pauta que marca el ámbito internacional con medidas que estimulen la participación de la gente que ha quedado históricamente rezagada. En fin, Aguilar Villanueva (1991) considera que como el *trauma de la modernidad* implica el paso de la comunidad a la sociedad, el PRONASOL se puede apreciar como un medio socializador de las comunidades más rezagadas. Es decir, un medio que "comporta una dimensión alternativa de socialización: individuos que aprenden a resolver sus problemas particulares en la medida en que contribuyen a resolver los problemas del conjunto" (Aguilar 1991:131). Según esto, la modernidad implica una individualización y como "la centralidad del individuo convulsiona la sociedad tradicional" (*Ibidem*:128), el PRONASOL ayuda a transformar esa sociedad tradicional para introducirla en la modernidad.

Lo anterior es un bonito mito racional que se basa en la participación como precursora de la modernidad; sin embargo, al analizarlo más de cerca podemos ver que se trata del uso de una causalidad lineal simple en que A debe causar B pues así se observa en las sociedades más diferenciadas y desarrolladas en riqueza material. Si entramos en un esquema más complejo de causalidad mutua, nos daremos cuenta de que la participación no se encuentra únicamente ligada a la modernidad. En realidad, la participación es la base de la vida comunitaria de tipo tradicional, donde la diferenciación social no se basa en las funciones, sino en los estratos. En el seno de las comunidades más pobres, la gente está obligada a participar en los procesos de producción comunitaria precisamente porque no cuenta con los medios individualizadores que le permitirían escapar de esa lógica de interacción. Lo que en realidad hace el PRONASOL es basarse en los esquemas comunitarios tradicionales ya existentes en el medio para operacionalizar sus programas y aliviar la pobreza en esos medios, hasta cierto punto. Esto es en realidad un mecanismo muy ingenioso que podría tener logros aun mayores si se le considerara como lo que es, en el medio

especifico donde se aplica, y no se le siguen atribuyendo propiedades forzosamente modernizadoras. La relacion que la participacion guarda con los entornos mas modernos se encuentra ligada a una diferenciación original en funciones que hacen necesario el involucramiento de los especialistas en el proceso de produccion; que a su vez se liga con una acumulación original de riqueza; que segun Weber tiene que ver con toda una cosmologia religiosa diferente y ajena a la de las sociedades latinoamericanas.

CONCLUSIONES

El marco teórico expuesto en los dos tipos ideales que propongo es útil para explicar ciertos aspectos de los ejemplos que los ilustran. Sin embargo, se requiere de investigaciones empíricas más a fondo para poder dar mayor sustento a esos modelos con observaciones del mundo real. Deben cubrirse aspectos, primero, estructurales y de procesos de interacción de las organizaciones (internamente), y segundo analizar el ambiente con el cual estas interactúan. De ese modo, se reconoce que las organizaciones no son entes autónomos susceptibles de ser transformados unilateralmente, sino que también son entes determinados por el ambiente donde se desenvuelven. Es por eso que los conceptos Estado y mercado, como instituciones, dan forma a las estructuras organizacionales por medio de las que la sociedad interactúa y produce. Si pensamos en que esa producción e interacción reducen los costos de su existencia material al hombre, y en que el Estado interviene en esos procesos para darles certidumbre, su legitimidad se basará en la creencia de los gobernados de que, al intervenir, los hace menos costosos. Para que esa creencia sea posible en un mundo secularizado, el Estado debe ser capaz de mostrar reducción de costos a través de sus estructuras de un modo u otro. La posibilidad de reducir costos del Estado depende entonces del tipo de estructuras que se crean en entornos con distintas características que permiten sólo determinado tipo de interacciones.

Así, de la caracterización de estos dos tipos ideales extremos, se desprende una metodología para el análisis organizacional público. Cada uno de los tipos ideales son como extremos de una línea, que en realidad forman un *espectro organizacional*. Los extremos de una línea son puntos vacíos, como lo indica la matemática algebraica: es decir, para nuestros fines, no existen en ese grado de pureza. Sin embargo, esos extremos sí tienen características: las que se encuentran en los extremos dicotómicos que forman los dos tipos ideales. Entre ellos existe una cantidad infinita de combinaciones, como de números a lo largo de una línea recta. Este tipo de análisis nos ayudaría a situar a las organizaciones gubernamentales a lo largo de un espectro que

nos hable de sus características y las del ambiente con el que interactúan; además, les daría más elementos para interpretarse a sí mismas a través de las necesidades de su ambiente. Así, tenemos un marco de comparación para situar a las organizaciones dentro de un espectro que analiza cada uno de los elementos entre los dos extremos. El cuadro 1 muestra las características de cada tipo ideal, como rasgos extremos de una organización.

CUADRO 1
DETERMINANTES INTERNOS DETERMINANTES EXTERNOS

	Estructura de Relaciones	Tecnología Empleada	Diferenciación Social	Economía Informal
Estado con mercado	Subsistemas autónomos (circular)	interconectada en redes de información (rápida)	Funcional	Nula
Estado sin mercado	Piramidal (vertical)	seccionada inconexa (lenta)	Segmentada y Estratificada	Prevaliente

Para analizar las organizaciones del Estado es preciso investigar qué tipo de relaciones toman lugar al interior de esa organización, pero también al exterior. Así, con respecto al interior de la organización estatal, se debe observar el tipo de estructura que la mantiene en funcionamiento, si las relaciones verticales y de autoridad (con relaciones horizontales en cada piso, donde existe el ajuste mutuo personal) son más importantes para ese funcionamiento, o si son las relaciones de coordinación y cooperación (circulares); además del tipo de tecnología que se emplea para la comunicación al interior de la organización. Con respecto al exterior, se debe observar la forma prevalente de diferenciación en la sociedad con que interactúa (los consumidores de sus servicios), y si existe el mercado informal en su seno.

El primer elemento a analizar es la estructura de las relaciones que existen al interior de la organización y el tipo de relación que es mas importante para su funcionamiento. La estructura relacional al interior de aquellas organizaciones gubernamentales que tendieran a situarse hacia el extremo del "Estado sin mercado", seria piramidal. No podria ser completamente vertical o completamente radial, pues estamos situados en la tercera dimension. Además, la cadena de autoridad es muy importante para el funcionamiento del sistema completo, y se mantiene viva a través de arreglos formales e informales. Las organizaciones del "Estado con mercado", en cambio tienen estructuras complejas de relaciones circulares²². La diferenciación funcional hace que quienes interactúan gocen de la autonomía que les da ser el *especialista*, por lo que lo mas importante para lograr fines comunes es la cooperación.

El segundo elemento, es el tipo de tecnología que usa la organización para comunicarse internamente y para interpretar el ambiente en que interactúa (el exterior). Si nos basamos en que las organizaciones se cierran en si mismas para obtener una identidad, nos daremos cuenta de que la *lupa* a través de la que ven el mundo exterior depende de cuan fino sea el lente. En el "Estado sin mercado" sus técnicas de comunicación suelen ser lentas (como los memorandums escritos, firmados por todas las autoridades competentes) y la red de información es inconexa y *seccionada*. Además, como el principio de autoridad es importante, la mayoría de la información no *se ciuela* hacia abajo, sino que se mantiene en las partes más altas de la pirámide. En el "Estado con mercado", en cambio, los subsistemas requieren redes de comunicación cada vez más rápidas, lo cual requiere a su vez de avanzada tecnología y del capital para producirla. La comunicación se establece a través de *redes de información interconectadas* que sean capaces de realizar interacciones electrónicas sumamente complejas en poco tiempo.

²² En forma de "aros" que no son perfectamente redondos (*loops*). Para una explicación mas detallada de este tipo de relaciones, ver Morgan 1986:247-255.

Para conocer el ambiente donde interactúan las organizaciones públicas es necesario investigar, en primer lugar, las formas de diferenciación prevalentes en la sociedad a que se relaciona. En el tipo ideal "Estado con mercado", la sociedad tiende a diferenciarse funcionalmente de más en más (con el avance tecnológico, siempre pueden surgir nuevas necesidades de servicios que requieran mayor grado de especialización). Como cada función es importante para el funcionamiento del sistema completo, la riqueza que resulta de la producción social está homogéneamente distribuida. En cambio, el "Estado sin mercado", la falta de acumulación de riqueza hace muy difícil que se promueva la diferenciación por funciones: por lo que las sociedades conservan esquemas segmentados y estratificados en clases sociales. Allí, los estratos o clases son más marcadas pues la riqueza se encuentra más concentrada en manos de las clases altas, y por ende, mal distribuida.

Saber el grado de informalidad económica que existe en el ambiente es también muy importante. Sin embargo, es necesario desarrollar una metodología para conocerlo, pues, como se lleva a cabo a través de canales inconspicuos, es muy difícil medir la dimensión de las interacciones económicas informales. Sin embargo, su existencia en un grado apreciativamente alto, ya nos dice algo sobre la naturaleza de las organizaciones que las permiten, toleran o fomentan. En el modelo "Estado con mercado", su existencia es nula, y en el de "Estado sin mercado", es prevaiente tanto en el seno de la sociedad, como dentro de las mismas estructuras gubernamentales. Las relaciones informales económicas en el gobierno se establecen a causa de la poca eficiencia de sus estructuras verticales. Peter de Leon caracterizó a la corrupción como una manera de hacer más eficiente al lento aparato de la burocracia (1993). Si la naturaleza de ese aparato hace que la producción de servicios públicos sea escasa, la oferta de ese servicio encuentra un exceso de demanda por lo que su precio determinado por el mercado es muy alto. Si para los consumidores el costo de esperar hasta que el servicio este disponible es muy grande, estarán

dispuestos a pagar la diferencia entre el precio fijado por la agencia gubernamental y el precio del servicio fijado por la oferta y la demanda. Sin tomar en cuenta consideraciones éticas, el ingreso que recibe informalmente quien presta directamente ese servicio trabaja como un principio de discriminación²³ y un incentivo para echar a andar mecanismos informales dentro de la estructura que agilizan la prestación del servicio. Generalmente, las consideraciones éticas se dejan de lado ante la necesidad de obtener servicios gubernamentales de manera expedita. El pago por un servicio rápido en la lenta burocracia es una transacción informal en el seno de la organización, y en ocasiones está altamente institucionalizado e involucra el conocimiento de todo un *rito* para su obtención.

El cuadro 1 muestra claramente las características de los tipos ideales en los extremos del *espectro organizacional* que propongo. Actualmente todas las organizaciones públicas tienden a ser una combinación de ambos tipos, con clara tendencia hacia uno u otro extremo. Es importante hablar de *organizaciones*, pues es posible que en un mismo Estado, algunas de sus estructuras gubernamentales u organizaciones se encuentren más ligadas a uno u otro modelo. Por ejemplo, en México, la estructura gubernamental que implementa el PRONASOL, estaría en algún lugar hacia el extremo "Estado sin mercado" y el Banco de México, obligado por su naturaleza a interactuar dinámicamente con estructuras y organismos internacionales se colocaría más cerca del extremo "Estado con mercado". Para dar ejemplos más internacionales y extremos podríamos decir que la Comisión Europea es una autoridad pública que se encuentra muy pegada al extremo del "Estado con mercado" y el gobierno de Haití se encuentra más hacia el de "Estado sin mercado".

Las organizaciones son creaciones humanas para dar orden a la vida en sociedad, donde la existencia material manifiesta caos e incertidumbre. Ante la globalización económica en el mundo y la importancia de las reivindicaciones local-nacionales, los Estados-nación pierden centralidad de

²³ Según la teoría, los bienes públicos no pueden ser discriminativos.

más en mas en el análisis de las relaciones políticas y económicas del hombre contemporáneo. De esto se desprende que, en el futuro, es probable que, por un lado, presenciemos transformaciones organizacionales que trasciendan al Estado nación que hoy conocemos y lo conviertan en una entidad que promueva la cooperación entre subsistemas; y por otro, que surjan gobiernos aislados y muy pequeños con estructuras patrimonialmente verticales, que se muevan en la informalidad y permanezcan en la pobreza. Un lado no puede vivir sin el otro. Las conclusiones de esta tesis hacen pensar en que existe a una tendencia actual hacia la polarización de las organizaciones en el mundo hacia estos extremos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Romero, Miguel (1991). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrua, 1991
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1991): "Solidaridad: tres puntos de vista", en Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Solidaridad a debate*. México: El Nacional, 1991.
- Barzelav, Michael (1992). *Breaking through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- Bozeman, Barry (1988) "*Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Sector Boundaries as Maginot Line*" Public Administration Review, marzo-abril de 1988. pp 672-675
- _____ (1989): *All Organizations are Public*. San Francisco. Jossey-Bass, 1989
- Cambel, Ali Bulent (1993) *Applied Chaos Theory, a Paradigm for Complexity*. San Diego: Academic Press, 1993
- Carpizo, Jorge (1991): *El presidencialismo mexicano* 10ª ed. México: Siglo XXI, 1991
- Cabrero Mendoza, Enrique y José Mejía Lira (1992): *Marea teórica-metodológica para el estudio de políticas descentralizadoras en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1992.
- Chalmers, Douglas (1977) "*The Politicized State in Latin America*" en J. Malloy de *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburg, E.U.A.: University of Pittsburg Press, 1977.
- Coase, Ronald Harry (1988): *The firm, the Market and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

- Connolly, William (1984): *Legitimacy and the State*. Oxford, Gran Bretaña: Basil Blackwell, 1984.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1991). *El combate a la pobreza* 2ª ed. México: El Nacional, 1991.
- Dornbusch, Rüdiger y Stanley Fischer (1991): *Macroeconomía*. 5ª ed. México: McGraw-Hill, 1991.
- Gianini, Orio (1984): "The Consequences of Complexity in Economics: Vulnerability, Risk, and Rigidity Factors in Supply" en Montpellier Symposium (contribuciones sin comp.) (1984) *The Science and Praxis of Complexity*. Montpellier, Francia. The United Nations University Press. 9-11 de mayo de 1984. pp. 133-145
- García-Pelayo, Manuel (1982): *Burocracia y tecnocracia*. 2ª ed. Madrid Alianza, 1982
- _____ (1987): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. 2ª ed. Madrid: Alianza, 1987
- Heller, Hermann (1942): *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Hymans, Jacques (1994): "The Role of the European Commission in the Rise of Open Systems". mimeo. B.A. Honors Thesis. Harvard College, 1994
- Kant Immanuel (1784): *Was ist Aufklärung?* 1784, mimeo
- Krugman, Paul R. & Maurice Obstfeld (1994). *International Economics. Theory and Policy*. 3ª ed. Nueva York: Harper Collins, 1994
- Linz, Juan J. (1990): *La quiebra de las democracias*. México: Alianza, 1990
- Luhmann, Niklas (1968): *Fin y racionalidad en los sistemas*. Madrid. Editora Nacional, 1968
- _____ (1982) *The Differentiation of Society*. Nueva York: Columbia University Press, 1982.

_____ (1984). "Complexity and Meaning" en Montpellier Symposium (contribuciones sin comp.) (1984) *The Science and Praxis of Complexity*. Montpellier, Francia: The United Nations University Press. 9-11 de mayo de 1984. pp. 99-104

_____ (1987): "*The Representation of Society Within Society*". Current Sociology, vol. 35, núm. 2. verano 1987. pp. 101-108

_____ (1989) *Ecological Communication*. Cambridge, Reino Unido: Polity, 1989

Leon, Peter de (1993): Conferencia impartida en El Colegio de México, marzo de 1993

Mockle, Daniel (1989): *Recherche sur les Pratiques Administratives Pararéglementaires*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, tomo CXLVII, Bibliothèque de Droit Public, Paris. 1984.

March, James G. y Johan P. Olsen (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget. 1976.

Maturana, Humberto R. (1970): *Biology of Cognition*. Urbana, Illinois: University of Illinois Press. 1970.

Merino, Mauricio comp. (1992): *Cambio Político y gobernabilidad*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992.

Montpellier Symposium (contribuciones sin comp.) (1984) *The Science and Praxis of Complexity*. Montpellier, Francia: The United Nations University Press. 9-11 de mayo de 1984

Morgan, Gareth (1986): *Images of Organization*. Newbury Park, California: Sage, 1986.

Musgrave, R. y P. Musgrave (1991). *Hacienda Pública teórica y aplicada* 5ª ed. México: McGraw-Hill. 1991.

North, Douglas C. y Robert Paul Thomas (1979): *The Rise of the Western World: a New Economic History*. Nueva York: Cambridge University Press, 1979.

North, Douglas C. (1981) *Estructura y cambio en la historia economica*. Madrid: Alianza, 1981.

_____ (1977) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1990.

Oszlak Oscar (1986) "Public Policies and Political Regimes in Latin America"

Parsons, Talcott (1977): *Social Systems and the Evolution of Action Theory*. Nueva York: Free Press, 1977.

Powell, Walter W & Paul J. DiMaggio comp. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991

Reyna, José Luis, Adalberto García Rocha, Alejandro Guevara, Miguel Székely, Gustavo Verduzco y Mauricio Merino (1993) "Solidaridad en Zacatecas, impacto y problemas de una política pública". Mimeo. El Colegio de México, julio de 1993.

Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1991): *Classics of Public Administration*. 3ª ed. Pacific Grove, California: Brooks/Cole, 1991.

Simon, Herbert A. (1965). *Administrative Behavior*. 2ª ed. Nueva York: Free Press, 1965

Smith, B. C. (1985): *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Londres. George Allen & Unwin, 1985.

Torres, Blanca comp. (1986). *Descentralización y democracia en México*. México: El Colegio de México, 1986.

Weber, Max (1920). *Ensayos sobre sociología de la religión I*. Madrid, España: Taurus, 1983

_____ "Legitimacy, Politics and the State: Politics as a Vocation" en William Connolly (1984): *Legitimacy and the State*. Oxford, Gran Bretaña: Basil Blackwell, 1984. pp 32-62

_____ (1964) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura económica, 1964.

* * *

* Tomados de: Frank Herbert: *The Magnificent Dune Chronicles*. Nueva York: Ace Books, 1987.

** Elaborado en el Montpellier Symposium sobre complejidad. Montpellier, Francia. United Nations University, mayo de 1984.

*** Master Sheng-Yen: *Getting the Buddha Mind*. Nueva York: Dharma Drum Publications, 1982.