

Nº 39, Octubre 2007

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia

Luis F. Aguilar

El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

B. Guy Peters

Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Adrián Darmohraj

Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Angel Saz-Carranza

¿Cómo gestionan las coaliciones no-lucrativas la paradoja de la cooperación/confrontación con el sector público? Estudio de un caso

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Fabio J. Quetglas

Revolución informacional, nueva geografía y límites de la estatidad en la gestión del territorio

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Vidal Llerenas Morales

Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público

» [resumen](#)



El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza *

Luis F. Aguilar

En este trabajo serán abordados los siguientes temas: 1) mostrar que el problema político se ha desplazado del sujeto del gobierno al proceso de gobernar y, en consecuencia, a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno, que incluye a la administración pública (AP) como uno de sus componentes esenciales; 2) mostrar que para resolver este problema se han construido dos enfoques de pensamiento y acción, el enfoque de la gobernabilidad y el de la gobernanza, que comparten el propósito de mejorar la capacidad y rendimiento directivo del gobierno; 3) ofrecer a manera de recordatorio conceptual los elementos esenciales de la noción de gobernanza; y 4) mostrar que la política pública (PP) o la nueva gestión pública (NGP) han sido propuestas disciplinarias y profesionales que han sido procesadas desde el enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza y que sus resultados (si no los propósitos) han contribuido a difundir una nueva relación directiva entre gobierno y sociedad, llamada Gobernanza o Nueva Gobernanza.

1. Gobierno y proceso de gobierno

Quisiéramos llamar la atención sobre el hecho que en el centro de las ciencias que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana se ha vuelto prioritario el tema/problema de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos. ¿Gobiernan los gobiernos a sus sociedades? ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir sus países o sus comunidades hacia algún lugar de valía en vez de llevarlos a la deriva o a naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos estén en aptitud de gobernar? ¿Estas condiciones de posibilidad directiva se encuentran sólo en el gobierno o implican además del gobierno a agencias privadas y sociales, nacionales e internacionales y, por ende, implican otro tipo de relaciones entre gobierno y ciudadanos? ¿Son los problemas directivos que al gobernar enfrenta el gobierno dificultades permanentes y arduas pero manejables, o son síntomas de limitaciones intrínsecas, que para su superación remiten a factores externos al gobierno? Las preguntas podrían multiplicarse y todas reflejan dudas metódicas sobre la capacidad directiva de los gobiernos (no importa en este caso si son presidenciales o parlamentarios, unitarios o federales), que suelen provenir de situaciones vividas de desgobierno social desastroso o, recientemente, de situaciones de descontento respecto del desempeño del gobierno democrático¹.

En el pasado, la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del sujeto gobierno, de la instancia o la agencia de gobierno. A lo largo del siglo XX, en el período de entreguerras y durante las tres décadas de la Guerra Fría, sobran ejemplos de gobiernos abominables en los regímenes políticos europeos, en los revolucionarios de Europa del Este y en algunos latinoamericanos. El cuestionamiento de los gobiernos apuntó a las características ilegítimas de su posición de mando y actuación, gobiernos impuestos en vez de elegidos, ilegales, arbitrarios, atropelladores de derechos humanos, represores de cualquier forma de disidencia hasta volverse deportadores, carceleros y homicidas, intrusos en la vida privada o, más atenuada pero no menos críticamente, gobiernos corruptos, facciosos, clasistas, oligárquicos, intervencionistas, populistas, clientelares, nepotistas... En esta posición, la ingobernabilidad o la ingobernación son la consecuencia natural de los defectos y vicios del sujeto de gobierno.

Sin embargo, debido a la democratización de los regímenes políticos y a la instauración o restauración progresiva del Estado de derecho y, por ende, de la ley como el marco vinculante de la acción de los poderes públicos y particularmente del gobierno ejecutivo, se han resuelto

Recibido: 27-08-2007. Aceptado: 03-09-2007.

* Conferencia Magistral presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

razonablemente los dos cuestionamientos fundamentales al sujeto gobierno: *la legitimidad de su cargo y la legitimidad de su actuación*. El sujeto gobierno ha dejado de ser el problema, al reunir las características consideradas esenciales y correctas: elegido libremente entre opciones políticas en competencia, controlado por otros poderes públicos, sujeto al escrutinio ciudadano, sometido al imperio de las leyes, respetuoso de los derechos humanos y de las libertades políticas y civiles de los ciudadanos, transparente, rendidor de cuentas, conocedor además de los ingentes costos que acarrea a su legitimidad política la inobservancia de la ley y el irrespeto a derechos humanos y ciudadanos.

La cuestión nueva consiste en que los gobernantes legítimos pueden no gobernar. Sus decisiones y acciones pueden tener propósitos directivos pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y supervivencia social. El problema de la legitimidad o validez institucional del gobierno ha dejado de ser el centro del problema, pues el gobernante ocupa legalmente el cargo y actúa conforme a las reglas jurídicas establecidas. Lo que se discute es *su validez directiva, su competencia directiva* (o su “legitimidad por resultados”, en expresión muy socorrida aunque inapropiada). El problema no es ya el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza: en el gobernar más que en el gobierno. Ello se debe, entre otras razones, a que la eficacia del gobernar implica componentes científico-técnicos y no sólo los institucionales de su cargo y actuación, y además implica prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), las cuales van más allá de la simple observancia de las prescripciones legales aun si las acaten en su actuación.

La novedad consiste hoy en que el sujeto de gobierno/la institución gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y práctico, y el problema se ha desplazado al proceso de gobierno, a la gobernación, la gobernanza y, en conexión, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica o debería implicar y que incluye a la administración pública (AP) como su componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial imprescindible, además del componente político-institucional. El nuevo planteamiento, focalizado en el gobernar más que en el gobierno, se explica y se justifica porque si algo dejaron en claro las crisis fiscales, políticas y administrativas de nuestros Estados sociales, desarrolladores de formato autoritario, es que no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, es directivo o tiene efectos directivos. En ocasión de la crisis o al ocasionar la crisis, el gobierno se mostró factor de desgobierno. A partir de ese oscuro momento se colapsó el supuesto de que la acción de gobierno es por definición directiva de su sociedad, gubernativa. Desde entonces se rompió la equivalencia que espontáneamente establecíamos entre la acción de gobierno y la dirección de la sociedad, ecuación que fue razonablemente cierta en el apogeo de los Estados sociales y, en nuestros países, durante las décadas del desarrollo. La diferencia sigue presente en los gobiernos democráticos, particularmente en los de reciente establecimiento que enfrentan dificultades en la conducción social. No todas las decisiones y acciones de los gobiernos democráticamente elegidos, representativos, controlados, observantes de las leyes, transparentes y rendidores de cuentas, sólo por esas valiosas características, son directivas efectivamente o tienen efectos directivos.

¿Por qué la gobernación/gobernanza se ha vuelto problema cognoscitivo y preocupación ciudadana? ¿Por qué se ha llegado a considerar que el gobernar del gobierno es problema y causa de problemas y no sólo solución de problemas? Los siguientes factores, que enlistamos selectiva más que exhaustivamente, parecen ofrecer la explicación.

- La crisis y/o colapso fiscal o económico o político de los Estados sociales (en todas sus formas, socialistas, asistenciales, de bienestar, desarrolladores), en los años 80 y 90, exhibió al gobierno como factor de desgobierno, como un agente que puede ocasionar daños y costos sociales, y no sólo impulsar y sostener los beneficios del desarrollo, la seguridad y el bienestar social.

- La percepción social negativa de la AP por servicios públicos de calidad baja o variable, por sus regulaciones y trámites excesivos e innecesarios que obstaculizan las iniciativas de la sociedad económica, civil y las del gobierno mismo, por políticas públicas desarticuladas e ineficaces y, en el fondo, por ser una organización administrativa no “costoeficiente”.

- En las democracias emergentes latinoamericanas, la desilusión o el descontento democrático, en el sentido de que los gobiernos democráticos elegidos, representativos y legales no están acreditando suficiente capacidad directiva, particularmente en lo que concierne a la cuestión de la seguridad pública y la cuestión social de la pobreza, de la desigualdad. En conexión con este punto, la constatación de que la liberalización de los mercados que puso fin a una economía estatalmente intervenida, y que fue considerada, además, la pareja de la democratización (afinidad entre libertades políticas y económicas), no está resolviendo los problemas cruciales del crecimiento económico, generación de empleo, ingresos sostenidos...

- La globalización, que para nuestra problemática significa fundamentalmente la desterritorialización de la economía (finanzas, producción, comercio, investigación...), ha provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave, articulados con las cadenas de valor internacionales, se hayan independizado bastante de los sistemas de regulación de las instituciones estatales, las cuales hasta la fecha son instituciones territoriales y de alcance territorial.

- La diferenciación funcional de la sociedad o la complejización del sistema de sociedad (al decir de N. Luhmann), que significa que la sociedad contemporánea se ha convertido en un sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia/tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, etc.), autorreferidos, que interactúan entre sí siguiendo sus propios códigos de acción (en busca de recursos que son procesados según su propia lógica de acción: objetivos, reglas, instrumental, imágenes de logro, etc.), de modo que la contemporánea es estructuralmente una sociedad “descentrada”: no existe el predominio de una función sobre las otras ni la coordinación general del sistema es la función especial de algún subsistema; la coordinación es más bien el resultado de los ajustes mutuos particulares entre los sistemas que un acoplamiento integral llevado a cabo por una instancia superior del sistema, la política o el gobierno.

- La creciente independencia, autonomía y hasta autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas privados o asociados, de modo que han dejado de recurrir al poder público para atenderlos o recurren sólo para prestaciones particulares y más bien en asuntos de la seguridad pública.

Estos factores han tenido por lo menos *dos* efectos considerables en lo que concierne a la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos. La democratización del régimen político, que distribuyó entre varios actores el poder concentrado en la presidencia y en su coalición política de soporte, junto con la liberalización de la economía, que de acuerdo a la política de ajuste estructural incluyó la privatización de empresas públicas y desregulaciones económicas de vario tipo, hicieron perder al gobierno poderes, capacidades, facultades y alcances, particularmente en el campo decisivo de la política económica y, sobre todo, generaron demandas hacia el gobierno por *un nuevo tipo de capacidades directivas* que no existían en el antiguo régimen o no se habían desarrollado en grado suficiente y que en el gobierno democrático reciente, a pesar de sus reformas, no se han podido aún construir en el grado requerido. Las nuevas capacidades directivas que se demandan son las relativas a la certidumbre jurídica mediante aplicación imparcial de las leyes, la seguridad pública mediante un sistema de policía honesto y eficiente, un sistema hacendario equitativo y competitivo, una AP eficiente y de calidad, no corrupción, transparencia, y un espacio público de deliberación ciudadana. Si el sistema de gobierno carece de estas capacidades, que son las esenciales del Estado, las actividades económicas no tienen los incentivos para sostenerse y las iniciativas de la sociedad civil están destinadas a la improductividad frente a la anomia, la infracción y el delito que campean cuando el control estatal es defectuoso.

Por el otro lado, la globalización económica hizo *perder al gobierno capacidad de conducción del crecimiento económico* al privarlo de poderes decisivos de intervención o al reducir significativamente su influencia en decisiones económicas cruciales. El gobierno ya no posee, o ya no con la magnitud requerida, los recursos clave del crecimiento económico de su sociedad (en condiciones de competitividad mundial), tales como los recursos financieros, los de información y

conocimiento científico-tecnológico, los de comercialización y gerencia productiva, para estar en grado de generar sostenidamente por sí solo, a partir de sus propias decisiones y acciones, la productividad y las ventajas competitivas, que hoy constituyen la base del desarrollo y la fuente del empleo, las oportunidades de ingreso sostenido, la universalización progresiva del bienestar y la seguridad social. En los espacios en los que se deciden los asuntos del crecimiento de un país o una región (los sectores económicos a desarrollar, el tipo del aporte gubernamental y el de los agentes privados, los impactos en el empleo y la equidad) el gobierno delibera y decide en negociación empatada con los actores económicos, gubernamentalmente independientes, y cuya independencia se ha incrementado tanto por el marco de libertades económicas en el que ahora se mueven como por los nexos que han establecido con las cadenas de valor internacionales, de modo que las leyes y políticas económicas nacionales son para ellos una referencia de análisis para tomar sus decisiones más que una regulación a la que tienen obligadamente que someterse por no disponer de otra opción razonable.

En suma, la cuestión sobre la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos se explica en gran medida porque el gobierno ha perdido capacidades, facultades, poderes y alcances en asuntos centrales de interés general, a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al cambio del siglo y están en curso, y sobre cuya orientación y dinámica el gobierno no tiene control total ni determinante. Más aun, en muchos casos, el gobierno parece haber perdido también capacidad cognoscitiva, al mostrarse confuso e indeciso ante las tendencias económicas contemporáneas y las tensiones domésticas, debido con frecuencia a sus prejuicios ideológicos (neoliberales o socialistas-populistas) que no puede o quiere revisar.

2. Gobernabilidad y Gobernanza

En respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos y la urgencia de restablecerla y asegurarla, dos han sido las líneas generales de respuesta: *la gobernabilidad y la gobernanza*. Son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan ambos con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una diversa respuesta, aunque los dos enfoques sean complementarios y, en nuestra opinión, la gobernanza integre el enfoque de la gobernabilidad como una de sus condiciones de dirección. En continuidad y resalte de lo dicho, gobernanza y gobernabilidad tienen como foco cognoscitivo y práctico al gobierno, a su actividad directiva, no al Estado ni a su constitución política, ni tampoco a la estructura del sistema social o económico. Por ende, representan un problema y objeto de conocimiento limitado, no obstante su alta relevancia teórica y práctica por referirse al agente de la conducción social².

Gobernabilidad³ denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de *la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad*. La articulación de la gobernabilidad o ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura, desde 1975, cuando se publicó el libro pionero "*La crisis de la democracia*" (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario gobernabilidad/ingobernabilidad⁴.

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; no es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y de solución de sus problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos

para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla⁵. En este sentido, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea sólo con referencia al gobierno y que no atañe a la sociedad, la cual es por definición ingobernable, destinada a conflicto y crisis.

Según el libro de referencia, la ingobernabilidad es una probabilidad real y aun inminente en las democracias de las sociedades avanzadas (entonces industriales), pues los gobiernos, debido a su patrón directivo, han agotado sus capacidades (legales, fiscales, administrativas, políticas) de respuesta a las demandas sociales, con el efecto de generar inconformidades, cuestionamientos y deslegitimaciones. En las condiciones de desequilibrio por exceso de demanda social (en razón del activismo democrático de partidos, organizaciones sociales y medios) y defecto de respuesta gubernamental, se corre el riesgo de la ingobernación y crisis política, que se manifestará en formas de indisposición social a obedecer, a aceptar leyes y políticas, a desentenderse de los asuntos públicos, lo cual traerá caída económica y ruptura social. En el contexto de las democracias en consolidación, la ingobernabilidad es también un escenario probable debido a que la democratización fue entendida y practicada como “transición” (de un régimen/gobierno autoritario a uno democrático), de modo que se puso mayor énfasis en la necesidad de elecciones legales y ciertas para asegurar los derechos políticos de los ciudadanos y favorecer la “alternancia” al mando del Estado, pero no en la necesidad de construir *el orden político* propio y esencial del gobierno democrático para que esté en aptitud de gobernar. El resultado es que, en la mayor parte de nuestros países, los gobiernos democráticos no poseen en modo suficiente las capacidades requeridas (legales, fiscales, administrativas, de diseño de políticas, de autoridad política) para dirigir efectivamente sus sociedades, las cuales se agolparon en las urnas y abandonaron líderes mesiánicos o utopías revolucionarias porque atribuyeron a la democracia superior capacidad de solución de problemas respecto de otros regímenes o por lo menos superior a la de los gobiernos autoritarios. La desilusión o el descontento democrático resumen la inconformidad y representan la actual amenaza de desgobierno⁶. En conclusión, mientras en las democracias consolidadas de las sociedades desarrolladas la ingobernabilidad se cierne amenazadora por exceso de democracia, en nuestros países se debe a deficiencias y pendientes en la construcción democrática⁷.

En correspondencia con el enfoque de la gobernabilidad, que ha sido el asumido y desarrollado por un buen número de investigadores latinoamericanos (Achard y Flores, 1997; Camou, 1995; De Riz, 2001; Flisfish, 1989; Labastida, 2001; Malloy, 1993, y muchos más), las situaciones de ingobernabilidad pueden prevenirse a condición de dotar al gobierno con las capacidades idóneas y suficientes (desde las institucionales hasta las administrativas) a fin de que puedan dirigir en modo razonablemente eficaz su sociedad (satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre jurídica, coordinar la pluralidad de actores, realizar objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, crear futuros de beneficio general...). En conclusión, el supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación o redotación de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que esté en aptitud de gobernar⁸. En gran medida, lo que llamamos en estos años “Reforma del Estado”, tiene un foco gubernamental y consiste en otorgar capacidades a los poderes públicos de un gobierno democrático con problemas.

Dos son las críticas principales al enfoque de la gobernabilidad, que nos es el más familiar. La primera crítica observa que es un *enfoque centrado en las capacidades del gobierno*, las cuales no son más que potencialidades de acción, y *no en las acciones de relación del gobierno con la sociedad*, que son las que hacen reales, manifiestas, efectivas las capacidades: las “actualizan” (en lenguaje aristotélico). La capacidad de gobernar se muestra y valida en los resultados reales que producen las acciones que ejecuta el gobierno. En los hechos, el gobierno decide y practica acciones que explotan a cabalidad las potencialidades legales, fiscales, informativas, políticas, gerenciales que posee, acreditando entonces que posee la capacidad de atender problemas y enfrentar desafíos públicos, pero también puede decidir y practicar acciones que las desaprovechan o subutilizan, con el resultado de agravar problemas y no impactar en las condiciones sociales indeseadas, transformándolas. En suma,

las acciones (tipo de) que el gobierno practica en su interacción con los actores sociales para fines de dirección y coordinación son más decisivas que las capacidades que posee, en tanto las acciones son las que convierten la capacidad directiva en eficacia directiva. Dicho de otro modo, más determinante que la capacidad de gobernar es el proceso de gobernar con sus prácticas de interlocución y negociación con los actores sociales (cosa que la gobernanza resalta).

Asimismo, se critica con mayor énfasis su *enfoque gubernamental(ista)*, en tanto la perspectiva de la gobernabilidad sigue considerando que un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir la sociedad, bajo el supuesto de la incompetencia directiva de la sociedad o de su necesaria subordinación al gobierno para poder mantenerse como sociedad. En consecuencia, se supone que el orden y el desarrollo social son un resultado que puede ser producido sólo con las facultades legales, capacidades financieras y administrativas, y habilidades políticas que poseen los gobiernos más que por las capacidades de la sociedad económica o civil, que en el supuesto son inexistentes, inestables, de impacto circunscrito y, en el mejor de los casos, complementarias a las gubernamentales. Se observa además críticamente que querer dotar al gobierno con todas las capacidades y poderes requeridos para superar sus previsibles deficiencias directivas y conseguir que los actores económicos, civiles y políticos se dirijan entonces hacia precisos objetivos colectivos y ejecuten las acciones que se han considerado idóneas para producirlos, es una propuesta compulsiva (recordar la planificación de los socialismos y nacionalismos autoritarios) cuyo resultado más probable será contraproducente, en tanto es previsible que los actores hoy económica y políticamente independientes y autónomos no aceptarían ese modo de gobierno impositivo de mando y control, y lo demostrarían con deserciones económicas y oposiciones políticas, además de que ese modo intervencionista de gobernar sería descalificado nacional e internacionalmente por lesionar valores centrales de la democracia y del liberalismo o del socialismo democrático. En resumen, en el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir la sociedad, que sigue siendo pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominado, y que da por un hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la AP, pero en ningún modo sujeto⁹.

El enfoque de gobernanza es postgubernamental¹⁰. El enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de *un nuevo proceso directivo de la sociedad* más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) *el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente*, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad¹¹.

En las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (así como las capacidades de cualquier actor social). En el enfoque no basta la legitimidad política del gobierno debido a que la acción de gobernar incluye componentes financieros, técnicos y gerenciales, y debido particularmente a que la dirección efectiva de la sociedad requiere, además de las capacidades que posee el gobierno, las capacidades y recursos que poseen actores no políticos y extragubernamentales. El gobierno visionario y capaz de subordinar a los actores económicos, civiles y políticos en la definición de los objetivos de la vida social y de su proceso de realización, ya no opera en las condiciones contemporáneas de democracia, creciente autonomía (independencia y autorregulación) de personas y organizaciones sociales en numerosos campos de su vida, diferenciación funcional de la sociedad, globalización de la economía... Vivimos una situación social

de gobierno débil. Para resolver los problemas y superar los desafíos actuales se requiere ascender a un nivel superior de información, inteligencia, recursos, organización y eficiencia que rebasa las potencialidades gubernamentales y las de cualquier actor económico y social, razón por la cual se exigen formas sinérgicas de deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social: conjunción de jerarquías, mercados y redes sociales. A esto se debe que la sociedad económica y civil haya adquirido mayor influencia en la definición de los objetivos, metas y sueños de sociedad, así como en la definición de las normas y políticas a seguir para producir las metas sociales. Más aun, su participación se ha vuelto decisiva para realizar los objetivos decididos, en la medida que posee recursos financieros, cognoscitivos, organizativos, comunicacionales... que el gobierno no posee o no en la magnitud requerida y que son fundamentales para que la sociedad se dirija hacia futuros de valía.

Gobernanza quiere decir justamente la existencia de un proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: un proceso directivo postgubernamental más que antigubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen. Más aun, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora; pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: *el paso de un centro a un sistema de gobierno*, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.

3. El concepto de gobernanza: memorando conceptual¹²

El concepto de gobernanza, en sus orígenes, fue un concepto descriptivo de los cambios que a fines del siglo pasado experimentaba el gobernar y el administrar público, dado que funciones públicas, políticas públicas, servicios públicos se llevaban a cabo mediante diversas y crecientes formas de asociación y corresponsabilidad entre las agencias de gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El concepto era la representación de que otro modo de gobernar y administrar tomaba forma, distinto al tradicional del gobierno protagonista. Casi simultáneamente, el concepto descriptivo se fue reelaborando en concepto teórico, con una denotación que ahora se ha vuelto más estable y compartida (a pesar de diferencias de contenidos y matices), y que contiene los siguientes aspectos:

- Es *el proceso de dirección/gobernanza de la sociedad*, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos, personalidades... de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que los grupos o sectores sociales habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos del interés social, y las formas como coordinarán sus acciones y productos. Gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de una sociedad.

- Es un proceso de dirección estructurado, *estructurado institucional y técnicamente*, en tanto a) la definición de los objetivos que dan sentido a la acción de la sociedad y que se considera deben ser realizados implica la referencia a un sistema de valores, el cual se plasma en principios constitucionales, normas legales de relación social e instituciones públicas y sociales, y en tanto b) la realización de los objetivos requiere normas causales de producción, que derivan de la ciencia, la tecnología y la gerencia. Por su estructuración institucional y técnica, es un proceso estable, un patrón de comportamiento que se reproduce en el tiempo con los ajustes del caso y que es algo identificable como “modo, estilo de gobierno”.

- Es un proceso de dirección que es una acción colectiva por el hecho que participan múltiples actores en su diseño y realización y, por ende, requiere (genera o dispone de) *una instancia/agencia de*

gobierno con la función de resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación) y su eficacia.

- Es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución entre grupos y sectores sociales, y entre éstos y el gobierno, y que *no es sin más incluyente, simétrico, racional y pacífico*, aunque las fallas de dirección que de él resulten¹³ suelen impulsar acciones para corregir y cambiar el modo de relacionarse entre los grupos sociales y de éstos con el gobierno, con el resultado de avanzar hacia una mayor inclusión de los grupos marginados de la deliberación pública, una mayor simetría y mayor racionalidad (tanto dialógica/argumentativa como técnica) entre los participantes en su interlocución, y una mayor valoración de los comportamientos pacíficos.

- Es un proceso de dirección cuya estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero es *cambiante el peso y la influencia que el gobierno o la sociedad* tienen en su definición y su realización. El gobierno posee el papel dominante en la definición y ejecución de la dirección de la sociedad cuando ésta no es capaz de autogobierno y muestra que carece de las capacidades para lograr por ella misma acuerdos básicos de convivencia y definir sus objetivos, y/o que carece de las capacidades de conocimiento, organizativas y productivas para seleccionar las acciones causalmente idóneas y realizar las metas de sus acuerdos. A mayor incapacidad de la sociedad para definir y asegurar su supervivencia y convivencia es lógico que el gobierno emerja como la instancia directiva con incidencia determinante en la configuración y ejecución de la dirección de la sociedad, tal como lo han mostrado los dos siglos pasados de nuestros países¹⁴. La correlación cambia cuando la sociedad posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento, y capacidades morales de autorregulación mediante confianza y cooperación (“capital social”), de modo que ya no acepta tener un rol pasivo o gubernamentalmente subordinado en la definición de los asuntos públicos y destino social, y cuando, al mismo tiempo, la estructura de la sociedad se ha vuelto compleja (por “la diferenciación funcional” de sus subsistemas de acción y su enlazamiento con la economía global), con la consecuencia de que los problemas sociales se caracterizan por la complejidad de sus dimensiones y causas, que ya no son cognoscibles ni tratables ni solubles sólo con las capacidades, los conocimientos y los recursos e instrumentos que son propios del gobierno estatal o de cualquier otro actor.

- En esta circunstancia social contemporánea, se denomina gobernanza en sentido estricto o gobernanza “moderna”, “nueva”, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales¹⁵.

- En sentido estricto, la gobernanza (o gobernanza nueva, moderna) es un concepto que describe y explica la descentralización que caracteriza al actual proceso de dirección de la sociedad, su multipolaridad, su carácter de sistema (*governance system*, PNUD) y que ha dado pie al concepto o metáfora de “gobernanza por redes” o “gobernanza participativa” (UNCEPA / UNDESA), que en razón de la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales incrementa la claridad, capacidad y eficacia directiva de una sociedad.

- En corolario, la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control gubernamental con una sociedad dependiente, pero gobernanza no denota o ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante mano invisible de mercados o sólo por los vínculos morales de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil. Es un concepto de síntesis y sinergia.

4. Política Pública y Nueva Gestión Pública en relación con los enfoques de Gobernabilidad y Gobernanza

La Política Pública (PP) y la Nueva Gestión Pública (NGP) aparecieron en el medio latinoamericano en los años 80 y 90 como propuestas disciplinarias y profesionales para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en que habían caído los Estados sociales desarrolladores y/o para restablecer la naturaleza pública que las políticas de los gobiernos autoritarios habían tergiversado o pervertido y/o para mejorar los servicios públicos que eran considerados insatisfactorios en calidad, cobertura y costoeficiencia. A ese contexto crítico se debe que las dos propuestas de PP y NGP se hayan difundido con presteza y hayan sido recibidas por gobierno, sociedad y academia como instrumentos de conocimiento y gestión útiles para reconstruir la gobernabilidad en aprietos y dar forma a un modo de dirigir los asuntos públicos más eficaz y socialmente aceptado. La buena recepción de las dos propuestas en nuestros países tuvo razones que fueron correctas, aunque la recepción fue también demasiado optimista con respecto a los alcances de la PP y NGP, bastante corta de vista cuando no tomó en consideración otras dimensiones fundamentales de la acción de gobernar (como los factores de diseño institucional y las prácticas políticas) y hasta sesgada, cuando se consideró que PP y NGP neutralizarían la politización (en el sentido de irracionalidad) de las políticas y la administración, ya que revaloraban el componente racional, técnico (“tecnocrático” con frecuencia) de la dirección gubernamental¹⁶.

PP y NGP, desde su aparición disciplinaria y profesional -la primera en los años 1950, tiempo del auge estatal, y la segunda en los años 1980, el tiempo de Estados en situación precaria o crítica-, tuvieron como objetivo de conocimiento y/o como objetivo práctico aportar información, conocimiento y técnicas para mejorar la calidad analítica de la decisión y/o para mejorar la gestión de las decisiones. Por consiguiente, desde su inicio hasta la fecha, las dos disciplinas/profesiones han aspirado a prevenir o resolver el problema de la eficacia directiva de los gobiernos, distanciándose deliberadamente del modo establecido de gobernar, y cuestionando los dos polos del eje que estructura toda actividad de gobierno: *la decisión y la gestión*. La PP ha cuestionado la débil base cognoscitiva de las decisiones de políticas del gobierno y la NGP el arreglo jerárquico-burocrático de la administración pública. Desde su origen, la PP se ha concentrado en el proceso decisorio del gobierno, ha cuestionado numerosas decisiones de gobierno por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente (información imperfecta, análisis económico deficiente y supuestos causales inciertos) y se ha presentado como una disciplina o profesión que posee los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno y asegurar así su causalidad, la eficacia social y la eficiencia económica¹⁷. La NGP, por su lado, ha prestado atención a la administración pública, ha cuestionado su estructura burocrática de organización y operación -la centralización jerárquica y la reglamentación precisa e inalterable- y se ha presentado como una disciplina o práctica profesional que posee los métodos de reorganización y de trabajo, apropiados para incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la gestión gubernamental¹⁸.

Una característica que comparten los conceptos, métodos o tecnologías de la PP y de la NGP es que han sido entendidos o practicados a partir del enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza. Muchos gobiernos de nuestros países han empleado sus métodos y tecnologías con el propósito de restablecer su capacidad directiva debilitada y la gobernabilidad, o bien lo han hecho con el propósito o el resultado de dar forma a un nuevo proceso de gobierno más eficaz y acaso socialmente más aceptado, en tanto se practica con la participación de la sociedad: a una nueva gobernanza. Una lectura global de la recepción, empleo y efectos de la PP y la NGP en nuestros países a lo largo de las últimas dos décadas dispone de las evidencias para enunciar que el propósito original de los gobiernos fue reconstruir y asegurar la gobernabilidad, pero que los resultados de las prácticas que se difundieron con la PP y la NGP llevaron a desarrollar, normalizar y volver socialmente aceptable un estilo de gobernar en modo de gobernanza, que se asienta gradualmente en nuestros países.

En primer lugar, hay evidencias a favor de la interpretación de que muchos gobiernos latinoamericanos abrazaron PP y NGP por razones de gobernabilidad, en tanto consideraron que ofrecían métodos analíticos y organizativos indispensables para reconstruir con rapidez su endeble capacidad/eficacia directiva, la cual no podía rehacerse a menos que se restableciera el equilibrio financiero de la hacienda pública quebrada y, por ende, se asegurara de inmediato *la eficiencia económica* de toda la actividad de la AP. En gran medida, el auge de la PP y NGP en nuestro medio se debió a que, en sintonía con la política de ajuste estructural, contribuían al saneamiento de las finanzas públicas con su exigencia de asegurar la eficiencia económica de la AP toda. El análisis de las PP se practicó siguiendo el criterio dominante financiero y tuvo como prioridad diseñar opciones de política económicamente eficientes y evaluar la costoeficiencia de las políticas, dejando de lado otros criterios más sociales, políticos o administrativos de análisis y diseño de políticas. Lo mismo puede decirse de la NGP, cuyo espíritu gerencial original fue asegurar e incrementar la eficiencia económica de programas, unidades administrativas y personal público mediante la introducción de sistemas de medición y evaluación, y más tarde mediante otras reformas que compartían el mismo espíritu, tales como la reforma de la estructura de la presupuestación pública y del control interno de gestión, la “externalización” de políticas, programas y servicios, la creación de Agencias Ejecutivas independientes, la introducción de mecanismos de (casi) mercado en la AP y, en el fondo, el principio de la descentralización vertical y/u horizontal de las decisiones, que implica empoderamiento y responsabilización del personal a fin de que esté en condiciones de producir eficientemente resultados. El salto de la eficiencia de la política y del servicio a la calidad (gestión de calidad) fue algo posterior y de resultados variables.

En segundo lugar, hay también evidencias relevantes de que los propósitos iniciales de robustecer la gobernabilidad o capacidad directiva del gobierno mediante los métodos y técnicas de la PP y la NGP tuvieron como efecto generar situaciones y prácticas en la sociedad económica, civil y aun política, que dieron progresivamente origen y forma a un modo de gobernar compartido, participativo, asociado, “en red” con las organizaciones sociales: a la gobernanza postgubernamental. En gran parte, la búsqueda de la eficiencia económica, comenzando con el ahorro de recursos, llevó al gobierno a recurrir a las organizaciones privadas (sindicatos incluidos) y las organizaciones de la sociedad civil, y a aceptar y hasta formalizar que participaran en la deliberación sobre los asuntos públicos, en la formulación, implementación y evaluación de determinadas PP y también en la prestación de ciertos servicios públicos. Numerosas funciones públicas comenzaron a ejecutarse mediante asociaciones entre organismos de gobierno y organizaciones privadas y civiles, o mediante la autorización y contratación de éstas bajo financiamiento, regulación y evaluación gubernamental. Tomó forma “la gobernación indirecta, mediante terceros”, que ponía fin al monopolio directivo y administrativo del gobierno e instauraba un modo de gobernar alternativo en el que tomaban parte actores extragubernamentales.

Lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. “Redes de políticas”, “asociaciones público-privadas”, “democracia participativa, deliberativa”, “presupuesto participativo”, “contraloría social”, “auditoría ciudadana”, “ámbito público no estatal, no gubernamental”, “participación solidaria”, “cogestión del poder”... han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad, que ha ido adquiriendo prácticas estables (institucionalizadas o no) y se ha mostrado progresivamente no sólo más costoeficiente y productivo, sino políticamente más consensual, aceptable, “legítimo”, a pesar de sus limitaciones, defectos, sesgos y riesgos a la vista (como la difuminación de las responsabilidades en caso de resultados deficientes o logrados ineficientemente).

Se puede también atribuir la aparición del nuevo modo de gobernar a la pujanza de la democratización (pensada en clave liberal o republicana), a la resurrección de la sociedad civil, al restablecimiento del sentido de lo público... que modificaron actitudes y expectativas de los

ciudadanos respecto de la vida pública, del gobierno y los poderes públicos, y no sólo -ni sobre todo- a las reformas que los gobiernos introdujeron en su proceso de decisión y estructura administrativa a fin de superar su crisis directiva. Es una conjetura aceptable, no así su unilateralidad. Las evidencias disponibles conducen más bien a sostener la hipótesis de que la gobernanza nueva tiene su factor causal crucial en *el enlace entre el proceso gerencial y el proceso político-civil* que ha caracterizado a las reformas institucionales, fiscales, políticas, administrativas y económicas (inconclusas) que nuestros países han llevado a cabo en el cambio de siglo a fin de ser viables, justos, seguros, prósperos, aun si son reformas inconclusas. La nueva gobernanza es el resultado de lo que los gobiernos emprendieron para reconstruir su capacidad directiva y lo que numerosos grupos ciudadanos, con el ímpetu de la democracia, emprendieron para tener voz y participar en la deliberación de los asuntos de la realidad pública y tener control sobre su conducción.

Las reformas del análisis de PP y de la NGP, en busca de eficiencia económica, rebasaron su perímetro gubernamental-administrativo y detonaron efectos institucionales y políticos, que tomaron forma en una nueva relación directiva de los gobiernos con las organizaciones de la sociedad. Asimismo, la democratización de los regímenes autoritarios y el restablecimiento progresivo del Estado de derecho han generado desde la ciudadanía y la sociedad civil nuevos modos de relacionarse con el gobierno bajo exigencias de participación y control, así como de certidumbre e igualdad jurídica. Distintivo de América Latina es que la dimensión institucional y la gerencial se han enlazado en la ideación e implementación de las múltiples reformas, aun si padecemos todavía notorias deficiencias institucionales y gerenciales¹⁹. Las reformas administrativas fueron causa y efecto de las reformas político-institucionales, así como éstas han sido también causa y efecto de las reformas de la organización, gestión y operación de la administración pública. Hemos aportado desde nuestra disciplina y práctica administrativa a la formación de un gobierno competente y responsable, con mejor capacidad directiva, pero hemos también recibido desde la sociedad política, económica y civil muchos y nuevos insumos que han cambiado nuestro modo de entender y practicar la AP. La resultante es otro modo de gobernar, no exento de limitaciones y riesgos, pero que previsiblemente será el modo directivo de las próximas décadas. El retorno a la gobernanza por el gobierno, y por uno que supuestamente tiene bajo su control cognoscitivo y práctico al mundo social, es una opción tal vez imaginable pero no viable.

Notas

¹ Una expresión de las dudas y perplejidades sobre la capacidad directiva de los gobiernos es el coloquio organizado por la División de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo) en su sede de Viena, en la última semana de junio de 2007, cuyo tema fue “Confianza en el gobierno: cómo construirla, reconstruirla, afianzarla”. Asimismo, en gran medida, el debate politológico contemporáneo acerca de *la calidad de la democracia* refiere a la cuestión de las condiciones de la eficacia directiva de las democracias.

² Desarrollos posteriores de los planteamientos de la gobernabilidad y la gobernanza han llevado a tomar en consideración las instituciones políticas (de sistemas de gobierno y electorales, por ejemplo) y las que regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad económica y civil.

³ Lingüísticamente, “*gobernabilidad*” es el sustantivo derivado del adjetivo “*gobernable*”, que significa “la calidad de poder ser gobernado”, la calidad de que algo pueda ser gobernado por alguien. Ésa es la denotación del Diccionario de la Lengua Española de la RAE (22ª edición, 2001). La posibilidad de que algo (una persona, una organización o la sociedad toda) sea gobernado dependerá: a) de que sus actividades puedan ser controladas por alguien que se impone sobre él y lo obliga a actuar de un cierto modo a pesar de su oposición y resistencia, o b) porque sus actividades siguen las normas y órdenes de alguien en razón de que se acepta su superioridad y mando. Nos referimos a la definición y distinción de Poder (*Macht*) y de Autoridad/Dominación (*Herrschaft*) de Max Weber, formulada en sus conceptos

sociológicos de *Economía y Sociedad*. En este sentido, la posibilidad de ser gobernado depende de *la capacidad que el gobernante posee de dirigir al gobernado*, ya sea porque ejerce su propio poder o fuerza sobre él o por la disposición del gobernado a aceptar su autoridad que se plasma en leyes y políticas. En el enfoque no se consideró que la posibilidad o imposibilidad de gobierno pudiera deberse a la disposición o indisposición de grupos sociales relevantes a obedecer las leyes y a aceptar la autoridad de determinadas personas, puesto que se suponía que la autoridad era aceptada socialmente como legítima y, de nuevo, porque se suponía que el gobierno con sus acciones y resultados tenía la capacidad de crear y preservar la buena disposición de sus ciudadanos a reconocer su autoridad o la capacidad de superar la eventual indisposición social a reconocerla. Las sombras de la ingobernabilidad aparecieron cuando empezó a presentarse la indisposición de los ciudadanos frente a leyes, planes y políticas de los gobiernos de los Estados sociales debido al bajo rendimiento gubernamental en el terreno del bienestar social y, en derivación, debido al incumplimiento gubernamental de los principios de justicia o bienestar, que son constitutivos del Estado social.

⁴ El libro advirtió que el gobierno democrático de las sociedades industriales avanzadas en modo de Estado social (gobiernos socialdemócratas, demócrata-cristianos, laboristas, etc.), *en razón de su patrón de gobierno* (planificación, regulación, intervención económica, pactos neocorporativos, promoción de la seguridad y el bienestar universal), padece inexorablemente un exceso (una “sobrecarga”) de demanda social que no está en condiciones de responder o manejar a partir de las capacidades fiscales, legales, administrativas y de autoridad política que dispone, por lo cual la probabilidad de crisis es alta. Por consiguiente, no hay lógicamente más que una alternativa: o *incrementar ulteriormente las capacidades del gobierno* (mayor recaudación, regulación, intervención) con el resultado de poner en riesgo los valores liberal-democráticos del Estado social, o *incrementar las capacidades de la sociedad*, reconociendo su mayor autonomía y libre iniciativa, con lo cual se modifica drásticamente el modo e instrumental gubernativo de los gobiernos sociales. En suma, el patrón de gobierno de la democracia social vacila. Si continúa con su mismo patrón de gobierno su destino es la crisis. Si procede, en cambio, a reformar su patrón de gobierno, tratando de aumentar sus poderes, es posible que afecte los valores de la democracia, o si lo reforma otorgando mayor libertad a los actores económicos y sociales, altera la idea del Estado/gobierno como el principal o único agente del desarrollo, seguridad y bienestar social.

⁵ La posición que afirma la naturaleza asocial o antisocial de los individuos que integran la sociedad, por lo cual requieren de leyes y poderes generales para poder asociarse y permanecer asociados, es la posición que marca la teorización del Estado moderno desde su nacimiento hasta nuestros días. O por el individualismo autorreferido de los actores sociales o por la estructura desigual de la sociedad, ésta es de suyo anómica, asimétrica, conflictiva y destinada al colapso.

⁶ Las encuestas de *Latinobarómetro* muestran el grado de valoración de la democracia y de su rendimiento económico y social.

⁷ Ésta es la perspicaz observación de Achard y Flores (1997: 30), para quienes la ingobernabilidad probable no se debe “a una sobredemanda que ponga en peligro a la democracia, sino a una subdemanda que apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más dramáticos los pendientes por satisfacer”.

⁸ Es necesario recordar que, a diferencia de la literatura posterior sobre (in)gobernabilidad, el libro pionero destaca que la reconstrucción de la capacidad directiva de los gobiernos es posible si se acompaña con la restauración de las capacidades y responsabilidades de la sociedad económica y civil, que quedaron atrofiadas o fueron dependientes durante el tiempo del estatismo. En este sentido, el libro no comparte la visión de la suficiencia gubernamental para dirigir a la sociedad y apunta más bien a un nuevo modo y nivel directivo, dada la revaloración y reactivación de las capacidades/libertades económicas y civiles de la sociedad.

⁹ Muchos de los que comparten el enfoque de gobernabilidad aceptan que fueron justificadas las dudas en el pasado acerca de la capacidad directiva del gobierno, debido al endurecimiento del autoritarismo en el continente y por la crisis fiscal y económica a la que condujo el desbordado intervencionismo estatal en el desarrollo, pero afirman que ambas situaciones críticas han sido ya superadas y se ha regresado a la normalidad político-administrativa en la que el gobierno dirige la sociedad con sus propios poderes y recursos, a pesar de las inevitables dificultades, y está en condiciones de hacerlo por la legitimidad democrática de su cargo y actuación, y por las reformas institucionales, fiscales y administrativas realizadas para reconstruir su capacidad.

¹⁰ Gobernanza no es el barbarismo de una traducción llana del vocablo inglés “governance”. La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española desde siempre ha afirmado que el término *gobernanza* es una expresión antigua para denotar “la acción y efecto de gobernar o gobernarse”, que lógicamente puede aplicarse a una persona, a una organización o a la sociedad toda. Pero, a partir del año 2001 (22^a edición), de manera sorpresiva pero fundamentalmente correcta, resume el debate teórico de los últimos años y define gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, de lo que se infiere que el tal desarrollo ya no es posible sólo mediante la acción del gobierno. Gobernanza y gobernación pueden ser considerados sinónimos, aunque emplearemos con mayor frecuencia gobernanza para deslindar su nuevo contenido conceptual del entendimiento tradicional de la gobernación como acción exclusiva del gobierno, y acción que se ejecuta mediante instrumentos de mando y control sobre los sectores sociales.

¹¹ Conviene distinguir entre dos campos de acción del gobierno en los Estados sociales: el relacionado con su acción esencial de garantizar el orden público/la seguridad pública y el relacionado con sus actividades sociales de fomentar o asegurar el crecimiento económico/desarrollo social. Es justificado que en el primer campo, el gobierno sea el actor protagonista y hasta único o monopolístico, puesto que la coacción del delito y la infracción implica la existencia de un actor único soberano. Pero en el segundo campo de acción, el gobierno no es ya el actor único de la actividad económica contemporánea ni puede conducirla o controlarla a menos que interactúe con el sector privado, reconozcan ambos su necesaria interdependencia para lograr sus objetivos y lleguen a formar asociaciones de diverso tipo y alcance, en las que ambos comprometen sus recursos propios y asumen responsabilidades.

¹² La producción sobre la gobernanza ha sido creciente en estos años. Para profundización remito a Aguilar (2006), Kooiman (1993 y 2003), Pierre (2000), Pierre y Peters (2000), Prats (2004), Rhodes (1997 y 2000), entre otros autores. El nacimiento del concepto en el medio académico ocurrió en 1993 con el libro *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, coordinado por J. Kooiman.

¹³ Las fallas de dirección se deben a algún tipo y grado de recusación de los fines, las acciones, las formas de coordinación o los resultados por parte de grupos de actores, que suelen ser actores excluidos del proceso, tratados inequitativamente o que cargan principalmente con los costos de las decisiones tomadas.

¹⁴ Algunos llaman a esta gobernanza dominada por el gobierno “gobernanza por gobierno” o “vieja gobernanza” (*old governance*).

¹⁵ Para conocer las numerosas experiencias latinoamericanas de coparticipación directiva entre gobiernos y organizaciones sociales, así como su teorización de sustento, aun si no en los términos de gobernanza, ver: Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

¹⁶ Los dos manifiestos de la recepción de la NGP, más que de la PP, tuvieron lugar en 1998 con el llamado “Consenso de Santiago”, en ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas (abril), publicados en *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional* (Banco Mundial) y con los resolutivos del CLAD (octubre) en Madrid, publicados en *Una nueva gestión pública para América*

Latina. Para una crítica a la posición tecnocrática o econocrática del análisis de la PP, que fue característica de determinados países de América Latina en las dos décadas pasadas, ver BID (2005).

¹⁷ La (multi, inter) disciplina de PP surge con un programa de investigación preciso y doble: “el conocimiento *de*” las PP, de su historia de decisiones y resultados, y “el conocimiento *en*” (influyente en) las PP para otorgarle su base causal de eficacia y eficiencia. Su mérito fue estudiar el proceso decisorio de las políticas, que no era objeto de conocimiento ni de la ciencia política ni de la AP y analizarlo metódicamente para mejora de las decisiones, así como identificar y ordenar los componentes que integran el proceso de políticas. En nuestra recepción de la disciplina se destacó no sólo la exigencia de asegurar la capacidad causal de la PP para producir los resultados deseados, sino también la exigencia de asegurar la naturaleza pública de las decisiones de gobierno. Una idea institucional (política) y no sólo técnica de la disciplina y profesión de PP.

¹⁸ La NGP propone un enfoque gerencial de la AP, cuya propuesta esencial es dar forma a una estructura administrativa descentralizada y desregulada, que fomente la iniciativa del personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cual se otorga al personal la capacidad de decisión y se le responsabiliza por el resultado. Su tesis central es que la descentralización y la eficiencia son interdependientes, en sentido contrario a la idea de que la centralización jerárquica y la reglamentación precisa son las condiciones de la eficiencia. Legalidad y eficiencia se distinguen y acaso distancian. En sus configuraciones específicas, la NGP se distingue por organizaciones orientadas a resultados más que a procedimientos (por procesos más que por funciones), y hacia los ciudadanos-clientes más que hacia los superiores inmediatos, la costoeficiencia de las operaciones, la presupuestación por resultados, el establecimiento de agencias ejecutivas autónomas para fines públicos específicos, la contratación de organizaciones privadas y sociales para la prestación de determinados servicios públicos, el establecimiento de contratos particulares entre el superior y los funcionarios (entre el principal y los agentes) en sustitución de normas generales, los sistemas de medición y evaluación del desempeño, el gobierno digital, etc.

¹⁹ Distintivo de las reformas administrativas de los países latinoamericanos, que incorporaron las propuestas de la NGP en modos y niveles diversos, fue el no haber sido sólo “gerencialistas” y el haber incluido también la dimensión institucional de la AP. En este sentido y a nuestra manera hemos estado cercanos a lo que hoy en Europa se llama el “*Estado Neo-Weberiano*” y que se presenta como modelo alternativo a la NGP. En efecto, además de eficiencia económica hemos exigido un gobierno activo y no sólo mercados, legalidad estricta y transparencia en la gestión, profesionalización (despolitización) del servicio público, apertura de espacios de deliberación y participación ciudadana en la gestión pública. En nuestra opinión, lo nuevo del neweberianismo consistirá en que supere su tradicional enfoque de gobierno y se piense y realice en modo de gobernanza, que en parte lo niega y en mucho lo conserva.

Bibliografía

- Achard, D. y Flores, M. (1997), *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, PNUD.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BID (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, BID.
- Camou, A. (1995), *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral.
- Crozier, M.; Huntington, S.; y Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.
- Dagnino, E.; Olvera, A. J.; y Panfichi, A. (coords.), (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

- De Riz, Liliana (2001), “La construcción de un orden político democrático: el caso argentino”, en *Globalización, identidad y democracia*, J. Labastida y A. Camou (coords.), México, Siglo XXI.
- Flisfish, A. (1989), “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 11 N° 3, México.
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*, London, Sage.
- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, London, Sage.
- Labastida, Julio (2001), “Legitimidad y cambio del régimen político en México”, en *Globalización, identidad y democracia*, J. Labastida y A. Camou (coords.), México, Siglo XXI.
- Labastida, J. y Camou, A. (coords.) (2001), *Globalización, identidad y democracia*, México, Siglo XXI.
- Malloy, J. (1993), “Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais”, en *Estado, mercado e democracia: política e economia comparadas*, L. Sola (comp.), São Paulo, Paz e Terra.
- Pardo, M. C. (comp.), (2004), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Pierre, J. (ed.) (2000), *Debating Governance*, New York, Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *The New Governance*, London, MacMillan.
- PNUD (1997), *Reconceptualising Governance*, New York, PNUD.
- Prats, J. (2004), “De la burocracia al management y del management a la gobernanza”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 3, Barcelona.
- Rhodes, R. W. A. (1997), *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- _____ (2000), “Governance and Public Administration”, en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), New York, Oxford University Press.
- Weber, Max (1964), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar*

B. Guy Peters

El modelo tradicional de gobernanza se basa en el rol del Estado y de sus múltiples organizaciones en la elaboración e implementación de las leyes. Este modelo no sólo está centrado en el Estado sino que, además, tiene una estructura jerárquica en la cual se da un proceso autoritario de toma de decisiones que se adoptan en el nivel más alto y que luego fluyen hacia abajo abarcando al resto de la administración pública. Más aun, en este modelo convencional la mayor parte de las acciones de gobierno ocurren en su interior, excluyendo a actores tanto de la sociedad civil como del ámbito internacional que pueden tener algún grado de influencia en dichas decisiones. Gran parte de este modelo se basa en la premisa de un Estado centralizado y en gobiernos sub-nacionales que son altamente dependientes del gobierno central.

Este modelo convencional de gobernanza ha sido criticado tanto desde arriba como desde abajo y desde afuera. Sin lugar a dudas, académicos que hacen sus análisis desde variadas perspectivas han intentado denigrar el rol del Estado y del gobierno en el proceso de gobernar, asumiendo, además, que es posible tener “gobernanza sin gobierno” (Rhodes, 1997) o, alternativamente, “políticas sin política” (Hajer, 2003). Para otros, el Estado carece de poder frente al mercado internacional (Strange, 1998; Reich, 2005), o ha cambiado fundamentalmente en términos tanto de su estructura como de su propia imagen (Migdal y Schlichte, 2005). El supuesto básico que todos ellos comparten es que el Estado perdió de manera significativa su capacidad para gobernar y que, por lo tanto, es necesario proporcionar alternativas que permitan dar una dirección efectiva a la economía y a la sociedad.

Antes de iniciar la discusión de algunas proposiciones importantes acerca del rol cambiante del Estado en la acción de gobernar es necesario analizar el significado del término “gobernanza”. En alguna medida, este término ha sido como las palabras de *Alicia en el País de las Maravillas*, es decir, significa exactamente lo que cada académico quiera que signifique. En particular, algunos académicos tienden a dar por sentada la cuestión de la gobernanza argumentando que cualquier acción a través de la cual los actores que no son estatales ejercen influencia sobre los actos y las políticas constituyen “gobernanza”, con lo cual establecen un estándar muy alto como para que cualquier acción pueda quedar fuera del ámbito de este proceso. A partir de este planteamiento, por definición y según esta concepción, el término Estado queda ampliamente excluido del término “gobernanza”.

En este documento pretendemos conceptualizar la gobernanza de una manera más amplia. Gobernanza se utilizará para significar el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas. Y es importante hacer notar que cualquier interpretación de gobernanza debiera focalizar su atención en la prosecución de metas *colectivas*, más que en metas de actores individuales o de grupos específicos de interés. Dado que hay algo más que una pequeña diversidad en las metas que persiguen los actores individuales, la gobernanza requiere de mecanismos que permitan resolver los conflictos de intereses que son inherentes a este hecho, y la naturaleza colectiva de este proceso, a su vez, puede devolver al gobierno y al Estado una posición más central en

Recibido: 31-08-2006. Aceptado: 06-03-2007.

* Documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Globalization, Governance and the State: Some Propositions about Governing”.

la acción de gobernar¹.

Esta definición de gobernanza no deja de considerar el tema que se relaciona con el rol de las acciones del Estado o de los actores sociales en el proceso, pero lo deja, más bien, abierto a un análisis y consideración desde un punto de vista empírico. Sin lugar a dudas, si se empieza con dicha definición, la mayor parte del análisis del proceso de gobernanza consiste en determinar el rol de varios de los actores y comprender algo sobre la interacción del Estado con los actores tanto sociales como internacionales involucrados en el proceso de gobernar. Pocos procesos de dirección de la sociedad -y quizás ninguno- son tan simples como para que un actor sea capaz de determinar por sí solo los resultados. Esto pudo haber sido cierto en el pasado (ver Pierre y Peters, 2000), sin embargo la acción de gobernar ha llegado a ser ahora tan compleja que su comprensión se ha transformado en algo cada vez más difícil y, al mismo tiempo, más necesaria.

Adicionalmente, a la concepción de carácter más generalizado de gobernanza, el término también ha sido analizado en relación con una serie de adjetivos (Adam, 2000). Lo más frecuente ha sido analizarlo desde la perspectiva de la “buena gobernanza”, la que ha llegado a significar primariamente gobernar, especialmente en los sistemas políticos menos desarrollados, de una manera más abierta y transparente de lo que dichos sistemas lo hicieron en el pasado².

Otra preocupación frecuente ha sido la “gobernanza multi-nivel”, que enfatiza la complejidad de un sistema en el cual interactúan múltiples actores al interior del sector público (Marks, Hooge y Blank, 1996). Además, el concepto de “red de gobernanza” (Sorenson y Torfing, 2003) se ha utilizado para describir el rol de los actores no-estatales en el proceso de elaboración e implementación de las políticas.

La lista de conceptos que se pueden utilizar en referencia a la gobernanza puede seguir extendiéndose, pero el punto básico es que este concepto puede jugar un rol esencial para comprender cómo funciona el sector público contemporáneo.

1. Propositiones acerca de la gobernanza

Analizaremos el proceso de gobernanza y el rol que juegan los actores internacionales, nacionales y locales en dicho proceso. Lo haremos dando cuenta de ciertas proposiciones sobre la gobernanza, haciendo un análisis lógico de ellas e incorporando la evidencia empírica que puede constituir su soporte. Más aun, haremos un intento de examinar dichos factores en un contexto comparativo. No todos los Estados son iguales en lo que respecta a su proceso de gobernanza, y las diferencias entre ellos pueden contribuir a explicar la capacidad que tienen algunos de ellos para ejercer un mayor control sobre sus sociedades y para limitar las presiones provenientes del contexto internacional.

“La gobernanza es posible sin el Estado”

Como se indicó antes, uno de los argumentos contemporáneos más frecuentes sobre la gobernanza es que ella es posible sin el involucramiento del Estado. Ciertamente, una parte importante de este argumento consiste en sostener que la gobernanza sí ocurre, e incluso es más efectiva, sin una participación activa del Estado. En esta concepción de gobernanza, los actores sociales involucrados en el proceso son considerados como una red de actores o de grupos de interés que están presentes en la sociedad civil. Por ejemplo, el supuesto de algunos académicos que enfatizan la importancia de los actores sociales en la gobernanza ha sido que, en la medida en que los grupos y los individuos se auto-organizan, son más capaces de enfrentar positivamente los desafíos que plantea una realidad que evoluciona con rapidez (In 't Veld ...[et al], 1994; Rhodes, 1997). En cambio, los gobiernos son caracterizados, por estos mismos académicos, como torpes, excesivamente burocráticos y generalmente incapaces de tomar decisiones efectivas para sus sociedades.

Hay una serie de alcances que es necesario hacer ante esta proposición, entendiendo que para quienes defienden el “enfoque de la gobernanza” constituye un supuesto incuestionable.

En primer lugar, esta proposición se presenta como un reflejo de cambios recientes en la forma en que son gobernadas las sociedades en circunstancias que, en la mayoría de los sistemas políticos democráticos, existe un largo registro del involucramiento de los actores sociales y, más aun, el todopoderoso Estado del pasado, que acompaña a esta proposición, fue tan mítico como lo es hoy el Estado impotente.

La variedad de mecanismos³ que se utilizaron en el pasado para involucrar a los actores de la sociedad civil puede diferir de aquellos que caracterizan a los modelos de redes contemporáneos, pero los gobiernos nunca han actuado con la autonomía que se presume tuvieron alguna vez.

En segundo lugar, como se dijo antes, las redes y otros mecanismos informales de gobernanza pueden carecer de los medios para hacer frente a la ausencia de consenso en la sociedad. El Estado, ya sea autocrático o democrático, es capaz de tomar decisiones en un contexto en el que existen intereses que compiten entre sí, y los mecanismos que ocupa para ello tienden a ser sancionados por la constitución y las leyes. Más aun, esas normas se conocen *ex ante* en lugar de ser inventadas cuando las redes se forman o cuando se agregan actores nuevos. Algunas redes pueden tener un consenso interno, pero se puede argumentar que en esos casos la homogeneidad se logra en función de excluir a otros, lo que restringe la diversidad y la posibilidad de sumar otros actores⁴.

En tercer lugar, aun cuando muchos individuos están comprometidos con sus organizaciones gremiales, de la sociedad civil, o con cualesquiera otras, estas organizaciones pueden que no tengan mucha legitimidad fuera de sus propios miembros. Por lo tanto, el involucramiento del Estado puede ser necesario para crear legitimidad al interior de la sociedad. Seguramente que el propio Estado no siempre cuenta con absoluta legitimidad en todos los países, y los problemas de corrupción e incompetencia pueden hacer disminuir el respeto con el que el público mira a su gobierno (Rothstein, 2003). Aun en estos casos, sin embargo, el sector público todavía puede aprobar formalmente las acciones del sector privado y sancionar oficialmente sus decisiones.

En resumen, aun cuando hay cambios importantes en la manera de lograr la gobernanza en la mayoría de las sociedades modernas, el cambio no es absoluto.

Primero, hay que considerar que hubo algunos elementos substanciales en el ámbito del poder privado en operación antes de que se produjeran dichos cambios. Luego, el Estado mantiene un gran espacio para la acción e, incluso, mantiene la capacidad para legitimar formalmente la acción privada. Finalmente, la comprensión más bien simplista del aumento de la capacidad de los actores no-estatales para proporcionar gobernanza que ha predominado, requiere un buen tratamiento con matices.

“El Estado carece de poder en el mercado internacional”

Un componente central del argumento de la globalización es que el creciente poder de los mercados internacionales ha vuelto impotente al Estado para ejercer la gobernanza al interior de su propio territorio. Por ejemplo, se argumenta que la libre circulación de los capitales, y en menor medida, del trabajo, hace imposible que los gobiernos elaboren sus propias políticas regulatorias o sus políticas de impuestos (Strange, 1998; Weiss, 1998). Si un país desea regular de manera estricta su economía y/o su medio ambiente, entonces se podría esperar que las empresas no se instalen en el país o simplemente lo abandonen si ya estaban localizados en él.

Desde el punto de vista empírico, no hay suficiente evidencia que sostenga esta proposición de la debilidad del Estado. El supuesto de que los Estados individuales se verán impulsados a lo que se denomina “*race to the bottom*” -esto es, a una situación en la cual la competencia entre los Estados conduce a un progresivo desmantelamiento de los estándares regulatorios-, ya sea en el ámbito de las regulaciones laborales, ambientales o tributarias, es un supuesto que no se sostiene con mucha fuerza. Ciertamente, si uno analiza sólo aquellos países más ricos, se puede detectar alguna influencia del “efecto California”, esto es, países que compiten entre sí por ser los más “verdes” y por gastar más dinero en educación con el objeto de captar ciertas industrias (Vogel y Kagan, 2002)⁵. Incluso si el

análisis se extiende hacia los países menos ricos del mundo, la evidencia respecto de la impotencia del Estado no es tan abrumadora como podría esperarse, y existen buenos ejemplos de Estados más pobres que sí logran ejercer su poder para aumentar el bienestar de sus ciudadanos.

Desde un punto de vista más analítico, se puede percibir al Estado, en buena medida, como un actor más crucial en el mundo globalizado de ahora que en el mundo (presumiblemente) menos interdependiente del pasado (ver por ejemplo, Mearsheimer, 2002).

Si es cierto que el mercado internacional está ejerciendo poderes que son significativamente poco responsables (*accountables*) tanto en relación con la ciudadanía como con los negocios de un país, entonces la respuesta lógica es desear un gobierno que se comprometa a controlar dichas influencias. Y el mercado internacional no es el Oeste Salvaje que a menudo se retrata, dada la presencia de elementos reguladores tales como la Organización Mundial del Comercio.

En realidad, el comercio que se ha desarrollado en el contexto de este nuevo orden internacional ha sido regulado, y se ha dado la presencia de gobiernos que se han involucrado en este proceso de elaborar e implementar regulaciones.

También debiéramos hacer notar que los medios de comunicación constituyen un aspecto de la globalización que podría ser ignorado en el afán de argumentar que el Estado se ha vuelto impotente. Los medios han jugado un papel muy importante al hacer conscientes a los ciudadanos de los países más poderosos, respecto de las consecuencias negativas que la globalización puede acarrear a los países menos ricos y, por otro lado, al tratar de utilizar la presión de los consumidores como contraparte frente a las presiones del mercado.

Aunque lejos de ser una panacea, la dispersión de la información y del poder del consumidor ha forzado a muchas compañías a mejorar la situación de una gran parte de sus empleados ubicados en los países del Tercer Mundo y a desarrollar sus propios estándares medioambientales⁶. Mucha de esta actividad puede ser privada, pero también hace que el Estado se vuelva más activo en la arena internacional para proteger los intereses de los trabajadores en aquellos países menos ricos.

“Gobernanza democrática”

Así como muchos académicos tienen una preocupación más que nada funcional por la capacidad de tomar decisiones, también debieran preocuparse por la forma en que esas decisiones se toman. En particular, la democracia también debiera llegar a ser un estándar para la gobernanza.

La gobernanza, en el sentido más amplio de proporcionar dirección, puede obtenerse a través de métodos autocráticos; pero una gobernanza realmente más efectiva puede lograrse a través de medios democráticos. De esta manera, la definición de gobernanza debe considerar la cuestión, no tanto de cuáles actores serán dominantes, sino más bien cuáles serán los que dirigirán el rol funcional de la gobernanza para la sociedad.

Uno de los argumentos más comunes a favor de la utilización de mecanismos de gobernanza tales como el de las redes ha sido el que éstas, en la medida que constituyen estructuras más deliberativas, son más democráticas que los métodos representativos utilizados normalmente por el Estado. Por ejemplo, se supone que las redes son capaces de involucrar un rango mucho mayor de intereses comprometidos en un campo específico de políticas y, por ello, son capaces de movilizar el proceso de elaboración de políticas en la dirección de modelos deliberativos de democracia. Incluso aunque no sea completamente democrático e inclusivo, el hecho de involucrar a los diferentes intereses directamente en el proceso de toma de decisiones a través de la constitución de redes, es considerado un mecanismo para lograr una mayor participación del gran público en el proceso de gobernar y en la ampliación de la democracia.

De la misma manera, modos de gobernar descentralizados o “descentrados”, como es la gobernanza multi-nivel, puede que no produzcan una ampliación de la democracia como se sostiene a veces. Por ejemplo, los defensores de este tipo de gobernanza multi-nivel argumentan que ella permite

lograr que algunos intereses, que de otra manera quedarían excluidos, tengan una mayor oportunidad de participar en el sector público. Sin embargo, la creciente complejidad de estos procedimientos relacionados con la gobernanza puede conducir a un proceso más difícil de toma de decisiones y, en los hechos, puede privilegiar aquellas organizaciones con mayor claridad en sus metas y con mejores instrumentos para lograrlas (Pierre y Peters, 2006). Es más probable que sean las burocracias públicas o los poderosos actores privados, más que los excluidos y los menos organizados, los que lleguen a tener todas aquellas capacidades necesarias para ser realmente actores efectivos en el proceso de elaboración de las políticas.

La gobernanza democrática en un contexto globalizado es, quizás, más difícil de sostener e, incluso, de conceptualizar. El sistema internacional, por naturaleza, no es democrático, y las instituciones que tienen poder para tomar decisiones tienden a involucrar a actores nacionales más que a ciudadanos o intereses determinados. Sin embargo, dejando eso en claro, algunos académicos han considerado que existe la capacidad para proporcionar un estilo más participativo de gobernar en el contexto internacional (Held, 2004), y algunos han creído encontrar caminos para generar, al menos, formas indirectas de participación. Sin embargo, dichos caminos aún son débiles y el Estado continúa siendo el *locus* central respecto de las oportunidades para implementar una acción democrática en la gobernanza.

2. ¿Es el Estado realmente tan estúpido?

Como dijimos, uno de los argumentos utilizados para sostener la incapacidad del Estado contemporáneo para gobernar de manera efectiva es su incapacidad fundamental para responder con efectividad a los cambios que ocurren en su entorno; se sostiene que siempre el Estado se queda atrás respecto de organizaciones o empresas más ágiles del medio internacional y de los grupos de interés o redes de grupo, también más ágiles, en la esfera de la elaboración de políticas internas. La burocratización y la complejidad del proceso decisional al interior del Estado (a menudo una función resultante de la democracia), hace imposible a los gobiernos ser actores efectivos en el plano de las políticas. Más aun, se argumenta que la necesidad de acomodar intereses múltiples en el proceso de toma de decisiones públicas puede tener como resultado un gobierno con un denominador común más bajo (Scharpf, 1988) en lo que se refiere a la calidad pobre de las decisiones públicas.

Esta comprensión más bien convencional sobre el gobierno subestima las capacidades del Estado y, además, sobrestima las capacidades de los actores no-estatales para tomar decisiones.

En primer lugar, los gobiernos pueden no ser tan ágiles como a algunos ciudadanos les pudiera parecer, pero sí han demostrado su capacidad para hacer frente a los cambios en el entorno⁷. Por ejemplo, la globalización de las economías ha traído consigo que los impuestos sobre el ingreso, especialmente en el caso de las empresas, constituyan un medio bastante poco viable para recolectar ingresos. Ello no se debe tanto a que las empresas puedan abandonar el país a causa de los impuestos -aunque la amenaza efectivamente existe- sino más bien porque a ellas les resulta fácil manipular las ganancias a través de mecanismos contables que permiten evadir impuestos. Los gobiernos han respondido a este problema simplemente cambiando la mayoría de los impuestos desde las empresas hacia los individuos y, especialmente, hacia el consumo (ver Hallerberg y Basinger, 1998; Crepaz y Moser, 2004). Estos impuestos pueden no tener funciones sociales muy positivas, como efectivamente pudieran tenerlas los impuestos a las empresas, pero sí son capaces de permitir que el Estado recolecte ingresos.

Por otro lado, ni las empresas ni las redes son tan astutas como las retratan los críticos del rol del Estado en la gobernanza. Las empresas pueden estar tan amarradas a su país de origen -Phillips a Holanda, Siemens a Alemania, etc.- que, aun cuando ellas realicen su producción afuera, mantienen su estilo nacional en la gobernanza interna. Por ello, aunque exista la voluntad de realizar movimientos rápidos para enfrentar los impuestos o las regulaciones, dicha voluntad se ve limitada tanto

culturalmente como por la dificultad física y por los costos de mover sus fábricas.

Esto no significa negar que hayan existido movimientos y dislocaciones substanciales en este ámbito; sólo se trata de argumentar que existen más limitaciones de las que normalmente se admiten.

De la misma manera, las redes también están limitadas por las preocupaciones y las prioridades de sus propios miembros. Aunque usualmente se definen normas avanzadas de inclusión, en la práctica las redes tienden a poner ciertas limitaciones respecto de quiénes son admitidos y cómo definen la membresía. De allí que, como resulta cierto para cualquier institución, su respuesta al entorno probablemente resulte difícil. Se puede argumentar que, mientras más inclusiva sea la red probablemente más difícil resultará su funcionamiento, dado que cualquier acuerdo en torno a las políticas deberá ser el resultado de un proceso negociador bastante difícil y la mayoría de los miembros estará poco dispuesto a volver a negociar sobre los mismos temas.

3. La gobernanza se refiere a metas colectivas

En tanto la discusión anterior se ha referido a la refutación o, al menos, a plantear dudas en torno a las proposiciones sobre la debilidad del Estado en la gobernanza, las proposiciones siguientes expresan una postura más bien positiva frente a ella.

La primera de estas proposiciones es que la gobernanza se relaciona con metas colectivas más que con metas individuales o de grupos. Si la gobernanza tiene que ver, como se ha descrito recién, con el establecimiento de metas de la sociedad, entonces deben existir algunos medios para lograr hacerlo a nombre de la colectividad. La noción de gobernar, entonces, es la de establecer un sentido de dirección que pueda ser aceptado, al menos, por la mayoría de la población, incluso aunque sea de mala gana.

Intentamos argumentar que el Estado es la única institución capaz de realizar esta tarea de plantear e implementar metas colectivas de una manera efectiva. El mercado es, en gran medida, producto de interacciones y no incluye mecanismos que permitan definir metas, a menos que esté estructurado de tal manera que incluya entre sus actores al Estado. De igual manera, los integrantes de las redes pueden ser capaces de hacer una selección de metas para sus miembros, pero las decisiones tomadas por muchas redes que tienen propósitos complementarios, por ejemplo políticas relacionadas con el mercado de trabajo o políticas sociales, requieren de un proceso de conciliación y conformidad con otros conjuntos de metas sociales también presentes en la sociedad. Las redes pueden perfectamente ser capaces de dirigirse a sí mismas con efectividad (ver Kickert, Klijn y Koopenjaans, 1997), pero generalmente no parecen ser capaces de dirigir el entorno que va más allá de ellas mismas.

La conclusión obvia que se puede extraer del planteamiento anterior es que probablemente sea el Estado la principal fuerza de gobernanza colectiva en la sociedad. Ello no significa que el Estado tenga mecanismos perfectos para implementar el proceso decisional, o que necesariamente tomará decisiones correctas; sólo significa que es el único *locus* disponible cuando se trata de realizar una acción colectiva legítima. Además, la capacidad del Estado para tomar decisiones difíciles en lo que respecta a la asignación de recursos, incluso si esto genera conflictos, lo transforma en un gobernador de última instancia. Se puede ceder poder a las redes, incluso a las organizaciones basadas en el mercado, pero en última instancia el Estado puede y debe tener la facultad de revocar dicha delegación si tiene la intención de ser capaz de gobernar, lo que constituye su responsabilidad y tarea primaria. Más aún, es importante hacer notar en qué medida la delegación de poder, incluso en la “Nueva Gobernanza” (Salamon, 2001), tiende a darse en la etapa de implementación de las acciones de gobernar, más que en la etapa de formulación de las metas.

4. La gobernanza requiere responsabilización (*accountability*)

A manera de corolario de lo que se planteó antes respecto de la democracia, agregaremos un punto que es fundamental, esto es, que la gobernanza requiere alguna forma de responsabilización (*accountability*) y retroalimentación. Más aun, tal como sucede con el proceso de determinación de

metas en la gobernanza, dicha retroalimentación debería orientarse hacia lo colectivo más que hacia lo diferenciado. Los mercados son, de diferentes maneras, muy buenos para proveer retroalimentación. Las empresas saben lo que se vende o no se vende y a qué precio, o si ellas han tenido ganancias o pérdidas. Pero el mercado no puede proporcionar mucha información útil acerca del impacto social de las transacciones.

Las redes, quizás, sean públicamente más responsables de lo que son los mercados, pero tampoco son capaces de proporcionar el grado y tipo de información que resulte útil para la enseñanza colectiva o el cambio de política. Los miembros de estas estructuras tienen sus propias metas y sus propios valores, de allí que no estarán especialmente interesados en responder demandas más generales que están relacionadas con la exigencia de responsabilidad. Esa responsabilidad tiende a implicar a algunos actores externos frente a los cuales los actores de las redes deben rendir cuentas (Thomas, 2004), pero las redes tienden a carecer de formas externas de responsabilidad⁸. Así, mientras pueden efectivamente ser capaces de gobernar para sus propios intereses, su capacidad para hacerlo en función de intereses más generales resulta dudosa.

Las instituciones formales del Estado están mucho mejor diseñadas para garantizar responsabilidad de lo que lo están las estructuras y procedimientos no-estatales que se proponen como reemplazo del Estado. En el mundo contemporáneo, la responsabilidad en las actuaciones del gobierno puede ser un sustituto necesario de otras formas de democracia (Peters, 2006). Incluso porque las formas de democracia participativa no han tenido actualmente mucho éxito para guiar la gobernanza como lo tuvieron en el pasado, la retroalimentación de las decisiones puede ser un mecanismo para imponer el control sobre las políticas. El Estado tiene la capacidad para usar esa información de manera tal que puede aprender de sus acciones pasadas y mejorar el rendimiento del sector público. Si la gobernanza ha de ser exitosa, debe ser capaz de estar conectada con el entorno político y debe ser capaz de enmendar sus propios errores.

Así, precisamente porque la gobernanza democrática es más asequible a través de instituciones formales del Estado, de la misma manera la responsabilidad es más asequible a través de esas mismas instituciones. Una vez más, esto no quiere decir que las instituciones del sector público sean capaces de realizar esa tarea de garantizar la responsabilidad de una manera perfecta. Existe gran cantidad de flujos en los procedimientos y en las estructuras de las organizaciones públicas con el objeto de entender y controlar sus propias acciones, los que pueden funcionar bien o mal. Lo único que se quiere decir es que esas instituciones pueden realizar esa tarea mejor que cualquier otra alternativa disponible.

4. Resumen y conclusiones

No hay dudas de que la gobernanza ha cambiado conjuntamente con el proceso de globalización y, además, ha ido asumiendo cambiantes formas de involucrar a la ciudadanía en la actividad del sector público. De la misma manera, existen pocas dudas de que la manera en que se regula la sociedad se ha transformado profundamente. Paralelamente con estos procesos, el Estado y la acción del Estado, sin dudas, también se ha transformado, y sus relaciones con el contexto internacional y con la sociedad civil también han cambiado. Estos cambios han sido documentados en muchos lugares y se han utilizado para explicar de qué manera la gobernanza contemporánea ha llegado a ser más compleja y, en alguna medida, ha asumido más bien la forma de un proceso abierto.

En este proceso de cambio, que se ha dado tanto desde abajo como desde arriba, el Estado se ha transformado pero no ha sido desmantelado ni se ha vuelto impotente como algunos académicos, y también algunos profesionales, nos han dado a entender. Más bien, y de muchas maneras, el Estado ha cobrado importancia en cuanto a la forma en la que se involucra en el proceso de gobernar. El rol del Estado no es el de otorgar gobernanza de manera directa sino, más bien, el de utilizar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario. El salto ha sido desde un Estado de

servicio a un Estado que *faculta*, aunque retiene la capacidad de ejercer poderes substanciales sobre otros elementos de la sociedad. El argumento fundamental de este documento es el de plantear la necesidad de una comprensión mucho más compleja y matizada de la gobernanza, así como el de resaltar el impacto que han tenido en este proceso los cambios en el contexto internacional y en la política interna.

Notas

¹ Como se discutirá más adelante, las redes y otros mecanismos sociales pueden tener mayores dificultades para resolver los conflictos que los gobiernos, puesto que carecen de normas constitucionales y legales que faciliten ese proceso. Por ejemplo, el gobierno de la mayoría para la toma de decisiones, incluso en el contexto de conflictos manifiestos.

² Esta perspectiva ha sido especialmente importante para el Banco Mundial y otros organismos internacionales que han estado presionando por reformas en los países en los cuales tienen presencia.

³ Por ejemplo, se ha utilizado el corporativismo para describir estas relaciones en varios países, mientras que el pluralismo y el pluralismo corporativo (Rokkan, 1967) son formas más especializadas de interacción entre el Estado y la sociedad.

⁴ Por ejemplo, las “comunidades epistémicas” (Adler, 1992) se componen de individuos con el mismo entrenamiento profesional y/o científico y en ellas es más fácil llegar a acuerdos en el terreno de las políticas que en otras con una diversidad de agregaciones de grupos.

⁵ Este efecto puede mirarse como un impacto que ha producido la competencia global, pero ciertamente sin el efecto terrible que se supone en muchas de las presentaciones sobre este tema.

⁶ Una de las muchas ironías de la globalización es que las empresas que están más insertadas en la economía global pueden ser más fácilmente objeto de control que aquellas más marginales, como las chinas, por ejemplo, que son gobernadas con un mayor criterio nacional y menos dependientes de las presiones globales provenientes de organizaciones de la sociedad civil.

⁷ Aunque discutible, algunos aspectos del proceso de gobernar podrían no ser tan transitorios como las actividades en el sector privado. Tanto los ciudadanos como las empresas necesitan tomar decisiones con algún grado de certeza respecto del comportamiento del Estado en el futuro.

⁸ Los múltiples actores involucrados en las redes pueden proporcionar alguna evaluación externa de las decisiones que toma la red, pero si hay pocas diferencias entre los actores, puede que no sea una real responsabilización.

Bibliografía

- Adam, M. (2000), “Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN”, en *E+Z: Entwicklung und Zusammenarbeit*, Vol. 41 N° 10, Frankfurt, pp. 272-274.
- Adler, E. (1992), “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control”, en *International Organization*, Vol. 46 N° 1, New York, pp. 101-145.
- Crepaz, M. M. L. y Moser, A. W. (2004), “The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Public Expenditures in the Global Age”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 37 N° 3, Thousand Oaks, pp. 259-285.
- Evans, P. (1997), “The Eclipse of the State?: Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, en *World Politics*, Vol. 50 N° 1, Baltimore, pp. 62-87.
- Hajer, M. (2003), “Policy without Polity?: Policy Analysis and the Institutional Void”, en *Policy Sciences*, Vol. 36 N° 2, Amsterdam, pp. 175-195.
- Hallerberg, M. y Basinger, S. (1998), “Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 31 N° 3, Thousand Oaks, pp. 321-352.
- Held, D. (2004), *Global Covenant: the Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*,

- Cambridge, Polity Press.
- In 't Veld, R. J.; Schaap, L.; Termeer, C. J. A. M.; y Van Twist, M. J. W. (1994), *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*, Dordrecht, Kluwer.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E.-H.; y Koppenjan, J. F. M. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Marks, G.; Hooghe, L.; y Blank, K. (1996), "European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34 N° 3, London, pp. 343-378.
- Mearsheimer, J. (2002), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W. W. Norton.
- Migdal, J. S. (2001), *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Migdal, J. S. y Schlichte, K. (2005), "Rethinking the State", en *The Dynamics of States: the Formation and Crises of State Domination*, K. Schlichte (ed.), Burlington, Ashgate.
- Peters, B. G. (2006), "Democracy and Public Administration: the Emerging Connection", en *Administration and Citizenship*, Santiago de Compostela, s.e.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *Governance, the State and Public Policy*, Basingstoke, Palgrave.
- _____ (2006), *Governance in Complex Societies*, London, Routledge.
- Reich, R. S. (2005), "The Vanishing State?", en *The American Prospect*, N° 16, Washington, pp. 12-14.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press (Public Policy and Management).
- Rokkan, S. (1967), "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en *Political Oppositions in Western Democracies*, R. A. Dahl (ed.), New Haven, Yale University Press.
- Rothstein, B. (2003), "Political Legitimacy for Public Administration", en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Salamon, L. M. (2001), "Introduction", en *Handbook of Policy Instruments*, L. M. Salamon (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (1988), "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", en *Public Administration*, Vol. 66 N° 3, London, pp. 239-278.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2003), "Network Politics, Political Capital and Democracy", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 26 N° 6, New York, pp. 609-634.
- Strange, S. (1998), *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations; N° 49).
- Thomas, P. (2003), "Accountability: Introduction", en *Handbook of Public Administration*, B. G. Peters y J. Pierre (eds.), London, Sage Publications.
- Vogel, D. (1995), *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Vogel, D. y Kagan, R. (eds.) (2002), *Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies*, Berkeley, University of California Press.
- Weiss, L. M. (1998), *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press (Cornell Studies in Political Economy).

Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico

Adrián Darmohraj

Introducción y problemática

En el marco de un sistema capitalista globalizado se generó un nuevo debate, tanto en los ámbitos académicos como políticos, acerca de cuáles serían los nuevos roles y funciones que el Estado debe asumir para garantizar el funcionamiento del mercado y el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad. Según Osborne y Gaebler (1994), para tener éxito en el mercado global actual, las corporaciones necesitarían que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible, es decir los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato. Por lo tanto, esto haría que los diversos roles del gobierno, en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura, sean hoy mucho más importantes que en el pasado.

A su vez, si los líderes de negocios pretendieran optimizar sus beneficios y encontrar un lugar donde desarrollarse con un mínimo marco de estabilidad, necesitarían entender la dirección en la cual trabaja el gobierno, el marco institucional en el cual son hechas las políticas públicas, y las perspectivas e imperativos que guían a los decisores públicos. Como señala Dunlop (1980), un entrenamiento efectivo de los líderes de negocios debería proveer más entendimiento de las oportunidades, para que los gerentes privados tengan una actitud proactiva en ayudar a la resolución de problemas públicos, de modo tal de hacer coincidir los intereses públicos y aquellos propios de la firma privada. Los gobiernos locales no escapan a esta realidad y este tipo de interacción podría constituir una salida posible a situaciones de estancamiento y fuerte vulnerabilidad que poseen muchos municipios pequeños en vías de desarrollo. En la actualidad, muchas localidades son estremecidas por fuerzas importantes del ambiente externo, sobre las cuales no tienen control. Cada vez más empiezan a sentir el impacto de la revolución de la tecnología y la comunicación, que permite a las empresas ubicarse en lugares con costos menores o con condiciones de trabajo más atractivas.

Algunos señalan que si el espacio local hubiera sido definitivamente aniquilado por el espacio global, únicamente visualizaríamos el territorio como una red donde las líneas serían lo fundamental, y los nudos -las ciudades- quedarían vacíos de contenido. Sin embargo, la realidad nos muestra una situación donde el nudo local es un elemento importante; donde tiene sentido plantear el fortalecimiento de sus proyectos e interacciones internas. La doble lógica del territorio obliga a los ámbitos urbanos a moverse en una doble dirección. Por un lado, se hace necesario aceptar la naturaleza relacional del territorio y desarrollar estrategias de conexión y vinculación que les permitan formar parte de la red global. Por otro lado, deben actuar como un actor internamente fortalecido y vertebrado, poniendo en valor sus capitales humanos, sociales y ambientales, que les permitan actuar de forma cohesionada (Blanco y Gomà, 2003). Por ello, si el gobierno local pretende mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades productivas y de negocios para el sector privado, debería manejar información actualizada y conocer las herramientas de gestión y negociación que le permitan ubicarse como un actor dinámico eficiente y con capacidad de respuesta a los cambios que presenta el entorno.

Hasta el momento no se ha constituido un marco analítico que identifique las estrategias y políticas públicas que agilicen la relación público-privada en el ámbito local y, por ende, la consecución de negocios que posibiliten el crecimiento económico. Aún no se ha desarrollado una mirada equilibrada, desde el punto de vista teórico y práctico, entre la exploración del rol del gobierno

local y su modelo de acción; y un enfoque que analice el accionar privado como un aliado estratégico en la formulación e implementación de políticas activas en el nivel local. Es decir, una mirada que investigue la perspectiva privada de negocios y, a su vez, la visión gubernamental, ambas en permanente interacción para la promoción del crecimiento económico local.

En el caso de los municipios (más que en ámbitos nacionales o regionales), la proximidad física e interacción inmediata entre actores públicos y privados vuelve necesaria la complementariedad, dándole a este vínculo una relevancia y un potencial considerable para crear alternativas de inversión y crecimiento económico local. Esto nos conduce a pensar que los gobiernos locales podrían manejar información acerca de quién desearía vivir y trabajar en su ciudad, bajo qué condiciones y con qué expectativas, de modo de poder ofrecer al sector privado un espacio territorial propicio para habitar, invertir y crecer.

En la actualidad, pocos gobiernos locales pueden articular una visión estratégica de lo que se proponen ser en los próximos diez o quince años. Todos desean industrias prósperas, elevar los ingresos reales y trabajos de más calidad, pero no logran implementar un plan de acción¹. Además, no todos los municipios de un país o región se encuentran en las mismas condiciones. La heterogeneidad de contextos puede ser muy elevada. Algunas economías locales logran cierta diversificación productiva, mientras que otras están dominadas por una sola industria o negocio. Otras son centros de servicios, mientras que otras son comunidades agrícolas. En un momento una localidad podría ser próspera, dinámica, bien posicionada para el crecimiento y para un mayor desarrollo, y en el siguiente momento perder empleos, negocios y residentes.

Desde esta perspectiva, el gobierno local tendría una alternativa posible: interactuar con los demás actores estratégicos promoviendo la construcción de un espacio territorial competitivo que favorezca el desarrollo local a largo plazo. En esta dirección, podría facilitar a las empresas el acceso a una serie de servicios e insumos que fortalezcan su posición en los mercados, mejorando su productividad y competitividad, tanto para profundizar el proceso espontáneo mediante políticas adecuadas, como para ayudar a crear capacidades necesarias en los actores socioeconómicos, disminuyendo barreras y restricciones al progreso. Por ello, la acción conjunta entre sector público y sector privado en el ámbito local resultaría clave. El sector privado podría contribuir con conocimiento especializado, información o habilidades, mientras que el sector público podría ofrecer fuerzas únicas para reunir tierra, acceso a mercados exentos de impuestos, asegurar la zonificación y permisos para garantizar que los proyectos se lleven a cabo, y proporcionar varios incentivos necesarios para atraer el capital privado.

Es importante destacar que para implementar esta alternativa se necesita mucho más que un recurso o un atractivo por parte de una localidad. El tamaño, la ubicación geográfica o cualquier otro atributo no garantizan por sí solos la vitalidad económica de un municipio. Como señala Madoery (1999), es innegable que las ventajas de las ciudades grandes están dadas en términos de infraestructuras, equipamiento, accesibilidad, economías de escala, servicios, funciones calificadas, investigación y desarrollo. Pero las ciudades medias y algunas pequeñas también pueden presentar ventajas en cuanto a mayor flexibilidad, cooperación, solidaridad social, sinergias público-privadas, y procesos de toma de decisiones.

En aquellas localidades pequeñas que atraviesan dificultades económicas importantes, el rol del gobierno municipal como iniciador de esas sinergias público-privadas se presentaría como un factor clave a la hora de plantear estrategias para reactivar o impulsar la economía local. Su capacidad de acción para la promoción de ámbitos de inversión y las políticas regulatorias sobre dichos ámbitos, constituirían la información de base para cualquier posible inversor interesado en pequeños distritos.

Sin lugar a dudas, aquellas ciudades que lograron desarrollar una economía diversificada o el potencial para ello, están motivadas para desarrollar un portafolio combinado que las proteja contra la dependencia de una sola industria o sector. Pero no todas las ciudades están en condiciones de hacerlo.

Esta actitud de cautela hacia el riesgo sería tanto más necesaria cuanto mayor sea la concentración de la estructura productiva de una región en un reducido grupo de productos o servicios, y cuanto mayor sea la incertidumbre asociada a sus ciclos productivos.

A continuación se presentará el primer factor determinante de la capacidad institucional de un gobierno local para generar oportunidades de crecimiento económico: el marco institucional o “las reglas de juego” que condicionan el accionar de cada uno de los actores.

Las reglas de juego de la relación público-privada en municipios

La interacción entre los individuos o grupos interesados en una temática pública se da dentro de un cierto marco de reglas de juego; por ello, remarcar el papel de las instituciones se vuelve central dado que rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a éstos a crear recursos políticos. Algunos señalan que las reglas de juego constituyen un aspecto clave en la construcción de capacidades institucionales para identificar problemas y diseñar y gestionar una política pública donde participen multiplicidad de actores. Es decir, determinar quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las posibles coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo (Fanelli y Frenkel, 1996; Repetto, 2003). Hablar de reglas de juego supone considerar un espectro de variables muy amplio y heterogéneo, tales como los supuestos de los actores intervinientes en la relación, la vigencia de normas formales e informales, los recursos de poder detentados por cada parte, los espacios y márgenes de acción política, la naturaleza moderada o maximalista de las demandas o las oportunidades de formación de coaliciones (North, 1995).

Acuña y Tommasi (1999) definen las instituciones formales e informales como distribuidoras de probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores del sistema social realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo diferentes estructuras de incentivos para el comportamiento. Este análisis establece que las instituciones o reglas pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por reglas formales o cuando las contradice). Tomando como válido dicho enfoque, podemos señalar que existen diversos tipos de reglas clasificadas en función del nivel de su dominio. Las reglas del primer nivel son denominadas “R1”, y tienen que ver con el establecimiento de resultados o contenidos bien específicos. Las reglas de nivel R1 estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación con temas puntuales.

Las reglas de segundo nivel, denominadas “R2”, determinan aquellas reglas que definen resultados específicos (las de nivel R1). Este caso estaría dado por una ley que identifica a los tomadores de decisiones y la forma en que deciden las reglas de menor nivel. La inclusión de organismos internacionales de financiamiento o de organizaciones ligadas a la investigación y el desarrollo tecnológico en la decisión del formato y naturaleza del Plan, constituye un ejemplo de R2 informal.

Las reglas de tercer nivel, “R3”, son aquellas que gobiernan las de menor nivel (R2), que a su vez determinan las de nivel R1. Las reglas R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en términos generales, es decir más allá de asuntos específicos como los que competen a R1 y R2. Instituciones de nivel R3 definen los procesos de participación política y decisionales a nivel social. Ejemplos clásicos de R3 formales son, obviamente, las constituciones. En nuestro caso las constituciones de la Provincia de Buenos Aires y de la República Argentina.

Las posibilidades de jugar en uno u otro nivel de reglas determinan parte de las estrategias de los gobiernos locales para la promoción del crecimiento económico y la modalidad de relación con los actores privados. De ahí la importancia de identificar los niveles (R1, R2, R3) y los diferentes planos (formal e informal).

A continuación presentaremos otros dos factores de influencia sobre la relación público-privada en municipios. Nos referiremos al nivel de “capacidades organizacionales” del gobierno local y su

grado de “relación con actores clave”.

Las capacidades organizacionales de los gobiernos locales y su relación con actores clave

Para poder captar oportunidades de inversión en sus distritos, sería necesario que los gobiernos locales pudieran alcanzar determinado nivel de desarrollo de sus capacidades organizacionales en las áreas burocráticas dedicadas a los ámbitos de promoción productiva y económica. Estas áreas burocráticas comúnmente son las responsables formales de agilizar y de hacer eficiente la vinculación con aquellos actores del sector privado interesados en ámbitos de negocios en el distrito.

Por ello, cuando nos referimos al concepto de “capacidad organizacional” estamos refiriéndonos al grado de desarrollo de estas áreas burocráticas municipales, en términos de: a) la eficacia administrativa; b) el nivel de formación de los cuadros técnicos; c) el reclutamiento de los mismos; d) el tamaño de la unidad (cantidad de personal); e) sus recursos financieros (presupuesto-partida anual); y f) el nivel jerárquico que ocupa en la estructura municipal (Secretaría, Subsecretaría o Dirección).

Ahora bien, un elevado nivel de capacidades organizacionales sería condición necesaria pero no suficiente para lograr un elevado nivel de capacidades institucionales. También se necesitaría que el gobierno local, fundamentalmente a través de su intendente, desarrollara una importante red de vinculación con otros actores (nacionales, provinciales, internacionales, del tercer sector) que permita abrir posibilidades de alianzas o coaliciones para una mayor eficiencia en las condiciones de negociación. En este sentido, el concepto de “conectividad externa” propuesto por Evans (1996) permite avanzar hacia un enfoque interactivo y relacional que combina capacidades administrativas con capacidades políticas. Quiénes son los actores “clave” estará definido por el contexto y las necesidades puntuales del momento, aunque el gobierno local debería fomentar la construcción de redes que lo tengan como nodo central y coordinador de actores y recursos.

Ámbitos de negocios para la interacción público-privada en municipios

Las posibilidades de inversión pueden ser tan amplias como la enorme diversidad de oportunidades que ofrece el propio mercado. No obstante, es necesario focalizar nuestra mirada en un conjunto, al menos tentativo, de los posibles ámbitos de negocios que podría ofrecer un distrito local. Basándonos en Kotler (1994), podríamos plantear una clasificación estándar dividida en cuatro categorías, a saber:

a. *Visitantes*. El mercado de visitantes consistiría en dos grandes grupos: visitantes de negocios en tránsito y visitantes de placer. Los *visitantes de negocios* podrían llegar a un lugar para asistir a reuniones de negocios o convenciones. Los *visitantes de placer* incluyen turistas que desean ver el lugar y viajeros que visitan a familiares y amigos.

b. *Residentes*. Un municipio puede desear que el número de trabajadores aumente por muchos años. Otros tienen tal atractivo que se encuentran abrumados por la inmigración de residentes y trabajadores nuevos, ya que carecen de instalaciones para acomodarlos a todos.

c. *Comercio e industria*. Por regla, las firmas comerciales evalúan los lugares como destinos potenciales a partir de su ambiente de negocios y medios regulatorios, la calidad de la fuerza de trabajo, la disponibilidad de beneficios infraestructurales, tales como el acceso a aeropuertos, así como por la calidad de vida.

d. *Mercados de exportación*. Un cuarto ámbito puede ser la exportación, es decir, la habilidad de una ciudad o región para producir artículos y servicios que otros lugares, gente y firmas desean adquirir. Para ello, el gobierno local podría desarrollar una agencia de exportación que se ocupe exclusivamente del tema.

En síntesis, independientemente de la disponibilidad de diferentes ámbitos de negocios, las actividades de promoción de un gobierno local constituyen un elemento central a la hora de promover el crecimiento económico local. La capacidad institucional del gobierno local estaría constituida por la confluencia de tres factores: 1) las *reglas de juego* formales e informales, que constriñen el comportamiento legal de los diferentes actores, junto con ciertas alternativas informales que también

condicionan el accionar, o bien permitirían escapar a las restricciones formales. 2) Las *capacidades organizacionales* del gobierno local para llevar adelante la gestión del área de promoción económica local. Poseer equipos profesionales encargados de la gestión de políticas públicas para el crecimiento económico permitiría aumentar la eficacia y eficiencia de la acción municipal, mejorando el uso o implementación de reglas de juego que favorecen la inversión y el crecimiento. Cuestiones tales como el tamaño del área funcional encargada de la producción, el nivel de los recursos financieros, la calidad de sus recursos humanos, y sus atribuciones decisionales son sólo algunos de los indicadores posibles a tener en cuenta. 3) La red de *relaciones del gobierno municipal con actores clave*. En diferentes circunstancias, el gobierno local puede necesitar la colaboración de distintas instituciones u organismos para poder llevar adelante sus políticas. En este sentido, la capacidad del intendente y los funcionarios municipales de establecer vínculos de confianza con funcionarios de otros órdenes gubernamentales (nacional y provincial), organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales, organismos de ciencia y tecnología, y cámaras o asociaciones empresarias resultaría clave para promover oportunidades de inversión. Vale destacar que estos tres factores iniciales también ejercen influencias mutuas en la medida en que las reglas de juego condicionan la creación y atribuciones de los aparatos de gestión de cada municipio, y las capacidades organizacionales de éstos condicionan las posibilidades de implementación de programas de políticas o acuerdos informales de importancia.

Los otros dos elementos adicionales a tener en cuenta son los *ámbitos y las condiciones de negocios* disponibles en cada localidad. Los primeros podrían ser de los más variados, desde la captación de visitantes, residentes y trabajadores, actividades vinculadas al turismo, hasta actividades relacionadas con el comercio, la industria y mercados de exportación. Los segundos son las condiciones de negocios que los gobiernos locales pueden promover para captar mayor cantidad de inversiones.

Por último, las *decisiones de inversión privada* constituyen una variable dependiente de casi todos los factores anteriormente mencionados, en la medida en que los empresarios que deciden invertir en un lugar prestarán mucha atención, entre otras cosas, a las reglas de juego, las capacidades organizacionales del gobierno local, las condiciones de inversión y los ámbitos de negocios. A su vez, la capacidad institucional del gobierno local se pone a prueba frente a las exigencias y demandas de los posibles inversores interesados en el distrito. Es ahí donde la relación público-privada se presenta con mayor nitidez y donde las instancias de negociación y acuerdos cobran real sentido.

Por lo tanto, el supuesto de partida de este trabajo es que mayor conocimiento y control por parte del gobierno local de cada uno de estos factores incrementaría el nivel de sus capacidades institucionales para establecer vínculos con el sector privado y favorecer el crecimiento económico. La idea es explorar la existencia de estos factores en casos particulares y estudiar su incidencia en el comportamiento de los actores en juego.

Metodología del estudio

El abordaje metodológico para la realización de este trabajo requirió de la aplicación de un enfoque exploratorio². Se hizo un relevamiento exhaustivo de la bibliografía vinculada con este tema en español y no se encontraron estudios previos referidos a Latinoamérica en general y Argentina en particular. Los estudios y bibliografía con cierta vinculación, en inglés, datan en algunos casos de fines de los años 80 y comienzo de los 90. Una vez familiarizados con la temática y el desarrollo del marco teórico, fue necesario realizar una selección de casos identificando iniciativas de inversión privada con el apoyo o colaboración del sector público.

Se seleccionaron casos de municipios pertenecientes a una misma provincia (Buenos Aires) para poder identificar y comparar las diferentes aptitudes de los gobiernos locales en la promoción de negocios, en un marco de reglas de juego similares³. Los criterios básicos para la selección de los casos fueron:

- *Ubicación geográfica*: se excluyeron casos de municipios pertenecientes al Conurbano

Bonaerense, no sólo por su tamaño sino por las características específicas que poseen los distritos de esta región, claramente diferentes a la realidad del resto de la Provincia.

- *Tamaño del municipio no mayor a 100.000 habitantes*: la idea fue conocer la realidad de municipios pequeños de la Provincia pero tener, a la vez, un rango amplio.

- *Actividad industrial significativa*: ya sea a través de una empresa dominante o por la existencia de un parque o zona industrial con tendencia a la diversificación.

- *Existencia de una unidad de gestión dedicada al desarrollo o captación de inversiones*: los municipios seleccionados debían poseer dentro de sus gobiernos locales un área funcional dedicada a la promoción de inversiones. Por ejemplo: secretarías, subsecretarías o Dirección de la Producción, Desarrollo Económico o similar.

Los casos seleccionados fueron las ciudades de *Coronel Suárez*, que alberga una de las plantas de la empresa Gatic (productora de calzado deportivo); *Balcarce*, que tiene una planta productora de alimentos de la compañía multinacional Mc Cain; *Salto*, que alberga una planta productora de galletas de la empresa Arcor; y *Pergamino*, que posee un parque industrial en donde alberga una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas.

Los cuatro municipios estudiados poseían diversos grados de evolución y desarrollo de sus fuerzas productivas y capacidades institucionales. Por ende, también son observables diferentes niveles de crecimiento económico y desarrollo en cada localidad. En todos ellos también se observaron instancias de interacción entre actores públicos y privados que permitieron concretar diversos tipos de negocios de beneficio mutuo, con relativo éxito. Algunas de estas ciudades poseían más atractivos y ofrecían mejores condiciones de negocios, mientras que otras compensaban su déficit de atractivos con mayores capacidades organizacionales enfocadas a la atracción y concreción de inversiones, mediante una red de contactos informales con otros niveles de gobierno y del sector privado.

Dado que se trata de municipios de una misma provincia (Buenos Aires), sujetos a una normativa común, la incidencia de las reglas de juego formales de nivel R2 es similar en cada caso; no obstante, será interesante observar algunas diferencias en cuanto al uso e interpretación de la normativa vigente, ya que no todos los municipios utilizaron las reglas de juego formales de la misma manera.

La Tabla N° 1 sintetiza algunas de las características principales de cada municipio.

Tabla N° 1
Características generales de los municipios estudiados

	Coronel Suárez	Balcarce	Salto	Pergamino
Habitantes	36.400	41.560	28.000	103.000
Superficie	600.000 ha.	412.000 ha.	160.000 ha	299.000 ha.
Presupuesto anual (\$)	25 millones	13 millones	8 millones	30 millones
Perfil productivo	Agrícola ganadero	Agrícola ganadero	Agrícola	Agrícola ganadero-industrial
Empresa de importancia	Gatic	Mc Cain Foods	Arcor	Pymes
Cantidad de empleados públicos	800	732	432	780
Área funcional de la producción	Coprodesu	Secretaría de la Producción	Dirección de la Producción	Secretaría de la Producción

Fuente: Elaborado sobre datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y estadística propia de los municipios analizados. Año 2004.

La comparación de los cuatro casos estará planteada sobre la base de tres variables: “Reglas de Juego”, “Capacidades Organizacionales” y “Relación con actores clave”. En la primera de ellas nos concentraremos en la capacidad de utilización de las reglas de juego formales existentes, y en la creación de reglas formales de nivel R1. La dimensión informal se observará en cada caso en particular. En la segunda variable nos concentraremos en las capacidades organizacionales específicas de las áreas de producción de cada gobierno local. Y en la tercera variable analizaremos el nivel de desarrollo de las relaciones del gobierno local con diferentes actores clave. El conjunto de indicadores que utilizaremos en este análisis los sintetizamos en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2
Indicadores para medir Capacidades Institucionales

	Alto	Medio	Bajo
Uso y creación de reglas de juego	Utilización de R2 (leyes nacionales y provinciales) con medición de beneficios obtenidos. Creación de R1 para la promoción de inversiones.	Limitada utilización de R2 sin medición de beneficios obtenidos. Creación de R1 (ordenanzas y decretos municipales) para la promoción de inversiones.	No utilización de R2, ni creación de R1 para la promoción de inversiones.
Desarrollo de capacidades organizacionales	Nivel jerárquico de la unidad funcional dedicada a la producción asimilable a una "Secretaría". Tamaño estructural mayor a 10 empleados. RR. HH. con mayoritario perfil profesional enfocado a la producción y los negocios. Presupuesto anual con partidas para financiar proyectos propios. Suficiente infraestructura informática y edilicia.	Nivel jerárquico de la unidad funcional asimilable a una Subsecretaría o Dirección. Tamaño estructural menor a 10 empleados. RR. HH. con pocos perfiles profesionales enfocados a producción y negocios. Presupuesto sin partidas para financiar proyectos propios. Limitada infraestructura informática y edilicia.	Nivel jerárquico de la unidad funcional asimilable a una Dirección de la Producción. Tamaño menor a 5 empleados. RR. HH. con pocos perfiles profesionales. Presupuesto anual restringido al pago de salarios. Fuertes deficiencias de la infraestructura.
Grado de relación con actores clave	Vinculación permanente del gobierno local con autoridades provinciales y nacionales y con otros municipios. Vínculos sostenidos en el tiempo con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales. Capacidad para establecer alianzas estratégicas.	Vinculación esporádica del gobierno local con autoridades del gobierno provincial y nacional y con otros municipios. Vínculos esporádicos con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales.	Falta de vinculación con autoridades de los gobiernos provincial y nacional y con otros municipios. Falta de vínculos con organizaciones del tercer sector nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

Selección de informantes clave y entrevistas

Dado que el enfoque adoptado no consiste en estudiar el fenómeno sólo desde la perspectiva del sector público, fue necesario establecer una estrategia equilibrada de concertación de entrevistas semi estructuradas a informantes clave, tanto en el ámbito de los gobiernos locales como en el de las empresas y organizaciones involucradas. Se realizaron 28 *entrevistas* en las diferentes ciudades a intendentes y funcionarios del área de producción o desarrollo, pequeños productores locales, beneficiarios de programas provinciales y nacionales de promoción de micro emprendimientos, y gerentes de planta de empresas instaladas en los distritos seleccionados. El cruce de información entre funcionarios públicos y gerentes privados resultó esencial para identificar las variables críticas de este estudio. A continuación se presenta el análisis comparado de los cuatro casos.

Cuatro ciudades en perspectiva comparada

Reglas de juego y relación con actores clave. Los límites de la formalidad y las alternativas informales

Como señaláramos al comienzo, las instituciones formales e informales son consideradas como

distribuidoras de probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores de un sistema social realicen sus intereses y alcancen sus objetivos (Acuña y Tommasi, 1999). En este caso nos referimos al modo en que las reglas de juego formales e informales condicionan la relación público-privada en el ámbito local, permitiendo el juego a actores y sectores con modalidades diferentes de acción, según el nivel de reglas y según las características de la ciudad.

En cuanto a las reglas de juego formales de nivel “R3” (es decir las de mayor amplitud y generalidad), y desde el punto de vista del comportamiento de los actores locales, pudimos identificar al menos dos que resultan de gran relevancia para los cuatro casos. La primera de ellas es la Constitución Nacional, que en la Sección Cuarta Título Segundo, “Gobiernos de Provincia”, establece en su artículo 122 que: “cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”⁴. Si bien este artículo encierra cierta ambigüedad en cuanto a cuáles deben ser los límites del gobierno provincial para regular el alcance y contenido de la autonomía municipal, no caben dudas de que establece un claro reconocimiento del municipio como unidad territorial y política de trascendencia, y una fuerte subordinación de esta jurisdicción a los mandatos provinciales⁵. Esta normativa es la primera regla de juego formal que condiciona en términos generales al municipio y su gobierno. La segunda gran regla formal de nivel “R3” de relevancia es la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que establece en la “Sección Séptima”, “Capítulo Único”, las características del Régimen Municipal, haciendo hincapié en cuestiones generales tales como la composición de la estructura de gobierno, las atribuciones del Régimen Municipal, las responsabilidades de funcionarios y empleados, la situación de acefalía, entre otros. Vale decir que, si bien puntualiza algunas cuestiones, sólo constituye un marco general que luego es desagregado por leyes provinciales específicas.

Las leyes provinciales constituyen el segundo nivel (R2) de reglas formales de importancia. En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos locales no tienen la facultad de sancionar autónomamente su propia Carta Orgánica, sino que deben regirse por una gran “R2”: la “Ley Orgánica de Municipios” dictada por la Legislatura Provincial. Esta Ley establece detalladamente atribuciones del municipio, composición de la estructura de gobierno, duración de los cargos, fuentes de financiamiento, regulación de servicios públicos, etc. A los efectos de nuestro estudio, nos interesó conocer particularmente cuáles son las atribuciones que otorga esta Ley para que los gobiernos locales puedan llevar a cabo políticas de promoción de inversiones.

En este sentido, las atribuciones que la Ley otorga a los gobiernos locales para reglamentar y establecer impuestos a la industria o actividades productivas son limitadas. En los artículos 227 y 228 se faculta a los gobiernos locales para establecer todos los “impuestos” que considere apropiados para satisfacer las necesidades colectivas del vecindario⁶. Pero los impuestos de alto impacto en la estructura de costos de cualquier actividad productiva (como los impuestos a los Ingresos Brutos, a las Ganancias, al Valor Agregado, y a la Ganancia Presunta, entre otros) son de jurisdicción provincial o nacional. Por lo tanto, los gobiernos locales pueden crear y “agregar” nuevos impuestos locales, pero no tienen atribuciones para eximir a sus vecinos y residentes de las obligaciones impositivas provinciales y nacionales de mayor impacto. En consecuencia, queda en manos del gobierno local la recaudación de tasas de servicios de menor trascendencia en la estructura de costos de una empresa (en comparación con la tributación provincial y nacional a la que deben hacer frente los inversores y vecinos), tales como la tasa de inspección sobre Seguridad e Higiene, Alumbrado, Barrido y Limpieza, Publicidad, Habilitaciones, etc.

Las otras dos normas de nivel “R2” de relevancia son: la Ley N° 10.547 de “Promoción Industrial” y la Ley N° 11.354 de “Promoción de Exportaciones Provinciales”. Los gobiernos locales no están obligados al cumplimiento de estas normas, pero aquellos que adhieran a las mismas a partir del cumplimiento de ciertos requisitos formales y vía ordenanza municipal, pueden ofrecer beneficios impositivos y financieros a potenciales inversores interesados en sus respectivos distritos. En este

sentido, los cuatro gobiernos locales analizados adherían a estas leyes, aunque las ciudades de Pergamino y Balcarce han hecho una utilización mayor de las mismas. La primera logró construir un parque industrial, y la segunda logró amplios beneficios para la instalación de una empresa multinacional de productos alimenticios. En cambio, las ciudades de Salto y Coronel Suárez se encontraban en una etapa de promoción industrial menos dinámica o en vías de consolidación, y aún no habían aprovechado al máximo los beneficios de estas leyes.

Finalmente nos encontramos con el nivel “R1” de reglas formales, identificables a través de normas tales como ordenanzas y decretos municipales. En este sentido, el margen de maniobra legal de los decisores locales para promover condiciones de inversión diferenciales se encontraba muy acotado por las restricciones impuestas en los niveles superiores. De cualquier modo, los cuatro gobiernos locales hacían uso de ese margen de maniobra (fundamentalmente a nivel R1 y en algunos casos a nivel R2) y lograban establecer reglas de juego que contribuían a facilitar condiciones de inversión. Por ejemplo, Coronel Suárez creó un andamiaje legal para la constitución de una unidad público-privada para la gestión de la producción; Balcarce llevó a cabo lo que probablemente sea una de las primeras experiencias de partenariado público-privado para el desarrollo local en Argentina, a través de la instalación de una empresa multinacional; Salto eximió por un tiempo preestablecido las tasas de Seguridad e Higiene a una empresa nacional líder y facilitó las condiciones de la instalación de su planta; y Pergamino consolidó una alianza estratégica con el sector textil para fundar una Central de Servicios única en la Provincia. Estos son sólo algunos ejemplos de las modalidades de reglas de nivel “R1” que cada municipio llevó adelante para facilitar la concreción de inversiones y el crecimiento económico.

El uso que cada gobierno local hace de las reglas de juego formales de nivel “R2”, tales como regímenes provinciales de promoción a la industria o la producción, depende fundamentalmente de la capacidad proactiva de las autoridades locales, o de los actores privados individuales (como productores locales) o colectivos (asociaciones) que demandan al municipio mayor información y condiciones de inversión favorables para el distrito. Por ello, para aprovechar los beneficios de una ley provincial de promoción de la industria, el comercio o el turismo, no alcanza con dictar una ordenanza que adhiera al municipio, sino contemplar los recursos necesarios para implementar seriamente un programa de política pública a nivel local. Se necesitan acuerdos tácitos y consensos acerca de la necesidad de esas políticas y el compromiso de todos para llevarlas a cabo. Es en esta instancia donde la relación del gobierno local con otros actores, públicos y privados (con y sin fines de lucro), resulta clave para establecer acuerdos y reglas de juego informales que sirvan de complemento a las reglas de juego formales y viabilicen proyectos de inversión en el ámbito local. La generación de vínculos basados en la confianza constituye un factor sumamente importante para asegurar la continuidad de políticas en el mediano y largo plazo.

En el caso de Coronel Suárez, frente a la situación de crisis económica local que planteaba el cierre de una planta industrial de gran trascendencia, el gobierno local se encontró con fuertes limitaciones legales para evitar dicho desenlace. En consecuencia, activó una estrategia de promoción de talleres manufactureros de calzado, que habían crecido satelitalmente a la empresa, con el fin de explotar las competencias profesionales desarrolladas por su personal. Una limitación en las reglas de juego formales activó una iniciativa de política pública que apunta a revertir una situación crítica del desarrollo económico del lugar a través del vínculo informal con otros actores.

El caso de Balcarce presenta algunas similitudes en este sentido. Frente a la falta de recursos para llevar a cabo obras de infraestructura necesarias para la inminente instalación de una planta industrial de grandes dimensiones en el distrito, el intendente activó todos sus contactos personales y políticos en el orden provincial y nacional para obtener la financiación y los fondos necesarios para las obras de infraestructura. En algunos ámbitos logró créditos con una tasa de interés y plazos de pago muy convenientes, y en otros logró subsidios y aportes menores pero de gran trascendencia. En cualquiera

de los casos, logró apoyo político para su proyecto y los recursos necesarios.

En el caso de Salto, la instalación de una planta productora de alimentos dependió, en parte, de la influencia de un antiguo y prestigioso distribuidor comercial de esa firma, con asiento en la ciudad. Su contacto directo con el propietario y presidente de la compañía, su relación con el intendente, su interés en la expansión de su negocio y su compromiso con el crecimiento de la ciudad lo convirtieron en un actor estratégico a la hora de las decisiones. La instalación no tuvo lugar en el marco de un plan de promoción de inversiones ni atraída por la presencia de un parque industrial con oferta de importantes servicios. La red de contactos personales hizo que los acuerdos tácitos o “de palabra” fueran tan sólidos y confiables como un contrato formal. En este sentido, las reglas de juego informales fueron tan importantes o más que las formales, y la confianza recíproca no tuvo que ser refrendada en un contrato por escrito sino consolidándose en cada acción a través de vínculos sustentados en la confianza con otros actores⁷.

En el caso de Pergamino, la red de contactos del gobierno local con actores clave y la importancia de las reglas de juego informales también fueron centrales para entender la dinámica que alcanzó la relación público-privada en esta ciudad. A través de la Dirección de Comercio Exterior de la municipalidad se logró establecer una red de contactos de gran relevancia para la concreción de negocios. La elaboración de un listado de “Oferta Exportable” del distrito, puso en movimiento el interés de pequeños productores con gran potencial productivo y exportador. Además, el contacto anual que realiza con los Agregados Comerciales de diferentes países mediante la realización de rondas de negocios, y las constantes actividades de asesoramiento que prestaba como sede regional de la Fundación ExportAr, la ubicaba en un lugar de privilegio a la hora de manejar información sobre posibles oportunidades de negocios. A su vez, el gobierno local, a través de su intendente y el secretario de la Producción, logró una interacción sólida con la Asociación de Confeccionistas de Indumentaria de la región, que dio como resultado la creación de una Central de Servicios de gran relevancia para el sector. Recordemos que este proyecto no sólo captó el interés y apoyo del gobierno local sino también del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de la Producción. A esto debe sumarse que el gobierno local no sólo logró una administración eficiente del parque industrial con la ayuda de una normativa claramente establecida para su gestión, sino que llevó a cabo una actividad de promoción y difusión de sus ventajas encaradas por el propio intendente. Como prueba de ello, el parque estaba ocupado casi en su totalidad, y la relación entre los empresarios y el gobierno local era sumamente fluida.

Como se puede observar, en todos los casos hubo diferentes usos y aplicaciones de reglas de juego existentes y creación de nuevas, que facilitaron la vinculación público-privada. Simultáneamente, existían reglas de juego informales que permitieron mejorar el vínculo del gobierno local con otros actores para establecer alianzas o apoyos estratégicos a la gestión.

Capacidades organizacionales de las áreas municipales de producción

Para analizar las capacidades organizacionales se focalizó la observación en áreas específicas de gestión local, en especial en las denominadas comúnmente “Secretarías o Direcciones de la Producción”. Para su estudio, tomamos en cuenta cuatro variables: el *nivel jerárquico* del sector (su autonomía en la toma de decisiones *vis-à-vis* del intendente), su *tamaño* (cantidad de personal), su *presupuesto* (partida anual) y la calidad de sus *recursos humanos* (nivel de formación).

Los responsables de las áreas de producción de los cuatro gobiernos locales analizados coincidieron en que el número de empleados no es lo más importante a la hora de llevar adelante una gestión eficiente del área. Si bien todos mencionaron tener déficit de personal, resaltaron que lo importante no es la cantidad de personas sino la calidad de las mismas. Ahora bien, aun cuando las personas tuvieran un perfil especializado, se observaba que las actividades y tareas del área generalmente desbordaban la capacidad de trabajo.

En el caso de Coronel Suárez, la gestión del desarrollo local estaba “descentralizada” en una

organización denominada Coprodesu, entidad público-privada con participación y representación de distintos sectores de la sociedad local. La modalidad institucional del Coprodesu le permitía recibir aportes y fondos provenientes de las organizaciones de la sociedad civil que lo integraban, aunque en la práctica dichos aportes no se realizaban y el único financiamiento permanente era el estatal, con todas las restricciones que ello implica⁸. Si bien el espíritu que originó el Coprodesu consistía en consolidar una organización independiente del poder político, que trascienda los gobiernos de turno y permita la recepción de fondos de organismos públicos o privados, en la práctica contaba con tres ordenadores y cuatro personas, superadas constantemente por la carga del trabajo que realizaban. Esto impedía que el organismo pudiera llevar estadísticas sobre la evolución económica y evaluar los resultados de las políticas públicas implementadas. En cuanto a la autonomía en la toma de decisiones, el presidente del Coprodesu era el intendente municipal, y todas las decisiones del organismo dependían de su veto o aprobación. Es innegable que el control por parte de la autoridad máxima del municipio es fundamental para mantener una visión estratégica de las políticas encaradas, como también la legitimidad política de su accionar. Pero la falta de aportes financieros por parte de las organizaciones componentes y el protagonismo del intendente en la definición de las políticas y la promoción del crecimiento alteraban el equilibrio entre lo público y lo privado buscado con este tipo de organización.

Por otro lado, Salto y Balcarce se asemejan a Coronel Suárez en cuanto al déficit numérico del personal del área de producción, que en el caso extremo de Salto se reducía a sólo una persona (la directora). Esta restricción generaba el mismo tipo de inconvenientes, relacionado con la falta de información estadística sobre el crecimiento económico del Distrito y la evaluación de las políticas implementadas. A diferencia de Coronel Suárez, en estos casos la gestión de la producción no estaba en manos de una organización mixta sino de unidades funcionales propias de la estructura organizacional del gobierno local. De modo que los recursos financieros disponibles eran sólo los presupuestarios, y la participación de actores privados no estaba reglada en términos formales.

En Balcarce, la dotación de personal de la Subsecretaría de la Producción era de tres personas. Al realizar el relevamiento para este estudio, la principal actividad del área era la gestión del Plan Nacional para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que brinda subsidios a personas desocupadas a través del gobierno local. Dicha misión había sido encomendada al área por orden expresa del intendente. Es decir que, en algunos casos, luego de haber atendido a algunos vecinos para el otorgamiento de micro créditos para la producción, ahora los atendía en tanto beneficiarios de un plan para desocupados al haber fracasado en sus proyectos. En el caso de Salto, la situación era más problemática, pues al realizar este estudio finalizaba el mandato del intendente, y algunas áreas y dependencias estaban en plena transición. La Dirección de la Producción estaba a cargo de quien fuera la secretaria del director (fallecido en funciones) sin ningún otro empleado que la acompañase en sus tareas.

En ninguno de los dos casos anteriores las áreas gestionaban programas propios de promoción de inversiones. La falta de presupuesto propio y la insuficiente infraestructura lo hacía imposible. En el mejor de los casos proporcionaban información sobre líneas de crédito y acceso a programas de promoción de micro emprendimientos.

Nos referimos en último término a Pergamino, pues se diferencia notoriamente de los casos anteriores en varios aspectos. En cuanto al tamaño del área de producción, probablemente exista una correlación con la cantidad de habitantes del Partido. Recordemos que en este caso el Municipio supera levemente los 100 mil habitantes, y la Secretaría de la Producción ocupaba nueve personas, con un desarrollo estructural importante. Poseía direcciones claramente delimitadas y un espacio físico propio, con equipamiento informático e insumos básicos para la gestión. Sin embargo, vale destacar que al igual que en el resto de los otros casos no había una sistematización de la información ni procesos de evaluación interna de los resultados de gestión. Si bien poseían algunos datos sobre micro emprendimientos y empresas en condiciones de exportar, no tenían información de base sobre variables del crecimiento económico del Distrito. En cuanto a recursos financieros, la Secretaría dependía del

presupuesto municipal, cuyas partidas estaban generalmente destinadas al pago de salarios, a la organización de eventos de promoción y a algunas actividades de capacitación para micro emprendedores, y no disponía de fondos para encarar programas propios de promoción de inversiones. A diferencia de los casos anteriores, la capacidad de toma de decisiones era amplia. Aun cuando los primeros contactos con posibles inversores privados los realizaba el intendente, el proceso quedaba luego a cargo del secretario de la Producción y su equipo.

Si bien las capacidades organizacionales de los cuatro gobiernos locales eran variables (áreas con mayor o menor estructura, personal, recursos financieros y atribuciones), ciertas insuficiencias estaban presentes en todos ellos, independientemente de su grado de desarrollo. Una deficiencia que atravesaba los cuatro casos era la falta de información sistematizada, datos estadísticos propios y mecanismos de evaluación de la gestión. No estamos hablando en este caso de métodos formales de evaluación de la gestión, sino sólo de mecanismos de monitoreo y sistematización de datos. El seguimiento de las políticas era informal y sobre la base de comentarios o encuentros más o menos casuales con los beneficiarios de los diferentes programas. Muy vinculada a esta deficiencia, estaba la insuficiente cantidad y calidad de personal destinada al área. En los cuatro casos, los responsables afirmaron estar superados por la coyuntura e imposibilitados de dedicar tiempo y recursos a la auto evaluación. En consecuencia, las pocas personas destinadas a estas funciones sólo alcanzaban a ocuparse del día a día y no tenían la posibilidad de generar su propia información para medir resultados.

En cuanto al perfil profesional, había ingenieros agrónomos, abogados y contadores con una gran capacidad proactiva y experiencia de gestión, pero con limitaciones para el asesoramiento sobre técnicas de *marketing*, finanzas, derecho aduanero y plan de negocios, que podrían resolverse incorporando profesionales y constituyendo equipos multidisciplinarios con mayor capacidad de gestión. En ninguno de los cuatro casos estaba previsto un fortalecimiento organizacional de estas áreas para contrarrestar las debilidades mencionadas. La superación de sus capacidades por las demandas y problemas del día a día dificulta una mirada reflexiva sobre los procesos de trabajo y los resultados obtenidos, sumados a un apoyo político relativamente bajo.

Relación del gobierno local con actores clave. La relevancia de los vínculos

En el caso de Coronel Suárez, los vínculos con los niveles superiores de gobierno enfocados a la promoción económica eran esporádicos y se centraban en cuestiones rutinarias vinculadas a programas de promoción de micro emprendimientos, excepto en el caso de la fluida relación del gobierno local con las cámaras empresarias y comerciales que integraban el Coprodesu.

Respecto a Balcarce, los vínculos del intendente con autoridades del gobierno provincial y nacional le han permitido cumplir con los plazos y acuerdos realizados con la empresa Mc Cain para su instalación en el Distrito. De igual manera, la relación fluida que ha mantenido con la empresa y los productores papeiros le sirvió para actuar como nexo en diferentes procesos de negociación.

En el caso de Salto, la buena relación entre el intendente y las autoridades del gobierno provincial también facilitaron el alcance de las condiciones necesarias para que una importante empresa de alimentos se instalara en el lugar. A su vez, la buena relación con los empresarios locales le ha servido como carta de presentación a la hora de atraer nuevas inversiones.

Por último, en el caso de Pergamino, la vinculación del intendente con autoridades provinciales y nacionales ha resultado clave para desarrollar diferentes proyectos conjuntos, entre ellos una Central de Servicios para el sector textil. A ello debemos sumar el flujo permanente de relaciones con las empresas del parque industrial, la asociación de confeccionistas, y las cámaras locales de industria y comercio.

Condiciones de inversión. Lo que las ciudades podrían ofrecer

En los cuatro casos analizados, como en casi la totalidad de las ciudades del interior de la Provincia de Buenos Aires, la fertilidad de los suelos y los recursos naturales constituían un claro atractivo para que

las actividades agrícola-ganaderas tomaran un protagonismo indiscutido en la cartera de negocios de cualquier distrito. Las ciudades de Salto y Pergamino no sólo poseían este atractivo sino además una cercanía ventajosa a grandes centros urbanos como las ciudades de Rosario y Buenos Aires. No obstante, los funcionarios de ambos distritos manifestaron que aún sufrían de un gran déficit de infraestructura para promover un crecimiento industrial y comercial más dinámico. Un déficit que los gobiernos locales no podían resolver con recursos propios debido al volumen de inversión necesario. El parque industrial de Pergamino estaba ocupado casi en su totalidad y contaba con una buena oferta de servicios, pero la zona industrial de Salto demandaba la ampliación de redes de energía que no podía encararse con recursos únicamente municipales.

En Coronel Suárez y Balcarce la distancia respecto a grandes centros urbanos era mayor, aunque no determinante. En estos casos, la principal dificultad estaba dada por la falta de una política clara de promoción de las inversiones industriales. El parque industrial de Coronel Suárez no poseía todos los servicios necesarios y se encontraba en una ubicación geográfica poco accesible y poco atractiva para inversores privados. En el caso de Balcarce el desarrollo industrial también era incipiente y recién a fines de la década del 90 se comenzó a proyectar la creación de una zona industrial, a raíz de la instalación de la empresa Mc Cain.

Ahora bien, los atractivos no tienen que ver solamente con la posibilidad de promover inversiones destinadas a la actividad industrial o con la existencia de obras de infraestructura de importancia, sino con factores como la belleza natural del lugar, la calidad de vida, la cantidad y calidad de recursos humanos, entre otros. En los cuatro casos, la belleza natural de los distritos constituía un atractivo relevante para la promoción de inversiones enfocadas en la actividad turística y de recreación. Se trata de ciudades de la llanura pampeana, ambientalmente sanas, fértiles y productivas. En el caso particular de Balcarce, las características topográficas (sierras de gran belleza natural) y climáticas lo situaba en un lugar de privilegio a la hora de pensar en una estrategia de promoción turística y recreativa. El resto de los distritos analizados, si bien no contaban con atractivos naturales tan evidentes como Balcarce, explotaban un potencial turístico de relevancia a través de eventos culturales y sociales de gran convocatoria en fechas y períodos determinados.

En cuanto a la calidad de vida (resultante de bajos índices de delincuencia y marginalidad, desnutrición infantil, desocupación, enfermedades originadas en condiciones de pobreza extrema, hacinamiento habitacional, entre otros factores), las cuatro ciudades ofrecían cualidades atractivas a la hora de decidir el asentamiento de inversiones o la radicación como lugar de residencia. Si bien no se trataba de distritos “ricos”, de un elevado desarrollo económico, su calidad de vida era superior a la de varios distritos del Conurbano Bonaerense.

Muy vinculada a lo anterior es la calidad de los recursos humanos. Si bien los distritos analizados no poseían centros universitarios de formación, sí tenían mano de obra calificada en diferentes especialidades. En el caso de Pergamino era posible contar con un volumen importante de personal altamente calificado en la confección de indumentaria. La misma situación se observaba en Coronel Suárez, con personal calificado en la industria del calzado, y en las ciudades de Salto y Balcarce, con una gran cantidad de personas con habilidades en técnicas de la industria alimenticia⁹. En los cuatro casos los niveles de sindicalización eran bajos y los conflictos laborales poco frecuentes y de corta duración, debido a la proximidad que caracteriza las relaciones sociales en ciudades pequeñas y a la ausencia de tradición industrial. Si tuviéramos que sintetizar las características principales de los cuatro casos podríamos hacerlo a través de la Tabla N° 3.

Tabla N° 3
Capacidades institucionales según municipios

	Coronel Suárez	Balcarce	Salto	Pergamino
Uso y creación de reglas de juego	Adherido a la ley provincial de promoción industrial. Parque Industrial subdesarrollado. Creación vía ordenanza del Coprodesu. Limitada capacidad de acción en el conflicto de la empresa Gatic.	Adherido a la ley provincial de promoción industrial. No posee Parque Industrial. Proyecto para la creación de una Zona Industrial. Ordenanza - Contrato para fijar condiciones de instalación de la empresa Mc Cain. Exención de impuestos locales a empresas.	Adherido a la ley provincial de promoción industrial. Posee Zona Industrial en vías de crecimiento. Instalación de Arcor vía compromisos iniciales informales “de palabra”. Exención de impuestos locales por diez años.	Adherido a las leyes provinciales de promoción industrial y de exportaciones. Posee Parque Industrial con oferta completa de servicios, ocupado casi en su totalidad. Ordenanzas que favorecen la instalación y desarrollo de pymes. Creación de normativa para la “Central de Servicios” del sector textil.
Desarrollo de capacidades organizacionales	Coprodesu, 3 empleados. Perfiles profesionales no vinculados con la producción y los negocios. Presupuesto anual limitado al pago de salarios. Posee dos computadoras y espacio físico limitado. No maneja información estadística de producción local.	Subsecretaría de la Producción, 3 personas. Sólo la subsecretaria es profesional. Presupuesto anual está limitado al pago de salarios. Posee dos computadoras antiguas y espacio físico insuficiente. No maneja información estadística de la producción local.	Dirección de la Producción, una persona sin perfil profesional. Presupuesto anual se limita al pago de su salario. Posee una computadora y un espacio físico limitado. No maneja información estadística de la producción local.	Secretaría de la Producción, 8 personas con perfiles profesionales orientados a los negocios. Presupuesto anual limitado al pago de salarios y a la organización de rondas de negocios. Posee cuatro computadoras y espacio físico funcional. Es sede de ExportAr. Maneja información limitada de la producción local.
Grado de relación con otros actores	Vínculos esporádicos con niveles provinciales. Relación fluida con cámaras empresarias y comerciales que componen el Coprodesu.	Vinculación permanente del intendente con autoridades del gobierno provincial, y esporádicamente con el gobierno nacional. Relación fluida con la empresa y productores paperos.	Vinculación permanente del intendente con autoridades del gobierno provincial. Relación fluida con las empresas de la zona.	Vinculación permanente con autoridades del gobierno provincial y nacional. Relación fluida con las empresas del parque. Vínculos fluidos con las cámaras locales (Industria, Comercio, Asociación de Confeccionistas).

Fuente: Elaboración propia.

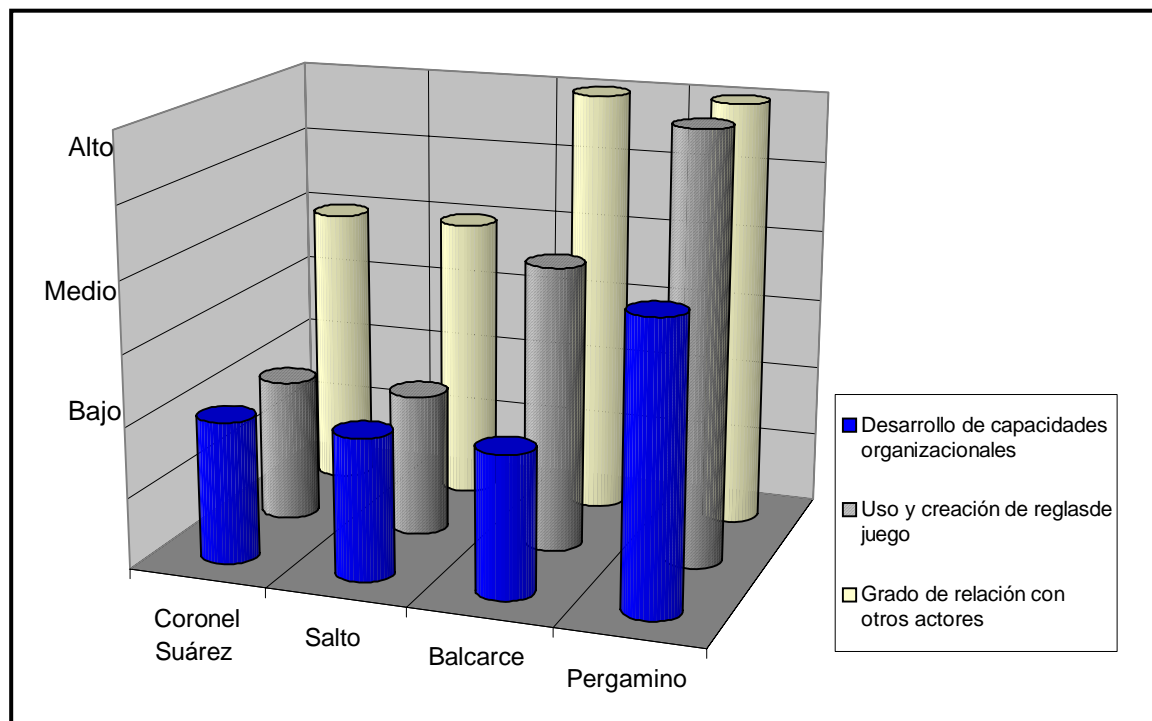
A partir de la clasificación de la información disponible, podríamos ordenar los casos según el grado de desarrollo de sus capacidades organizacionales. La Tabla N° 4 nos permite visualizar la idea.

Tabla N° 4
Clasificación de capacidades institucionales según municipios

	Coronel Suárez	Salto	Balcarce	Pergamino
Uso y creación de reglas de juego	Medio	Medio	Medio	Alto
Desarrollo de capacidades organizacionales	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
Grado de relación con otros actores	Medio	Medio	Alto	Alto

Utilizando el conjunto de indicadores cualitativos definidos inicialmente en la Tabla N° 3 podemos establecer niveles de desarrollo de cada una de las variables que componen el concepto de capacidad institucional, obteniendo como resultado algunas similitudes y diferencias entre los casos. Si bien este “encasillamiento” es tentativo, nos permite una visión comparada que enriquece nuestra exploración. Si tuviéramos que graficarlo, podríamos hacerlo de la manera en que se refleja en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1
Clasificación de capacidades institucionales en municipios



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en los cuatro casos, el nivel de vínculos con otros actores clave y de creación de reglas de juego es mayor al grado de desarrollo de capacidades organizacionales. Es decir

que el déficit existente en esta última variable resulta notable. Tal vez por ello es observable un mayor protagonismo por parte de los intendentes en casi todos los procesos de negociación con actores privados, en detrimento de los directores o secretarios del área de producción.

Contar con instituciones que contribuyan a generar altos niveles de confianza constituye un factor clave a la hora de pensar cómo mejorar las relaciones público-privadas en espacios territoriales locales. Siguiendo la perspectiva de Evans (1996), el supuesto de que las relaciones de intercambio son naturales o anteriores a otras clases de relaciones sociales, no está avalado por evidencia empírica. Los estudios de los procesos reales de intercambio comprueban que los mercados sólo operan bien cuando están apoyados por otro tipo de relaciones sociales, es decir que el buen funcionamiento del intercambio exige un medio más denso y desarrollado, que es el de la confianza mutua.

Reflexiones finales

Pensar en factores institucionales que faciliten la relación público-privada en municipios no implica pensar necesariamente en modelos preestablecidos, sino en modalidades de gestión adecuadas para cada caso. En este sentido la evidencia que presenta el análisis de los cuatro casos se traduce en alternativas institucionales *ad hoc*, convenios de creación de instituciones y acuerdos “de palabra” entre intendentes, funcionarios de órdenes gubernamentales superiores, organizaciones no gubernamentales y actores privados. En algunos casos se aprovecharon los beneficios de ciertas reglas de juego de nivel R2 (leyes provinciales) para la promoción de la industria, y en otros se crearon reglas formales de nivel R1 (ordenanzas municipales).

En aquellos casos en que las reglas de juego formales no fueron suficientes para generar confianza entre las partes, surgieron reglas de juego informales, apoyadas en vínculos y actores estratégicos. De modo que si bien la creación de reglas de juego formales allana el camino para futuros acuerdos sustentados en la confianza mutua y una mayor informalidad, necesitan de la complementariedad de actores y vínculos, muchas veces informales, que se construyen a lo largo del tiempo. Los gobiernos locales podrían identificar en las organizaciones del tercer sector a aquellas instituciones preocupadas por contribuir a la producción local y promover financiera y políticamente su accionar. Las experiencias del COPRODESU en Coronel Suárez y la Central de Servicios de Pergamino constituyen claros ejemplos de que la acción conjunta no sólo es necesaria sino posible.

En este sentido, el desarrollo de capacidades institucionales no depende únicamente de la acción del gobierno local, sino también de la presencia de actores privados y del tercer sector, que participan movilizandolos recursos, acompañando al gobierno e impulsando actividades de apoyo y promoción de negocios en el ámbito local. Sin la acción conjunta de diferentes sectores, la eficacia de las políticas se ve notablemente disminuida.

En los cuatro casos analizados, la acción del gobierno local, a través de políticas públicas tendientes a impulsar el crecimiento, fue un disparador fundamental para iniciar procesos de inversión desde el sector privado. En todos los casos se observó alguna preocupación de los gobiernos locales por generar condiciones de inversión, facilitando acuerdos, simplificando trámites, acercando servicios, y legalizando compromisos.

Ahora bien, ¿cuáles serían los instrumentos y recursos indispensables que contribuyen al desarrollo de capacidades institucionales para generar crecimiento económico? La evidencia de este estudio exploratorio nos da indicios para formular algunas sugerencias sujetas a revisión. A saber:

a) *Aprovechar ciertas reglas y crear otras.* Estos casos indicarían que suscribirse a leyes provinciales y nacionales de promoción de inversiones y, a su vez, crear normativa que mejore las condiciones de inversión y expansión empresarial puede mejorar las condiciones de inversión.

b) *Desarrollar capacidad de gestión.* Hay evidencia de que conformar y mantener equipos burocráticos profesionalizados, capaces de manejar y transmitir información clave para la promoción de la inversión en el distrito facilitaría la promoción de inversiones. En cada uno de los casos relevados se observaron capacidades organizacionales de las áreas de producción que invitan a reflexionar sobre

el desarrollo óptimo de las mismas. Si estas áreas tienen la responsabilidad operativa de implementar políticas tendientes al crecimiento económico y a la vinculación con posibles inversores, indudablemente requieren una asignación de más y mejores recursos.

c) *Tejer redes*. Los intendentes y funcionarios locales que cultivaron sus relaciones con actores públicos, empresarios y del tercer sector favorecieron la interacción público-privada y privado-tercer sector. Los casos de la Central de Servicios y las rondas de negocios organizadas por la Municipalidad de Pergamino constituyen un buen ejemplo. Los vínculos informales que se desarrollan entre actores públicos y privados son una fuente generadora de reglas de juego informales que constituyen un complemento importante de las reglas formales. La relación de intendentes y secretarios de gobierno con el propio gobernador, ministros provinciales y ministros nacionales resultó clave para que Balcarce ganara la puja por Mc Cain; para que Salto lograra la ampliación de una línea eléctrica de alta tensión y para que Pergamino consolidara su proyecto de la Central de Servicios.

En síntesis, existe una diversidad de factores que aún no conocemos y que podrían incidir en las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Contribuir a detectarlos y describirlos puede constituir un aporte relevante no sólo desde el punto de vista académico sino también en la búsqueda por alcanzar una gestión más eficiente y equitativa del crecimiento económico local. Un desafío que ya está planteado.

Notas

¹ Hasta el año 1999, no más de 10 municipios argentinos habían logrado consolidar la realización de un plan estratégico viable que permitiera proyectar el modelo de ciudad deseable en los próximos diez años. Ver Darmohraj ...[et al], 1999.

² Es decir cuando la revisión de la literatura revela que únicamente hay ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio (Hernández, Fernández y Baptista, 1998).

³ En estudios posteriores sería conveniente comparar y analizar casos de diferentes provincias, y determinar la incidencia de las reglas de juego de distintos gobiernos provinciales.

⁴ Constitución de la Nación Argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995.

⁵ Existe un profundo debate acerca de hasta dónde debería llegar la autonomía municipal, pero dicha problemática excede los objetivos de este trabajo.

⁶ El artículo 228 de la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires establece que “Los órganos de gobierno municipal tienen amplias atribuciones para especificar los gastos que deben pagarse con el producto de aquellos impuestos, sin más limitaciones que las que resultan de la aplicación de los mismos a la atención de las aludidas necesidades colectivas”.

⁷ Esto no quiere decir que la informalidad de las relaciones sea más importante que la claridad de las reglas formales, sino que ambas se presentan inevitablemente en forma complementaria, y por ello es importante tener en cuenta ambas dimensiones.

⁸ Hasta la fecha del relevamiento para este estudio no se había concretado una ordenanza del Consejo Deliberante que garantizara el aporte por parte de las organizaciones componentes. La organización está autorizada a recibir aportes mensuales y extraordinarios de sus miembros, donaciones, legados, subvenciones y cualquier otro recurso lícito compatible con los fines propuestos.

⁹ Según datos proporcionados por sus áreas municipales de producción en 2003, Coronel Suárez poseía más de 1.500 personas con habilidades técnicas en la industria del calzado. Salto poseía más de 800 personas trabajando en el rubro alimenticio, Balcarce más de 500 y Pergamino más de 2.000.

Bibliografía

Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999), “Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America”, en *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*, VV. AA., New Haven, Yale Center for International and Area Studies.

- Allison, Graham (1987), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", en *Classics of Public Administration*, Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.), Pacific Grove, Thomson Brooks/Cole Publishing.
- Bachtler, John (1996), "Policy Competition and Foreign Direct Investment in Western Europe", paper presented at the Workshop on Policy Competition and Foreign Direct Investment, OECD. Development Centre, Paris.
- Blanco, Ismael y Gomà, Ricard (2003), *La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.
- Casalet Ravenna, M. (2000), "Redes empresariales y la construcción del entorno: nuevas instituciones e identidades", en *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, E. De La Garza Toledo (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2001), *The Making up of a Territorial Institutional System in Two Mexican Regions Related to the Exportation Maquila Industry*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, mimeo.
- Darman, Richard (1980), "The Business-Government Problem: Inherent Difficulties and Emerging Solutions", en *Business and Public Policy*, John Dunlop (ed.), Boston, Harvard University.
- Darmohraj, Adrián ...[et al] (1999), *Planificación estratégica municipal: modelos participativos de gestión*, Buenos Aires, Fundación Grupo Sophia.
- De La Garza Toledo, E. (comp.) (2000), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dini, M. (1996), "Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas: la experiencia chilena", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 2 N° 3, México.
- Dunlop, John (ed.) (1980), *Business and Public Policy*, Boston, Harvard University.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Fanelli, José María y Frenkel, Roberto (1996), "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", en *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Jorge Katz (ed.), Buenos Aires, CEPAL, IDRC, Alianza Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (comp.) (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba.
- Government of Western Australia (1998), *Guidelines for Partnering*, West Perth, State Supply Commission, <http://www.ssc.wa.gov.au>, 24-07-2003.
- Grupo Sophia (1997), *Hacia un nuevo sector público: experiencias exitosas de gestión en Argentina*, Buenos Aires, Grupo Sophia.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995), "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 139, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; y Baptista Lucio, P. (1998), *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill.
- Jordana, Jacint (1995), "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3, Madrid, mayo-agosto.
- Kotler, Philip (1994), *Mercadotecnia de localidades*, México, Editorial Diana.

- Madoery, Oscar (1999) “Capacidades territoriales para el desarrollo”, en *Políticas públicas y desarrollo local*, Juan Carlos Venesia (comp.), Rosario, FLACSO; Instituto de Desarrollo Regional; Universidad Nacional de Rosario. Centro de Estudios Interdisciplinarios.
- Murray, Michael (1987), “Comparing Public and Private Management: an Exploratory Essay”, en *Classics of Public Administration*, Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.), Pacific Grove, Thomson Brooks/Cole Publishing.
- North, Douglass (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz, Oscar Samuel (s.f.), Hacia una definición del rol del municipio en el desarrollo económico local, San Salvador, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, <http://www.femica.org>, 23-03-2004.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Perrot, Jean Yves y Gautier, Chatelus (2001), “Financiamiento de infraestructuras y servicios colectivos: recurrir al partenariado público-privado: las enseñanzas de las experiencias francesas en el mundo”, París, Presses de l’Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.
- Repetto, Fabián (2003), “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Ruffo, Hernán ...[et al] (1998), *Políticas de desarrollo regional y local: análisis de casos*, Buenos Aires, Grupo Sophia.
- Venesia, Juan Carlos (comp.) (1999), *Políticas públicas y desarrollo local*, Rosario, FLACSO; Instituto de Desarrollo Regional; Universidad Nacional de Rosario. Centro de Estudios Interdisciplinarios.
- Ziccardi, Alicia (1996), “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Alicia Ziccardi (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

¿Cómo gestionan las coaliciones no-lucrativas la paradoja de la cooperación/confrontación con el sector público? Estudio de un caso *

Angel Saz-Carranza

Introducción

La nueva estructura social llamada “economía mixta” (Austin y Hasenfeld, 1985), “cuasi-mercado” (Le Grand, 1991), “el Estado en la sombra” (Wolch, 1990), “gobierno a través de terceros” (Salamon, 1981), “el Estado contratante” (Smith y Lipsky, 1993), o “el Estado relacional” (Mendoza, 1991) implica la idea fundamental de un mundo correlacionado, donde los problemas actuales son “malvados”, están mal definidos, y requieren de soluciones complejas.

Este hecho ha desplazado la gerencia pública de un enfoque vertical e intra-organizativo tradicional hacia la gerencia relacional e inter-organizativa en contextos de poder fragmentado (Bryson y Crosby, 1992). Sin embargo, a pesar de la popularidad retórica de la que disfrutaban la gestión de redes y el liderazgo relacional, sigue habiendo una carencia de investigaciones empíricas en este campo (Ebers, 1997; Ebers y Jarrillo, 1997; Isett y Provan, 2005; Ring y Van de Ven, 1994).

Este trabajo pretende explorar la naturaleza inherentemente paradójica de las relaciones no-lucrativo/públicas entre cuatro coaliciones de organizaciones de inmigrantes en Estados Unidos y su interacción con diferentes estamentos del sector público. La pregunta de investigación que se plantea este estudio es: ¿cómo gestionan eficazmente las coaliciones no-lucrativas la paradoja de la cooperación/confrontación al interactuar con el sector público?

El nivel de análisis del estudio es la díada entre la coalición (de organizaciones no-lucrativas pro-inmigración) y la organización pública, y el enfoque es la gestión de la relación por parte de las coaliciones no-lucrativas. Aunque la aportación para gestores no-lucrativos es obvia, también puede ser útil para los gestores públicos. Esto es así, ya que como sostiene Moore (2006), el sector público suele tener menos capacidad de responder a los movimientos estratégicos de los actores privados, por lo que una comprensión de los motivos y las acciones estratégicas del *otro lado*, las coaliciones no-lucrativas en este caso, puede ser esclarecedor, e incluso aportar elementos para permitir al sector público pasar de una actitud reactiva en sus relaciones con grupos de presión a otra más pro-activa.

Este artículo se estructura de la siguiente manera: primero se presenta el marco teórico respecto a las relaciones no-lucrativas/públicas, el liderazgo relacional y el poder entre organizaciones. Sigue la descripción y justificación de la metodología utilizada, así como de la presentación de los casos de las coaliciones de inmigrantes estudiadas. Finalmente se presentan los resultados y las conclusiones.

1. La paradoja de las relaciones no-lucrativo/públicas

Las coaliciones pro-inmigrantes se relacionan tanto vía la confrontación como la cooperación con el sector público y esta paradoja les facilita ser efectivas en promover su misión (Ospina y Saz-Carranza, 2005). La paradoja de la confrontación y de la cooperación tiene que ver con las paradojas de la interacción que se dan entre una unidad y su relación con el entorno, entre las cuales la más típica es la tensión entre el conflicto y la cooperación (De Rond y Bouchikhi, 2004).

Cooperación y confrontación

La investigación sobre dinámicas de equipos ha encontrado que se dan simultáneamente el conflicto y

Recibido: 28-06-2007. Aceptado: 17-09-2007.

* Presentado originalmente al XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2007: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?, con el título: “La intersectorialidad público-privada vista desde el otro lado: de cómo las coaliciones de inmigrantes en Estados Unidos gestionan la cooperación y la confrontación con el sector público”. Obtuvo una Mención Honorífica.

el compromiso (Murnighan y Conlon, 1991) y también el conflicto cooperativo (Tjosvold, Poon y Yu, 2005). Investigadores han encontrado que las relaciones inter-organizativas implican a menudo la paradoja de la competencia de la cooperación (Clarke-Hill, Li y Davies, 2003; De Rond y Bouchikhi, 2004) y los intercambios tanto iguales como desiguales (Zeitz, 1980). Desde una perspectiva de la ecología organizativa, Barnett y Carroll (1987) ya encontraron tanto mutualismo como competencia entre compañías de teléfono: competencia entre las compañías al nivel organizativo, pero mutualismo a nivel sectorial, donde diversas compañías fortalecen el sector en general.

Además de estos resultados del sector empresarial, se han identificado contradicciones similares en los sectores no-lucrativo y público. Young (2000) identifica a nivel intersectorial una tríada de tipos de relaciones: suplementarias, complementarias, y adversarias. Al nivel inter-organizativo, Najam (2000) identifica cuatro tipos de relaciones no-lucrativo/públicas, según la similitud de metas y estrategias de las partes: cooperación, cooptación, complementariedad y confrontación. De manera parecida, Hardy y Phillips (1998) identifican la colaboración, la conformidad, la contención y la contestación como posibles tipos de relaciones entre agencias. Sin embargo, la paradoja como foco de investigación no se ha utilizado en investigaciones sobre relaciones no-lucrativo/públicas, a diferencia de lo que pasa con respecto al sector empresarial, donde se han identificado la competencia y la cooperación simultáneamente (Zeng y Chen, 2003), llamada a veces *coopetición* (Brandenburger y Nalebuff, 1996).

Liderazgo relacional y la gestión de paradojas

Los contextos inter-organizativos requieren una gestión diferente a la de los contextos intra-organizativos tradicionales debido a las diferentes barreras que tienen que incorporar (sectoriales, organizativas, valorativas), a la carencia de autoridad y la falta de jerarquía formal (Chrislip y Larson, 1994). Ante la falta de jerarquía, ni la autoridad ni las “rutinas programadas” son aplicables debido a la fragmentación de poder (Bryson y Crosby, 1992) y a la incertidumbre creada por la interacción de múltiples agentes autónomos (Huxham, 2003). Este tipo de contextos, por tanto, implican “desafíos adaptativos” (Heifetz y Linsky, 2002) cargados de paradojas.

Existe una cantidad limitada de investigaciones sobre la gestión de paradojas, dialécticas, tensiones y dilemas. Esta restringida literatura propone algunas maneras de gestionar estas dualidades. Una forma de enfrentar una paradoja es, simplemente, favorecer un polo sobre el otro (Surnamurthy y Lewis, 2003; Johnson, 1992). Otra forma es alcanzar un equilibrio entre los polos (Huxham y Beach 2003; Mizrahi y Rosenthal, 2001). Otra manera de gestionar una paradoja es alternar los polos (Van den Ven y Poole, 1988; Poole y Van den Ven, 1989), fomentando un polo con un subgrupo y el otro polo con otro subgrupo. De manera similar, los polos se pueden alternar temporalmente según la situación dada, como prescribe el “liderazgo circunstancial” (Heifetz y Sinder, 1991a y 1991b; Hersey y Blanchard, 1982) o como proponen Crosby y Bryson (2005) para gestionar colaboraciones intersectoriales según la etapa del ciclo de la política.

March y Weil (2005), por su parte, identifican tensiones inherentes al liderazgo. Las paradojas en el liderazgo exigen explorar, en vez de suprimir, las tensiones e implican un cambio de enfoque. Aceptar las paradojas en la gestión implica tolerar un nivel de caos (Eisenhardt, 2000) y requiere un cambio cognitivo y disposiciones y capacidades específicas (Quinn y Cameron, 1988). Asimismo, March y Weil (2005) indican que el potencial de las situaciones ambiguas y paradójicas está subestimado mientras que se sobrevalora la acción racional. Kaplan y Kaiser (2003) también proponen un liderazgo versátil que combina opuestos -control y delegación, estrategia y operatividad- y que sólo se puede alcanzar con lo que F. Scott Fitzgerald llamó “inteligencia de primer nivel,” que permite funcionar con dos polos contrarios.

Junto al liderazgo relacional, el poder también juega un papel importante en las relaciones no-lucrativo/públicas (Ospina y Saz-Carranza, 2005): las coaliciones se crean justamente para generar poder y enfrentarse al sector público. Se sabe que las organizaciones no-lucrativas de transformación

social centran sus esfuerzos en generar poder y que una creencia fundamental es que las desigualdades sociales son debidas al desequilibrio de poder entre actores sociales (Ospina y Saz-Carranza, 2005). El concepto de interdependencia de Emerson (1962) postula que si dos organizaciones son dependientes de una tercera más potente, las dos más débiles pueden juntarse para contrarrestar a la organización más fuerte. Los recursos, o las “bases de poder” (French y Raven, 1959), incluyen legitimidad, conocimiento y el capital financiero, entre otros.

En el sector de la inmigración, al cual los casos de este estudio pertenecen, las organizaciones pro-inmigración son claramente dependientes del Estado, puesto que la legislación y su ejecución afectan directamente a los inmigrantes. Por tanto, estas organizaciones se unen en coaliciones para generar poder y así satisfacer su misión (que es, en definitiva, fomentar los derechos de los inmigrantes), que las obliga inevitablemente a intentar influenciar a actores públicos.

Para responder a *cómo coaliciones exitosas de organizaciones no-lucrativas pro-inmigración gestionan la paradoja de la cooperación/confrontación al interactuar con el sector público*, hay que atender a una pregunta preliminar, a saber: *¿cómo se manifiesta la paradoja de la confrontación/cooperación?*

2. Métodos

Colección y análisis de datos

Para contestar a las preguntas de investigación hicimos, usando entrevistas, un estudio comparativo de cuatro casos de coaliciones pro-inmigración. Esta investigación es interpretativa y busca entender un mecanismo causal, a saber cómo se gestionan las relaciones inter-organizativas e intersectoriales. Para explorar esto, utilizamos múltiples casos, que es una estrategia adecuada para entender procesos complejos de gestión.

Para recoger datos, realizamos 22 entrevistas con 31 entrevistados (5 directores¹ de coaliciones, 12 individuos integrantes de la unidad de coordinación de la coalición y 13 gerentes de organizaciones miembros de las coaliciones mediante 7 entrevistas grupales, 11 individuales, y 3 entrevistas telefónicas), observamos docenas de acontecimientos² y consultamos centenares de documentos relacionados con los casos. Esta muestra teórica se determinó con tal de centrarse en el director de la coalición, pero “triangularlo” con las perspectivas de otros integrantes de las unidades de coordinación de las coaliciones y de integrantes de organizaciones miembros de la coalición.

Para el análisis de datos, primero se transcribieron las entrevistas y luego se codificaron usando el software de análisis cualitativo AtlasTi. Inicialmente, utilizamos códigos amplios, derivados de la literatura y nuestro marco teórico, aunque luego fuimos incorporando códigos “in-vivo” y “abiertos”. Al progresar el análisis, algunos códigos fueron modificados, otros agregados y otros eliminados. Utilizando matrices analíticas, primero los casos se analizaron independientemente y más adelante de manera comparativa.

La selección de los casos

Basados en una estrategia de muestreo teórico, utilizamos los criterios siguientes para seleccionar los cuatro casos de eficaces coaliciones pro-inmigración. Primero, todas las coaliciones están dirigidas por un ganador de un prestigioso premio concedido a gestores de organizaciones no-lucrativas y de cambio social. En segundo lugar, todas las coaliciones están formalizadas y llevan a cabo acciones conjuntas de denuncia y presión, y son coaliciones integradas por organizaciones independientes que trabajaban juntas para abordar problemas comunes. Tercero, todas las coaliciones trabajan en el área de la inmigración, un criterio incluido para realzar la comparabilidad entre los casos. Este último criterio afecta la validez externa de nuestra investigación ya que robustece la generalización analítica dentro de esta área de trabajo, aunque la debilita para áreas diferentes.

En este estudio entendemos por eficacia el grado de realización de la misión; sin embargo, no buscamos identificar coaliciones eficaces, sino explorar la gestión en coaliciones que ya han sido

identificadas como eficaces.

Las coaliciones son: la coalición de inmigración de Nueva York (Nyc); la coalición de inmigrantes asiáticos, africanos, europeos y latinos de Illinois (Caelii), Chicago; la red nacional de jornaleros (Ndlon), Estados Unidos; y Causa, la coalición de inmigración de Oregón. El trabajo de estas coaliciones es apoyar a las comunidades inmigrantes en sus áreas geográficas respectivas. Las cuatro coaliciones realizan actividades en tres áreas programáticas: educación cívica y técnica a inmigrantes; defensa de los derechos de inmigrantes; y capacitación y fortalecimiento de las organizaciones miembros de la coalición. La Tabla N° 1 resume sus características principales y sus misiones.

Tabla N° 1
Características básicas de los casos

Coalición	Presupuesto	Miembros (organizaciones)	Misión
Nyc (Nueva York)	2005: US\$ 2.167.560	164	Proveer a la comunidad inmigrante un espacio de discusión de temas urgentes y de acción colectiva para enfrentar dichos temas.
Causa (Oregón)	2006: US\$ 195.000	16	Promover los derechos de los inmigrantes y su bienestar, y combatir el creciente sentimiento anti-inmigración en Oregón.
Caelii (Chicago)	2006: US\$ \$1.690.218	20	Mejorar la calidad de vida de los inmigrantes y refugiados, y garantizar la dignidad y el respeto mediante la organización y la unión de comunidades, promoviendo una voz comunitaria en el debate político.
Ndlon (EE. UU.)	2004: US\$ 290.000	30	Fortalecer y expandir el trabajo de organizaciones de jornaleros para ser más efectivos y estratégicos en la construcción de liderazgo, promover los derechos de inmigrantes y jornaleros, desarrollando modelos efectivos de organización de inmigrantes y jornaleros.

Estas coaliciones han conquistado importantes logros -aunque el simple hecho de que se hayan formado en el fragmentario entorno inmigrante estadounidense y hayan funcionando por más de una década es ya un logro en sí mismo³. Por ejemplo, Caelii organizó una campaña para la reforma del INS (agencia de control de la inmigración en Estados Unidos) con más de 19.000 firmas, que dio lugar a la creación de un consejo de seguimiento y supervisión independiente. Hasta el momento, este consejo ha denunciado unos 800 casos ante el Congreso. Asimismo, Nyc movilizó a 60.000 inmigrantes en su campaña de educación del votante para las elecciones del 2000, que dieron lugar al registro de más de 200.000 nuevos ciudadanos. Causa a su vez ha sido fundamental para derrotar múltiples proyectos de ley anti-inmigrantes en la legislatura de Oregón desde 1998. Ndlon, en 2000, derrotó una ordenanza municipal del condado de Los Angeles que atentaba contra los derechos de los jornaleros; desde entonces ha desafiado múltiples ordenanzas en los tribunales, ha ayudado a crear siete centros de jornaleros, y ha llevado a cabo, junto con la Universidad de California, el primer estudio nacional sobre jornaleros (Valenzuela, Theodore, Meléndez y González, 2006).

Estas coaliciones forman parte del núcleo del movimiento pro-inmigración que fue capaz de bloquear en 2006 la reforma de la restrictiva ley de inmigración en el Congreso de los Estados Unidos. El impresionante séquito de las manifestaciones promovidas por estas coaliciones así lo revelan: en la reunión de Los Angeles del 25 de marzo, hubo 500.000 participantes, y el diario Los Angeles Times (2006) citó a miembros de Ndlon en su cobertura. Por otra parte, sólo durante junio de 2006, el New York Times le dedicó dos editoriales a Ndlon. Las manifestaciones promovidas por Caelii reunieron hasta 400.000 manifestantes el 1° de mayo, en Chicago, y el Chicago Tribune citó a uno de sus

miembros. Causa reunió en Salem el 9 de abril a 20.000 personas, y el New York Times citó a la directora de Nyc en su protesta ante decenas de miles de personas el 10 de abril. Estas coaliciones, por tanto, son eficaces, y capaces de retar a actores externos con tal de apoyar su propia misión.

3. Cooperación y confrontación: la paradoja de la interacción

Según Trist (1983), se puede hablar de un dominio organizativo cuando una población de organizaciones comparte una serie de problemas comunes. El sector de la inmigración es un dominio en ese sentido, compuesto por estas coaliciones de organizaciones, otras organizaciones no-lucrativas y las distintas organizaciones gubernamentales y políticas con las que interactúan. Todas las partes se enfrentan a una serie de problemas comunes (temas relacionados con la inmigración), aunque los diversos agentes vienen con diferentes perspectivas.

Tal y como dijo la directora saliente de Nyc en su discurso de despedida, el gobierno es un jugador tan importante para los propósitos de estas coaliciones que no pueden permitirse ignorarlo. Estas coaliciones combinan la confrontación y la cooperación con los agentes del Estado en su lucha por los derechos de los inmigrantes. Todas estas coaliciones utilizan la cooperación y la confrontación, ya sea con un senador o un alcalde, la agencia gubernamental de inmigración o el consejo de educación, aunque siempre dándole una oportunidad a la primera opción. El ex-coordinador de Causa lo pone así: “No se trata siempre de golpear. De hecho, lo que intentamos hacer es construir incrementalmente... y si ellos, después de una reunión, continúan [sin apoyar a la comunidad inmigrante], nosotros tomaremos otras acciones... ruedas de prensa, trabajos con los medios de comunicación, dando a la comunidad el mensaje que este individuo no les está apoyando”.

En uno de los actos de Causa que observamos, en Eugene, Oregón, habían invitado al alcalde y a candidatos al Senado, y aunque se dialogó educadamente entre todos, Causa no escondió su posición crítica en relación con algunas políticas de los asistentes. Ndlon, de manera similar, invitó a los representantes gubernamentales del departamento de la oficina de trabajo y seguridad -Occupational Safety and Health Administration (OSHA)- a su asamblea anual y, mientras dialogaba abiertamente con ellos, presentó sin tapujos y en público su posición contraria con respecto a algunas acciones gubernamentales polémicas. Ndlon, por tanto, combina generalmente el diálogo y reuniones con otras acciones antagónicas como los pleitos legales, las marchas y los boicoteos legales. Su coordinador nos dice: “Antes de tomar una decisión sobre si hacer una demostración o poner un pleito legal contra un municipio, intentamos siempre hablar... así que le damos una oportunidad a ese proceso, pero si no se avanza, lo llevamos a las calles”. Según él, la ventaja de la cooperación en relación con la confrontación es que humaniza los jornaleros a los ojos de la opinión pública: “Cuando traes los polis, cuando hablan con los trabajadores directamente, la relación cambia... se ven cara a cara. Eso es poder”.

En Chicago, Caelii también combina cooperación, dialogando con senadores y legisladores, a la vez que se enfrenta directamente a ellos. Nyc, de manera similar, a la vez que trabaja con varios departamentos del gobierno municipal de Nueva York, tales como salud o vivienda, confronta llevando a cabo marchas delante del ayuntamiento y escribe editoriales combativos. En Nyc están convencidos que su eficacia es debida a que aparte de denunciar y presionar también están dispuestos a reconocer el buen trabajo de la alcaldía cuando ésta se lo merece. La combinación de la cooperación y de la confrontación que llevan a cabo estas coaliciones se asemeja al *tit-for-tat* de Axelrod, donde el primer movimiento es la cooperación pero si la otra parte no corresponde, las coaliciones responden con la confrontación.

Este comportamiento dual de confrontación/cooperación se ha observado entre algunos movimientos ecologistas -menos confrontacionales que los tradicionales- que buscan soluciones de consenso, combinando ambas estrategias con sus opositores (Pellow, 1999). De manera similar, estudiosos de organizaciones de denuncia y protesta distinguen entre tres diversos tipos de relación con el Estado: autónomo y confrontacional, cooperativo y dual (Dodge, 2006; Monpetit, Scala y Fortier,

2004), esta última siendo la combinación de las dos anteriores.

De hecho, la existencia simultánea de la confrontación y cooperación corrobora a Scott (1992), según el cual la noción de la colaboración no-confrontativa es errónea. La confrontación, o la posibilidad de ella, es un regulador de la cooperación (Luhmann, 1995). La “sombra de la confrontación” puede que sea necesaria para la cooperación.

Además, en el caso específico de las relaciones no-lucrativo/públicas esta tensión es intrínseca (Frumkin, 2000). De facto, estudiando el fenómeno no-lucrativo/público, Page (1999) encuentra que si bien la distinción “insider/outsider” (la distinción entre una organización que intenta influir mediante la cooperación con el Estado [*insider*] y las que intentan influir mediante la denuncia y el choque [*outsider*]) es válida, desde luego no es binaria. Los grupos utilizan ambas estrategias y, más importante, las contrapartes gubernamentales entienden esta dualidad. Como dice Frumkin (2003), parafraseando a Fukuyama, la resolución de la tensión entre el sector no-lucrativo y el sector público marcaría “el final de la historia” en las relaciones no-lucrativo/público⁴.

Varias actividades de gestión y bases de poder son importantes a la hora de combinar la cooperación y la confrontación. Pero, quizás, lo más importante es el hecho de que estas coaliciones aplican estas alternativas en diferentes momentos. Es decir, se comienza con la cooperación y después se pasa a la confrontación en caso de necesidad. Además, Nycic combina ambas opciones en niveles diferentes, tal como lo demuestra el siguiente comentario de un responsable de programa de Nycic: “Con algunos responsables [gubernamentales] somos muy cordiales, hablamos mucho con ellos y tenemos muchas conversaciones... Algunos [de los responsables gubernamentales] no tienen bastantes recursos o suficiente apoyo o el alcalde no adjudica suficiente financiamiento... así que nuestras relaciones son cordiales, pero al mismo tiempo presionamos a su agencia o a su director... para conseguir que el alcalde a alguien en el consejo de la ciudad dé más recursos... Y somos muy francos. [Por ejemplo] le diremos al director de una unidad: ‘sabes, no te estamos golpeando a ti, es a tu agencia, [las protestas] no son sobre tu funcionamiento. Estás haciendo un buen trabajo’. Tenemos una imagen pública y otra privada. Hay diferentes tonos según con quien hablemos”.

Las observaciones del gestor de Nycic ilustran una diferencia entre Nycic y las otras tres redes. Solamente Nycic confronta y coopera con el mismo actor -el gobierno de la ciudad de Nueva York- al mismo tiempo. Caelii coopera con el Congreso y confronta con la oficina estatal de inmigración; Ndlon coopera con la policía local en un municipio y se enfrenta a la policía local de otro municipio; Causa se enfrenta a un senador y coopera con otro. Caelii, Causa y Ndlon combinan la cooperación y la cooperación con diferentes agentes, o con el mismo agente pero en diferentes momentos. Nycic, en cambio, se enfrenta y coopera con el gobierno de la ciudad de Nueva York al mismo tiempo. Pero esto lo hace con diferentes unidades dentro del mismo. Esto es debido, seguramente, al tamaño y la proximidad de Nycic con la municipalidad de Nueva York. Causa y Ndlon no tienen una interacción tan intensa con ningún grupo (debido a su cobertura regional y federal, respectivamente), y Caelii carece de tamaño y capacidad. Nycic, debido a su tamaño y proximidad, aplica tanto la cooperación y la confrontación al mismo tiempo con el mismo actor, aunque con diversas unidades dentro del mismo (por ejemplo, cooperando con un funcionario del departamento de vivienda pero enfrentándose a su comisario).

En el ámbito de las relaciones inter-organizativas entre empresas lucrativas se ha observado una práctica similar. Bengtson y Kock (2000) sugieren que en la “*coopetition*” entre compañías (cooperar y competir simultáneamente), la competencia y la cooperación suelen ocurrir entre unidades de negocio distintas: por ejemplo, compitiendo en las actividades más cercanas al cliente (ventas y marketing), y cooperando en las actividades más lejanas al cliente (desarrollo de productos).

Esta discusión nos permite responder a nuestra pregunta preliminar: *¿cómo se manifiesta la paradoja de la confrontación/cooperación?* Esta paradoja se da, pues, porque la cooperación y la confrontación ocurren a niveles o en momentos diferentes. En términos de Ford y Backoff (1988), se trata de una paradoja diacrónica o vertical.

4. La gestión de la paradoja de cooperación/confrontación

A la hora de gestionar la paradoja cooperación/confrontación, dos actividades parecen ser extremadamente relevantes. Primero, reflexionar estratégicamente es fundamental para saber cuándo y cómo aplicar un polo de la paradoja o el otro. En segundo lugar, la movilización es importante puesto que atrae del exterior hacia las coaliciones recursos y poder, que posteriormente se utilizan para movilizar aun más bases de poder, para reflexionar estratégicamente o interactuar directamente con el agente público.

La reflexión estratégica

Todas las unidades de coordinación de estas coaliciones invierten mucho tiempo y recursos en reflexionar estratégicamente, acentuando las implicaciones futuras de las alternativas estratégicas bajo consideración en su toma de decisiones (Bryson, 1995). Esta actividad, que surgió como concepto analítico de manera inductiva del análisis, es la que llamamos reflexión estratégica (en inglés “*strategizing*”). La reflexión estratégica emergió durante el análisis de los datos y se refiere al proceso de decidir cómo interactuar con el sector público, así como a desarrollar el plan de acción de la interacción.

La reflexión estratégica es de una importancia extrema, como lo demuestran las recientes manifestaciones de 2006 en los Estados Unidos, promovidas y apoyadas por estas coaliciones con el objetivo de influir sobre el debate del Congreso sobre inmigración.

- *Decidir cómo interactuar.* Decidir si se va a cooperar con, o por el contrario enfrentarse a, un actor público forma parte de la reflexión estratégica. Mientras que en el mundo empresarial, una empresa puede determinar hasta cierto punto si quiere interactuar con (“*bridging*”) o aislarse de su entorno (“*buffer*”), estas coaliciones no-lucrativas, debido a su misión que las obliga a intentar influenciar a agentes gubernamentales, sólo pueden decidir cómo interactuar. Decidir si cooperar o enfrentar es una opción difícil, como nos dice un responsable de programas de Nyc: “Es duro... necesitamos... escoger nuestras batallas. Hay muchas batallas, pero tenemos que ser realmente estratégicos al elegir cuáles son las más importantes para nosotros”. El director de Caelii también reconoce la importancia de este tipo de decisión: “A veces tenemos que decidir si vale la pena destruir ese puente [esa relación]”. De manera similar, la coordinadora de Causa resaltaba la importancia de “escoger tus luchas”; y también Ndlon, con sus recursos limitados, debe plantearse qué acciones priorizar.

Aun siendo un tema difícil, la dualidad de cooperar y confrontar con el agente público no se vive como una contradicción, ya que estas coaliciones tienen muy definida su misión y su propósito, que es en última instancia lo que determina qué opción escoger. El colaborar y/o confrontar con los agentes públicos es simplemente una opción estratégica, no una decisión cargada de valores: lo único irrenunciable es la misión. Resaltando este punto, la directora de Nyc contestó lo siguiente cuando fue preguntada si Nyc era una coalición cooperativa o confrontacional: “es una pregunta tonta”.

Al igual que en otros aspectos de gestión, la reflexión estratégica no está exenta de tensiones. Los miembros de estas coaliciones a menudo tienen diferentes opiniones respecto a qué táctica utilizar, y esto puede dar lugar a tensiones o divisiones internas. Como nos dice una responsable de programa de Nyc, se dan tensiones en relación con “cuán agresivo vas a ser con un actor gubernamental... cuál es la mejor manera para conseguir lo que nos proponemos. Las tácticas son un tema importante y a veces es difícil poner a todos los miembros de acuerdo”. Otro responsable de programa de Nyc comenta cómo desbloquean estas situaciones: “Aunque todos podamos tener ideas diferentes sobre cómo abordar el tema, todos estamos de acuerdo con que es necesario un acceso a servicios públicos en diferentes idiomas... nosotros centramos las discusiones en el ‘cómo’”. En Ndlon se daba el mismo tipo de discusiones entre miembros de la coalición.

El anterior comentario indica que los responsables de la unidad de coordinación mantienen las

discusiones entre los miembros de la coalición en un nivel cognitivo (el “cómo”); o sea, los desacuerdos internos a la coalición se centran en las opciones (cognitivas) más que en las diferencias personales (afectivas) (Amason, 1996). El conflicto cognitivo en equipos a menudo mejora su eficacia, mientras que el conflicto afectivo mina su funcionamiento.

En la reflexión estratégica, otro dilema es cómo interactuar e influenciar a un agente público sin legitimarlo. La coordinadora de Causa nos lo cuenta: “Tenemos que cerciorarnos que al interactuar [con algún agente público] no estamos legitimando aun más [al sistema]. Es muy difícil; a veces no sabes muy bien qué está pasando”. Ndlon y Caelii también viven esta dificultad al elegir el modo de interacción.

El decidir entre provocar un cambio social radical o apostar por el incrementalismo (Price y Newson, 2003) es un dilema intrínseco a la reflexión estratégica para todas las coaliciones. Esta actividad poco recalcada en la literatura sobre redes y coaliciones, está muy relacionada con la extensa literatura sobre negociación. Sin embargo, mientras que la literatura sobre negociación tiende a centrarse solamente en una (entre individuos o entre organizaciones), la reflexión estratégica tal y como la estamos utilizando en este estudio abarca dos niveles diferentes: la toma de decisión entre miembros de la coalición (un primer nivel), en referencia a qué tipo de interacción debe tener la coalición con un agente público externo (el segundo nivel).

- *La planificación de la interacción.* Además del componente de la toma de decisión, todas las coaliciones ponen énfasis en la planificación estratégica en general. Por ejemplo, planificar la temporalidad de la intervención e interacción es un componente crucial de la reflexión estratégica: “No ganamos si no tenemos un plan muy claro. Y eso lleva meses, años”, nos dijo un responsable de programas en Nyc. De hecho, durante una reunión estratégica para una campaña pro-inmigración de Causa a la que asistimos, se decidió retrasar la rueda de prensa lo máximo posible para evitar una contra-reacción de grupos opuestos.

Caelii también planifica cuidadosamente sus acciones. Como dice su director: “somos... pragmáticos... El análisis es muy importante en nuestro trabajo, la reflexión y el análisis... lo hacemos mucho... miramos qué funciona y qué no, y lo que no, lo cambiamos para la siguiente vez”.

También participamos en una sesión de estrategia de Ndlon, donde habían invitado a diversos aliados tales como sindicatos (Aclu) y abogados progresistas (Lccr). En esta reunión discutieron las estrategias legales a usar para rebatir ordenanzas municipales que perjudicaban a los jornaleros. Las estrategias fueron analizadas y los efectos futuros de tales estrategias fueron discutidos.

La reflexión estratégica, tal como la estamos utilizando aquí, se refiere a cómo las coaliciones determinan enfrentar y/o cooperar con un agente público, y cómo hacerlo. Esta actividad parece muy importante para manejar la paradoja de la confrontación/cooperación. Además, esta actividad tiene una importancia mayor, si cabe, en las relaciones no-lucrativo/públicas, puesto que las organizaciones del sector público no están generalmente bien capacitadas para responder a movimientos estratégicos de organizaciones privadas (Moore, 2006).

- *El poder de reflexionar estratégicamente.* El poder también es muy relevante en la reflexión estratégica. Gray (1989), de hecho, recalca la importancia del papel que juega el poder estratégico en la colaboración. Nosotros, encontramos que tres bases de poder -acceso, conocimiento y recursos financieros- juegan un papel importante en la reflexión estratégica.

El conocimiento y las habilidades son de una importancia fundamental para la reflexión estratégica. Estas habilidades son muy escasas en el sector de la inmigración, como nos dice un ex-coordinador de Causa: “Al final todo se decide en la negociación y cómo estás posicionado para salir con una victoria para tu comunidad. Y necesitas a veces organizar campañas alrededor del posicionamiento. Tenemos una escasez enorme [en estos movimientos] no sólo de habilidades de negociación sino también una escasez de pensamiento estratégico”.

Todas las coaliciones corroboran la importancia de capacidades, conocimiento y habilidades estratégicas.

Tener acceso a diferentes personas, recursos y sistemas es otra base de poder importante a la hora de reflexionar estratégicamente ya que permite adquirir conocimiento, habilidades e información esenciales. Un responsable de programas de Nyc enfatiza la importancia del acceso en una victoria reciente: “ganamos porque éramos eficaces... al movilizar estratégicamente a jugadores dominantes en el consejo de la ciudad”. De todos modos, el acceso puede también limitar las posibilidades estratégicas puesto que algunas acciones pueden comprometer relaciones importantes con aliados. “Intentamos tener cierta sensibilidad política... No deseamos quemar totalmente los vínculos, porque el resultado a largo plazo podría ser peor”, reconoce la coordinadora de Causa.

Además, y como cabe esperar, los recursos financieros son también importantes para la reflexión estratégica. Los recursos financieros son esenciales en un campo de batalla tan desigual como es el de la inmigración. El responsable de desarrollo de Ndlon ilustra este punto: “Bien, pienso que Ndlon está actualmente en una posición realmente buena. Ahora tenemos una persona a tiempo completo dedicada... a pensar en estrategias y alternativas para el financiamiento futuro”.

Generalmente, en el manejo de la paradoja de cooperación/confrontación, la reflexión estratégica es fundamental puesto que determina qué modo de interacción adoptar, cómo combinar ambas alternativas y cómo aplicarlas. El poder, y en concreto el conocimiento, el acceso y los recursos financieros contribuyen a la reflexión estratégica. La otra actividad importante para la gestión de la interacción de las coaliciones con el sector público es la movilización.

La movilización

La movilización -comportamientos dirigidos a desarrollar la implicación y el apoyo de actores importantes externos a la coalición- genera e incrementa la base de poder de la coalición, base que en última instancia se utiliza para confrontar (Gray, 1989).

El coordinador de NDLON explica la importancia de atraer y construir la base de poder de la coalición: “A veces hay que equilibrar la diferencia de poder... cuando tienes... a polis y concejales en contra de los jornaleros... metemos a otros actores pro-derechos civiles para equilibrar la diferencia de poder”. Todas las coaliciones resaltan este aspecto, el de buscar apoyos y aliados en sus luchas. Nyc moviliza incluso a actores de la administración. La directora de Nyc lo explica: “Hablamos con diferentes personas de la administración: alguien de la oficina del alcalde, alguien de la agencia, alguien del consejo... aun con un comisario incompetente debes poder hacer tu trabajo”.

Además de aliados, estas coaliciones también movilizan medios de comunicación y a los mismos inmigrantes. La movilización de medios y de gente son un indicador de fuerza de la coalición. Como dice un responsable de programas de Nyc: “La primera cosa que mira un consejero es... si hemos conseguido cobertura mediática. Si no hay cobertura... no sucedió”. De hecho, es bien sabido que para poder tener algún tipo de efecto, los movimientos sociales deben poder influir en la agenda mediática (Gamson, 1975; Jacobs y Glass, 2002). Estas cuatro coaliciones se toman muy en serio la gestión de los medios de comunicación -como demostraron en el debate del Congreso americano sobre inmigración del año 2006.

Además de movilizar otros agentes y los medios en apoyo de sus metas, las coaliciones movilizan a inmigrantes y simpatizantes de sus organizaciones miembro para conseguir cambios cognitivos respecto a cómo la sociedad percibe a los inmigrantes (Foldy, Goldman y Ospina, 2004). Como dijo el New York Times en un editorial, Ndlon moviliza para conquistar los “corazones y las mentes de la gente”. Causa y Caelii también movilizan a simpatizantes e inmigrantes para presionar a políticos y gerentes públicos, y popularizar su causa.

Las bases de poder, la movilización y la reflexión estratégica tienen una relación circular. El poder es necesario para movilizar, y la movilización genera, en parte, poder, que además es necesario para la reflexión estratégica. El coordinador de Causa explicita la relación circular entre estrategia y movilización: “Cuando estás... trabajando... con una comunidad vulnerable como la comunidad inmigrante, es importante identificar quiénes son tus aliados estratégicos y no permitir que te pongan en

contra de ellos”. Desde Nyic añaden: “Cada marcha o rueda de prensa debe ayudarnos a mover nuestra política o nuestra meta adelante... no podemos tener una demostración así por así. Porque requieren mucho tiempo, mucha planificación, muchas llamadas telefónicas... Esas marchas sólo ocurren si ayudan a mover nuestra política adelante”.

La movilización genera y atrae poder para la coalición, según Gray (1989), y nuestros datos lo confirman. La directora de Nyic dice: los “programas no construyen poder político para tu comunidad... pensamos mucho en cómo podemos crear suficiente masa crítica”. El director de Caelii también acentuó este aspecto. La movilización construye poder atrayendo conocimiento y habilidades de los aliados movilizados. La alianza de Causa con el movimiento pro-derechos sexuales es un claro ejemplo de cómo Causa aprendió estrategias y tácticas de aliados movilizados. Un fundador de Causa dice: “nos dieron una estrategia hermosa. Nos ayudaron a desarrollar nuestro plan, compuesto por un componente electoral, un componente comunitario, un componente mediático... Con esa estrategia derrotamos [a esos grupos anti-inmigrantes] dos veces”. Ndlon, Caelii y Nyic también movilizan a organizaciones externas en su planificación estratégica para complementar su conocimiento y habilidades internas.

Aparte de incrementar la base de conocimiento de la coalición, la movilización también legitima a la coalición. Causa y Ndlon destacaron la importancia de implicar a los propios beneficiarios en sus acciones para incrementar la legitimidad de las coaliciones, y en Nyic un miembro del personal dijo: la “movilización [de inmigrantes] no es el único indicador de cuán fuerte eres, pero sí que es *un* indicador”.

La movilización no sólo genera poder, también requiere poder. Las coaliciones utilizan sus conexiones y relaciones (lo que hemos llamado acceso) al movilizar. Un organizador de Caelii dice: “es una danza; muchos [de nuestros] miembros están en los consejos consultivos de políticos... así que tenemos capacidad para movilizar”. Ndlon, Nyic y Causa también utilizan su acceso a políticos, periodistas y funcionarios para recabar apoyos para sus acciones. Un responsable de programas de Nyic nos dijo: “pienso que hacemos un trabajo realmente bueno en cultivar a periodistas importantes. Realmente cuidamos esas relaciones”. Una base de poder importante a la hora de movilizar es, pues, el acceso a posibles aliados y contactos que proveen las relaciones de los miembros e integrantes de las coaliciones.

La movilización, muy ligada a la reflexión estratégica, genera apoyos de aliados y de medios de comunicación. La movilización genera legitimidad, conocimiento y acceso para la coalición, y utiliza a su vez las relaciones y el acceso. La movilización ayuda pues a gestionar directamente la paradoja de interacción con el sector público (cooperación/confrontación), proporcionando las bases de poder necesarias para planificar y ejecutar sus acciones de cooperación o confrontación.

Poder para cooperar y confrontar

La generación de las bases de poder es esencial para las coaliciones en su interacción con el sector público. Tal como nos lo dice un ex-coordinador de Causa, refiriéndose a los trabajadores agrícolas inmigrantes de Oregón: “para poder ejercer esta clase de presión a una industria [agrícola] muy poderosa que tiene mucho dinero, tiene mucha influencia, [con] los trabajadores peor pagados de América... El campo de juego está muy desequilibrado”. Es este campo desequilibrado que explica parcialmente por qué estas coaliciones son necesarias.

En su interacción con agentes públicos, y al gestionar la paradoja de la cooperación/confrontación, las coaliciones hacen uso sobre todo de su legitimidad y de su conocimiento. Estas bases de poder además de realzar la estrategia y la movilización, también ayudan a gestionar la cooperación y la confrontación directamente. La legitimidad externa, que otorga la diversidad interna de la coalición, o su expediente de éxitos anteriores, realza ambos modos de interacción: confrontación y cooperación. Una amenaza de confrontación o una oferta de cooperación es inútil si no es creíble.

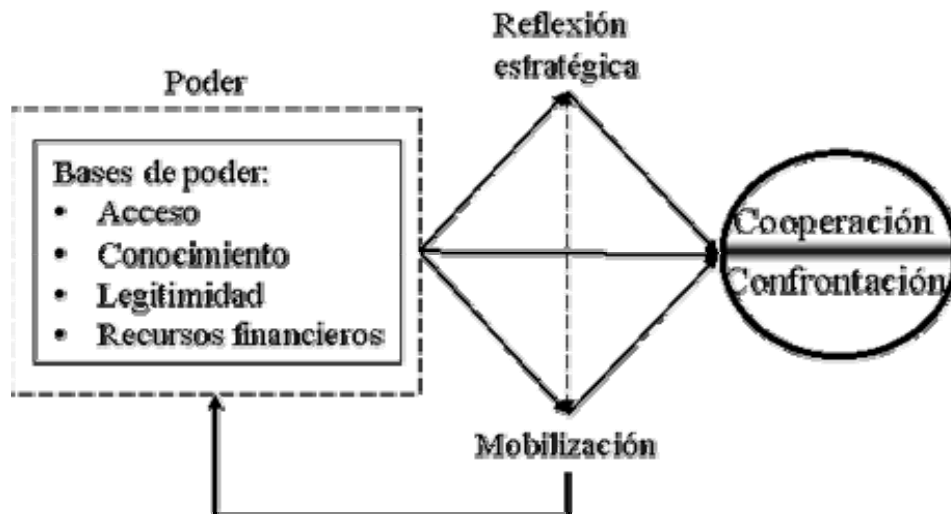
De manera similar, la base de conocimiento, incluyendo habilidades y formación, desempeña un

papel central en el manejo de la tensión paradójica de la cooperación/confrontación. Todas las coaliciones estudiadas trabajan para aumentar su base de conocimiento, particularmente vía la documentación de casos, de experiencias, de éxitos y de abusos. Un gerente de Causa destaca lo “poderosos” que son los testimonios y las experiencias documentadas, y el director de Caelii agrega, “[utilizamos] historias poderosas, y muchas, para convencer... las utilizamos repetidamente”. Esta manera de aumentar su base de conocimiento, también consolida la legitimidad de la coalición con respecto al Estado y al público en general.

La gestión de la paradoja de la interacción

El Cuadro N° 1 resume los resultados respecto a cómo se maneja la paradoja de la interacción, y ofrece una respuesta a nuestra pregunta de investigación específica: ¿cómo coaliciones exitosas de organizaciones no-lucrativas pro-inmigración gestionan la paradoja de la cooperación/confrontación al interactuar con el sector público? Las bases de poder, junto con la reflexión estratégica y la movilización manejan la paradoja de la interacción. Como explicamos, la paradoja se sostiene porque contribuye a la eficacia de las coaliciones. La cooperación/confrontación ocurre cuando las coaliciones intentan ser tan eficaces como sea posible en satisfacer sus misiones. La fidelidad a su misión es el auténtico valor; el ser coherente en el modo de interacción usado con los agentes del Estado no lo es.

Cuadro N° 1
La gestión de la interacción no-lucrativo/pública



Fuente: Elaboración propia.

Aunque todas las coaliciones aplican ambos polos de la paradoja de manera similar, existe una diferencia interesante. En el caso de Caelii, Causa y Ndlon, los dos polos de la tensión paradójica se aplican en diversos momentos temporales. En el caso de Nyic, los polos se aplican simultáneamente pero con diversas sub-unidades del mismo agente (el gobierno municipal). Esta diferencia puede ser debida al enfoque geográfico muy específico, la ciudad de Nueva York, y al gran tamaño de Nyic, que ha permitido que tenga acceso a muchos niveles y diversas unidades de la oficina del alcalde de la ciudad de Nueva York. Caelii, a pesar de tener también un enfoque específico en Chicago, no parece tener tanto acceso a la municipalidad -debido a sus pocos recursos humanos y un número más pequeño de miembros.

Conclusión

El estudio aquí presentado constata la paradójica relación que se da entre las coaliciones y el sector público. Además explica cómo se da esta paradoja y cómo se aplican en la praxis la confrontación y la cooperación: alternando los polos de manera temporal o aplicándolos con sub-unidades diferentes.

Además, se resalta que para los gerentes de estas coaliciones, combinar ambas estrategias no es contradictorio, ya que el valor fundamental para ellos no es la coherencia en la interacción con el sector público sino la fidelidad a su misión. También se identifican cuáles son los aspectos relevantes que las coaliciones deben tener en cuenta para combinar ambos polos de interacción y ser capaces de influir sobre el actor público y así avanzar en su misión: a saber, movilizar apoyo, y reflexionar estratégicamente, así como disponer de bases de poder -conocimiento, acceso, legitimidad y recursos financieros.

Ahora bien, mientras esta narración tiene una utilidad obvia para gerentes de coaliciones no-lucrativas, también creemos que la tiene para gerentes del sector público. Esta narración, en primer lugar, permite a gerentes públicos entender mejor cómo funcionan grupos de presión cuyo trabajo se centra principalmente en influenciar al sector público. En sociedades cada vez más interrelacionadas, la interacción también se incrementa entre el sector público y otros sectores. La comprensión del funcionamiento, la motivación y las actuaciones de estos grupos de presión puede hacer al sector público menos vulnerable. Como señala Moore (2006), el sector público está poco acostumbrado a reaccionar a las actuaciones estratégicas de los sectores privados, y por muy loable que los autores de este artículo encuentren las misiones de las cuatro coaliciones pro-inmigrantes estudiadas, el sector público debería poder tener alternativas a una posición de reactividad y pasividad ante éstas. Entender a las organizaciones que pretenden influir en él, debería permitir al sector público, por lo menos, ser consciente de las dinámicas en las que se ve envuelto, y quizás incluso ayudarle a ser proactivo en su relación con éstas.

Por último, creemos que la generalidad de este caso puede traspasar el sector de la inmigración en Estados Unidos. Aun siendo conscientes de la peculiaridad y el *modus operandi* específico de la política en Estados Unidos y la problemática particular de la inmigración en este país, el marco conceptual parece aplicable a cualquier actor que pretenda influenciar y presionar al sector público, tal y como demuestran las múltiples referencias a la literatura sobre movimientos sociales y el sector privado que hemos hecho a lo largo del texto.

Notas

¹ Una de las coaliciones estudiadas cambió de director durante nuestra investigación por lo que se entrevistaron ambos, la nueva directora y el director saliente.

² Los acontecimientos observados incluyeron reuniones estratégicas y asambleas anuales, y ejemplos de documentos estudiados son: estatutos, actas y agendas.

³ Estas coaliciones fueron pioneras en sus respectivas zonas geográficas y temáticas.

⁴ Sin embargo, vale la pena precisar que mientras que Frumkin se refiere a relaciones entre sectores, Page y nosotros nos estamos refiriendo a relaciones inter-organizativas.

Bibliografía

- Amason, Allen C. (1996), "Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams", en *Academy of Management Journal*, Vol. 39 N° 1, New York, pp. 123-148.
- Austin, David M. y Hasenfeld, Yeheskel (1985), "A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services", en *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 21 N° 4, pp. 351-364.
- Barnett, William P. y Carroll, Glenn R. (1987), "Competition and Mutualism among Early Telephone Companies", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32 N° 3, Ithaca, pp. 400-421.
- Bengtson, Maria y Kock, Soeren (2000), "'Coopetition' in Business Networks - to Cooperate and

- Compete Simultaneously”, en *Industrial Marketing Management*, Vol. 29 N° 5, pp. 411-427.
- Brandenburger, Adam y Nalebuff, Barry (1996), *Co-opetition*, New York, Doubleday.
- Bryson, John M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, John M. y Crosby, Barbara C. (1992), *Leadership for the Common Good Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Chrislip, David D. y Larson, Carl E. (1994), *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Clarke-Hill, Colin; Li, Huaning y Davies, Barry (2003), “The Paradox of Co-operation and Competition in Strategic Alliances: towards a Multi-Paradigm Approach”, en *Management Research News*, Vol. 26 N° 1, pp. 1-20.
- Crosby, B. C. y Bryson, J. M. (2005), *New Leadership for the Common Good*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- De Rond, Mark y Bouchikhi, Hamid (2004), “On the Dialectics of Strategic Alliances”, en *Organization Science*, Vol. 15 N° 1, pp. 56-69.
- Dodge, Jennifer (2006), *Discursive Practice and Environmental Politics: Enacting Democracy in Social Change Nonprofits*, New York, New York University, mimeo.
- Ebers, Mark (1997), “Explaining Inter-Organisational Network Formation”, en *The Formation of Inter-Organisational Networks*, Mark Ebers (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Ebers, Mark y Jarrillo, Carlos (1997), “The Construction, Forms, and Consequences of Industry Networks”, en *International Studies of Management and Organization*, Vol. 27 N° 4, pp. 3-22.
- Eisenhardt, Kathleen M. (2000), “Paradox, Spirals, Ambivalence: the New Language of Change and Pluralism”, en *Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 4, pp. 703-722.
- Emerson, Richard (1962), “Power-Dependence Relations”, en *American Sociological Review*, Vol. 27 N° 1, Washington, pp. 31-41.
- Foldy, Erica; Goldman, Laurie y Ospina, Sonia (2004), “Shaping Policy, Making History: the Role of Cognitive Shifts in Social Change Leadership”, paper presented at the 26th Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Atlanta, October 28-30.
- Ford, Jeffrey D. y Backoff, Robert W. (1988), “Organizational Change in and out of Dualities and Paradox”, en *Paradox and Transformation toward a Theory of Change in Organization and Management*, Kim S. Cameron y Robert E. Quinn (eds.), Cambridge, Ballinger Publishers.
- French, J. y Raven, B. (1959), “The Basis of Social Power”, en *Studies in Social Power*, Dorwin Cartwright (ed.), Ann Arbor, University of Michigan. Institute for Social Research. Research Center for Group Dynamics.
- Frumkin, Peter (2003), “The End of Public-Nonprofit Relations? A Comment on Plowden”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 32 N° 3, pp. 436-439.
- _____ (2000), “Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29 N° 2, pp. 345-348.
- Gamson, William A. (1975), *The Strategy of Social Protest*. Homewood, Dorsey Press.
- Gray, Barbara (1989), *Collaborating Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Hardy, C. y Phillips, N. (1998), “Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain”, en *Organization Science*, Vol. 9 N° 2, pp. 217-230.
- Heifetz, Ronald A. y Linsky, Marty (2002), “A Survival Guide for Leaders”, en *Harvard Business Review*, Vol. 80 N° 6, pp. 65-74.
- Heifetz, Ronald A. y Sinder, Riley M. (1991a), “Teaching and Assessing Leadership Courses: Part

- One”, en *National Forum*, Vol. 71 N° 1, pp. 21-26.
- _____ (1991b), “Teaching and Assessing Leadership Courses: Part Two”, *National Forum*, Vol. 71 N° 2, pp. 36-39.
- Hersey, Paul y Blanchard, Kenneth H. (1982), *Management of Organizational Behavior Utilizing Human Resources*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Huxham, Chris (2003), “Theorising Collaboration Practice”, en *Public Management Review*, Vol. 5 N° 3, London, pp. 401-424.
- Huxham, Chris y Beech, Nic (2003), “Contrary Prescriptions: Recognizing Good Practice Tensions in Management”, en *Organization Studies*, Vol. 24 N° 1, pp. 69-93.
- Isett, Kimberley Roussin y Provan, Keith G. (2005), “The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15 N° 1, pp. 149-165.
- Jacobs, Ronald N. y Glass, Daniel J. (2002), “Media Publicity and the Voluntary Sector: the Case of Nonprofit Organizations in New York City”, en *Voluntas*, Vol. 13 N° 3, pp. 235-254.
- Johnson, Barry (1992), *Polarity Management: Identifying and Managing Unsolvable Problems*, Amherst, HRD Press.
- Kaplan, R. E. y Kaiser, R. B. (2003), “Developing Versatile Leadership”, en *MIT Sloan Management Review*, Vol. 44 N° 4, pp. 19-26.
- Le Grand, Julian (1991), “Quasi-Markets and Social Policy”, *Economic Journal*, Vol. 101 N° 408, London, pp. 1256-1267.
- Luhmann, Niklas (1995), *Poder*, Rubí, Anthropos, Editorial del Hombre.
- March, James G. y Weil, Thierry (2005), *On Leadership*, Malden, Blackwell Publishers.
- Mendoza, Xavier (1991), “Algunas reflexiones acerca de la ‘transición al mercado’ de los servicios sociales”, documento presentado en Jornadas “Público-Privado y Bienestar Social”, Barcelona, España, 13 al 15 de febrero.
- Mizrahi, T. y Rosenthal, B. B. (2001), “Complexities of Coalition Building: Leaders’ Successes, Strategies, Struggles, and Solutions”, en *Social Work*, Vol. 46 N° 1, pp. 63-78.
- Monpetit, Eric; Scala, Francesca y Fortier, Isabelle (2004), “The Paradox of Deliberative Democracy: the National Action Committee on the Status of Women and Canada’s Policy on Reproductive Technology”, en *Policy Sciences*, Vol. 37 N° 2, Dordrecht, pp. 137-157.
- Moore, Mark H. (2006), “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, Caracas.
- Murnighan, J. Keith y Conlon, Donald E. (1991), “The Dynamics of Intense Work Groups: a Study of British String Quartets”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36 N° 2, Ithaca, pp. 165-186.
- Najam, Adil (2000), “The Four-C’s of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation”, en *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 10 N° 4, pp. 375-398.
- Ospina, Sonia y Saz-Carranza, Angel (2005), “Paradox and Collaboration in Coalition Work”, paper presented at the Annual Meeting of the Academy of Management: “A New Vision of Management in the 21st Century”, Honolulu, Hawaii, August 5-10.
- Page, Edward C. (1999), “The Insider/Outsider Distinction: an Empirical Investigation”, en *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 1 N° 2, pp. 205-214.
- Pellow, David N. (1999), “Framing Emerging Environmental Movement Tactics: Mobilizing Consensus, Demobilizing Conflict”, en *Sociological Forum*, Vol. 14 N° 4, pp. 659-684.
- Poole, Marshall Scott y Van de Ven, Andrew H. (1989), “Using a Paradox to Build Management and Organization Theories”, en *Academy of Management Review*, Vol. 14 N° 4, pp. 562-578.
- Price, A. D. F. y Newson, E. (2003), “Strategic Management: Consideration of Paradoxes, Processes, and Associated Concepts as Applied to Construction”, en *Journal of Management in Engineering*, Vol. 19 N° 4, pp. 183-192.

- Quinn, Robert E. y Cameron, Kim S. (1988), *Paradox and Transformation toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, Ballinger Publishers.
- Ring, Peter y Van de Ven, Andrew H. (1994), "Developmental Processes of Cooperative Inter-Organisational Relationships", en *Academy of Management Review*, Vol. 19 N° 1, pp. 90-119.
- Scott, W. Richard (1992), *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Smith, Steven y Lipsky, Michael (1993), *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sunaramurthy, Chamu y Lewis, Marianne (2003), "Control and Collaboration: Paradoxes of Governance", en *Academy of Management Review*, Vol. 28 N° 3, pp. 397-415.
- Tjosvold, Dean; Poon, Margaret y Yu, Zi-you (2005), "Team Effectiveness in China: Cooperative Conflict for Relationship Building", en *Human Relations*, Vol. 58 N° 3, pp. 341-367.
- Trist, Eric (1983), "Referent Organizations and the Development of Inter-Organizational Domains", en *Human Relations*, Vol. 36 N° 3, pp. 269-284.
- Valenzuela, Abel, Jr.; Theodore, Nik; Meléndez, Edwin y González, Ana Luz (2006), "On the Corner: Day Labor in the United States", Los Angeles, Center for the Study of Urban Poverty (CSUP Working Papers).
- Van de Ven, Andrew H. y Poole, Marshall Scott (1988), "Paradoxical Requirements for a Theory of Organizational Change", en *Paradox and Transformation toward a Theory of Change in Organization and Management*, Robert E. Quinn y Kim S. Cameron (eds.), Cambridge, Ballinger Publishers.
- Wolch, Jennifer (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, The Foundation Center.
- Young, Dennis R. (2000), "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29 N° 1, pp. 149-175.
- Zeitz, Gerald (1980), "Interorganizational Dialectics", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25 N° 1, Ithaca, pp. 72-89.
- Zeng, Ming y Chen, Xiao-Ping (2003), "Achieving Cooperation in Multiparty Alliances: a Social Dilemma Approach to Partnership Management", en *Academy of Management Review*, Vol. 28 N° 4, pp. 587-605.

¿Cómo gestionan las coaliciones no-lucrativas la paradoja de la cooperación/confrontación con el sector público? Estudio de un caso *

Angel Saz-Carranza

Introducción

La nueva estructura social llamada “economía mixta” (Austin y Hasenfeld, 1985), “cuasi-mercado” (Le Grand, 1991), “el Estado en la sombra” (Wolch, 1990), “gobierno a través de terceros” (Salamon, 1981), “el Estado contratante” (Smith y Lipsky, 1993), o “el Estado relacional” (Mendoza, 1991) implica la idea fundamental de un mundo correlacionado, donde los problemas actuales son “malvados”, están mal definidos, y requieren de soluciones complejas.

Este hecho ha desplazado la gerencia pública de un enfoque vertical e intra-organizativo tradicional hacia la gerencia relacional e inter-organizativa en contextos de poder fragmentado (Bryson y Crosby, 1992). Sin embargo, a pesar de la popularidad retórica de la que disfrutaban la gestión de redes y el liderazgo relacional, sigue habiendo una carencia de investigaciones empíricas en este campo (Ebers, 1997; Ebers y Jarrillo, 1997; Isett y Provan, 2005; Ring y Van de Ven, 1994).

Este trabajo pretende explorar la naturaleza inherentemente paradójica de las relaciones no-lucrativo/públicas entre cuatro coaliciones de organizaciones de inmigrantes en Estados Unidos y su interacción con diferentes estamentos del sector público. La pregunta de investigación que se plantea este estudio es: ¿cómo gestionan eficazmente las coaliciones no-lucrativas la paradoja de la cooperación/confrontación al interactuar con el sector público?

El nivel de análisis del estudio es la díada entre la coalición (de organizaciones no-lucrativas pro-inmigración) y la organización pública, y el enfoque es la gestión de la relación por parte de las coaliciones no-lucrativas. Aunque la aportación para gestores no-lucrativos es obvia, también puede ser útil para los gestores públicos. Esto es así, ya que como sostiene Moore (2006), el sector público suele tener menos capacidad de responder a los movimientos estratégicos de los actores privados, por lo que una comprensión de los motivos y las acciones estratégicas del *otro lado*, las coaliciones no-lucrativas en este caso, puede ser esclarecedor, e incluso aportar elementos para permitir al sector público pasar de una actitud reactiva en sus relaciones con grupos de presión a otra más pro-activa.

Este artículo se estructura de la siguiente manera: primero se presenta el marco teórico respecto a las relaciones no-lucrativas/públicas, el liderazgo relacional y el poder entre organizaciones. Sigue la descripción y justificación de la metodología utilizada, así como de la presentación de los casos de las coaliciones de inmigrantes estudiadas. Finalmente se presentan los resultados y las conclusiones.

1. La paradoja de las relaciones no-lucrativo/públicas

Las coaliciones pro-inmigrantes se relacionan tanto vía la confrontación como la cooperación con el sector público y esta paradoja les facilita ser efectivas en promover su misión (Ospina y Saz-Carranza, 2005). La paradoja de la confrontación y de la cooperación tiene que ver con las paradojas de la interacción que se dan entre una unidad y su relación con el entorno, entre las cuales la más típica es la tensión entre el conflicto y la cooperación (De Rond y Bouchikhi, 2004).

Cooperación y confrontación

La investigación sobre dinámicas de equipos ha encontrado que se dan simultáneamente el conflicto y

Recibido: 28-06-2007. Aceptado: 17-09-2007.

* Presentado originalmente al XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2007: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?, con el título: “La intersectorialidad público-privada vista desde el otro lado: de cómo las coaliciones de inmigrantes en Estados Unidos gestionan la cooperación y la confrontación con el sector público”. Obtuvo una Mención Honorífica.

el compromiso (Murnighan y Conlon, 1991) y también el conflicto cooperativo (Tjosvold, Poon y Yu, 2005). Investigadores han encontrado que las relaciones inter-organizativas implican a menudo la paradoja de la competencia de la cooperación (Clarke-Hill, Li y Davies, 2003; De Rond y Bouchikhi, 2004) y los intercambios tanto iguales como desiguales (Zeitz, 1980). Desde una perspectiva de la ecología organizativa, Barnett y Carroll (1987) ya encontraron tanto mutualismo como competencia entre compañías de teléfono: competencia entre las compañías al nivel organizativo, pero mutualismo a nivel sectorial, donde diversas compañías fortalecen el sector en general.

Además de estos resultados del sector empresarial, se han identificado contradicciones similares en los sectores no-lucrativo y público. Young (2000) identifica a nivel intersectorial una tríada de tipos de relaciones: suplementarias, complementarias, y adversarias. Al nivel inter-organizativo, Najam (2000) identifica cuatro tipos de relaciones no-lucrativo/públicas, según la similitud de metas y estrategias de las partes: cooperación, cooptación, complementariedad y confrontación. De manera parecida, Hardy y Phillips (1998) identifican la colaboración, la conformidad, la contención y la contestación como posibles tipos de relaciones entre agencias. Sin embargo, la paradoja como foco de investigación no se ha utilizado en investigaciones sobre relaciones no-lucrativo/públicas, a diferencia de lo que pasa con respecto al sector empresarial, donde se han identificado la competencia y la cooperación simultáneamente (Zeng y Chen, 2003), llamada a veces *coopetición* (Brandenburger y Nalebuff, 1996).

Liderazgo relacional y la gestión de paradojas

Los contextos inter-organizativos requieren una gestión diferente a la de los contextos intra-organizativos tradicionales debido a las diferentes barreras que tienen que incorporar (sectoriales, organizativas, valorativas), a la carencia de autoridad y la falta de jerarquía formal (Chrislip y Larson, 1994). Ante la falta de jerarquía, ni la autoridad ni las “rutinas programadas” son aplicables debido a la fragmentación de poder (Bryson y Crosby, 1992) y a la incertidumbre creada por la interacción de múltiples agentes autónomos (Huxham, 2003). Este tipo de contextos, por tanto, implican “desafíos adaptativos” (Heifetz y Linsky, 2002) cargados de paradojas.

Existe una cantidad limitada de investigaciones sobre la gestión de paradojas, dialécticas, tensiones y dilemas. Esta restringida literatura propone algunas maneras de gestionar estas dualidades. Una forma de enfrentar una paradoja es, simplemente, favorecer un polo sobre el otro (Surnamurthy y Lewis, 2003; Johnson, 1992). Otra forma es alcanzar un equilibrio entre los polos (Huxham y Beach 2003; Mizrahi y Rosenthal, 2001). Otra manera de gestionar una paradoja es alternar los polos (Van den Ven y Poole, 1988; Poole y Van den Ven, 1989), fomentando un polo con un subgrupo y el otro polo con otro subgrupo. De manera similar, los polos se pueden alternar temporalmente según la situación dada, como prescribe el “liderazgo circunstancial” (Heifetz y Sinder, 1991a y 1991b; Hersey y Blanchard, 1982) o como proponen Crosby y Bryson (2005) para gestionar colaboraciones intersectoriales según la etapa del ciclo de la política.

March y Weil (2005), por su parte, identifican tensiones inherentes al liderazgo. Las paradojas en el liderazgo exigen explorar, en vez de suprimir, las tensiones e implican un cambio de enfoque. Aceptar las paradojas en la gestión implica tolerar un nivel de caos (Eisenhardt, 2000) y requiere un cambio cognitivo y disposiciones y capacidades específicas (Quinn y Cameron, 1988). Asimismo, March y Weil (2005) indican que el potencial de las situaciones ambiguas y paradójicas está subestimado mientras que se sobrevalora la acción racional. Kaplan y Kaiser (2003) también proponen un liderazgo versátil que combina opuestos -control y delegación, estrategia y operatividad- y que sólo se puede alcanzar con lo que F. Scott Fitzgerald llamó “inteligencia de primer nivel,” que permite funcionar con dos polos contrarios.

Junto al liderazgo relacional, el poder también juega un papel importante en las relaciones no-lucrativo/públicas (Ospina y Saz-Carranza, 2005): las coaliciones se crean justamente para generar poder y enfrentarse al sector público. Se sabe que las organizaciones no-lucrativas de transformación

social centran sus esfuerzos en generar poder y que una creencia fundamental es que las desigualdades sociales son debidas al desequilibrio de poder entre actores sociales (Ospina y Saz-Carranza, 2005). El concepto de interdependencia de Emerson (1962) postula que si dos organizaciones son dependientes de una tercera más potente, las dos más débiles pueden juntarse para contrarrestar a la organización más fuerte. Los recursos, o las “bases de poder” (French y Raven, 1959), incluyen legitimidad, conocimiento y el capital financiero, entre otros.

En el sector de la inmigración, al cual los casos de este estudio pertenecen, las organizaciones pro-inmigración son claramente dependientes del Estado, puesto que la legislación y su ejecución afectan directamente a los inmigrantes. Por tanto, estas organizaciones se unen en coaliciones para generar poder y así satisfacer su misión (que es, en definitiva, fomentar los derechos de los inmigrantes), que las obliga inevitablemente a intentar influenciar a actores públicos.

Para responder a *cómo coaliciones exitosas de organizaciones no-lucrativas pro-inmigración gestionan la paradoja de la cooperación/confrontación al interactuar con el sector público*, hay que atender a una pregunta preliminar, a saber: *¿cómo se manifiesta la paradoja de la confrontación/cooperación?*

2. Métodos

Colección y análisis de datos

Para contestar a las preguntas de investigación hicimos, usando entrevistas, un estudio comparativo de cuatro casos de coaliciones pro-inmigración. Esta investigación es interpretativa y busca entender un mecanismo causal, a saber cómo se gestionan las relaciones inter-organizativas e intersectoriales. Para explorar esto, utilizamos múltiples casos, que es una estrategia adecuada para entender procesos complejos de gestión.

Para recoger datos, realizamos 22 entrevistas con 31 entrevistados (5 directores¹ de coaliciones, 12 individuos integrantes de la unidad de coordinación de la coalición y 13 gerentes de organizaciones miembros de las coaliciones mediante 7 entrevistas grupales, 11 individuales, y 3 entrevistas telefónicas), observamos docenas de acontecimientos² y consultamos centenares de documentos relacionados con los casos. Esta muestra teórica se determinó con tal de centrarse en el director de la coalición, pero “triangularlo” con las perspectivas de otros integrantes de las unidades de coordinación de las coaliciones y de integrantes de organizaciones miembros de la coalición.

Para el análisis de datos, primero se transcribieron las entrevistas y luego se codificaron usando el software de análisis cualitativo AtlasTi. Inicialmente, utilizamos códigos amplios, derivados de la literatura y nuestro marco teórico, aunque luego fuimos incorporando códigos “in-vivo” y “abiertos”. Al progresar el análisis, algunos códigos fueron modificados, otros agregados y otros eliminados. Utilizando matrices analíticas, primero los casos se analizaron independientemente y más adelante de manera comparativa.

La selección de los casos

Basados en una estrategia de muestreo teórico, utilizamos los criterios siguientes para seleccionar los cuatro casos de eficaces coaliciones pro-inmigración. Primero, todas las coaliciones están dirigidas por un ganador de un prestigioso premio concedido a gestores de organizaciones no-lucrativas y de cambio social. En segundo lugar, todas las coaliciones están formalizadas y llevan a cabo acciones conjuntas de denuncia y presión, y son coaliciones integradas por organizaciones independientes que trabajaban juntas para abordar problemas comunes. Tercero, todas las coaliciones trabajan en el área de la inmigración, un criterio incluido para realzar la comparabilidad entre los casos. Este último criterio afecta la validez externa de nuestra investigación ya que robustece la generalización analítica dentro de esta área de trabajo, aunque la debilita para áreas diferentes.

En este estudio entendemos por eficacia el grado de realización de la misión; sin embargo, no buscamos identificar coaliciones eficaces, sino explorar la gestión en coaliciones que ya han sido

identificadas como eficaces.

Las coaliciones son: la coalición de inmigración de Nueva York (Nyc); la coalición de inmigrantes asiáticos, africanos, europeos y latinos de Illinois (Caelii), Chicago; la red nacional de jornaleros (Ndlon), Estados Unidos; y Causa, la coalición de inmigración de Oregón. El trabajo de estas coaliciones es apoyar a las comunidades inmigrantes en sus áreas geográficas respectivas. Las cuatro coaliciones realizan actividades en tres áreas programáticas: educación cívica y técnica a inmigrantes; defensa de los derechos de inmigrantes; y capacitación y fortalecimiento de las organizaciones miembros de la coalición. La Tabla N° 1 resume sus características principales y sus misiones.

Tabla N° 1
Características básicas de los casos

Coalición	Presupuesto	Miembros (organizaciones)	Misión
Nyc (Nueva York)	2005: US\$ 2.167.560	164	Proveer a la comunidad inmigrante un espacio de discusión de temas urgentes y de acción colectiva para enfrentar dichos temas.
Causa (Oregón)	2006: US\$ 195.000	16	Promover los derechos de los inmigrantes y su bienestar, y combatir el creciente sentimiento anti-inmigración en Oregón.
Caelii (Chicago)	2006: US\$ \$1.690.218	20	Mejorar la calidad de vida de los inmigrantes y refugiados, y garantizar la dignidad y el respeto mediante la organización y la unión de comunidades, promoviendo una voz comunitaria en el debate político.
Ndlon (EE. UU.)	2004: US\$ 290.000	30	Fortalecer y expandir el trabajo de organizaciones de jornaleros para ser más efectivos y estratégicos en la construcción de liderazgo, promover los derechos de inmigrantes y jornaleros, desarrollando modelos efectivos de organización de inmigrantes y jornaleros.

Estas coaliciones han conquistado importantes logros -aunque el simple hecho de que se hayan formado en el fragmentario entorno inmigrante estadounidense y hayan funcionando por más de una década es ya un logro en sí mismo³. Por ejemplo, Caelii organizó una campaña para la reforma del INS (agencia de control de la inmigración en Estados Unidos) con más de 19.000 firmas, que dio lugar a la creación de un consejo de seguimiento y supervisión independiente. Hasta el momento, este consejo ha denunciado unos 800 casos ante el Congreso. Asimismo, Nyc movilizó a 60.000 inmigrantes en su campaña de educación del votante para las elecciones del 2000, que dieron lugar al registro de más de 200.000 nuevos ciudadanos. Causa a su vez ha sido fundamental para derrotar múltiples proyectos de ley anti-inmigrantes en la legislatura de Oregón desde 1998. Ndlon, en 2000, derrotó una ordenanza municipal del condado de Los Angeles que atentaba contra los derechos de los jornaleros; desde entonces ha desafiado múltiples ordenanzas en los tribunales, ha ayudado a crear siete centros de jornaleros, y ha llevado a cabo, junto con la Universidad de California, el primer estudio nacional sobre jornaleros (Valenzuela, Theodore, Meléndez y González, 2006).

Estas coaliciones forman parte del núcleo del movimiento pro-inmigración que fue capaz de bloquear en 2006 la reforma de la restrictiva ley de inmigración en el Congreso de los Estados Unidos. El impresionante séquito de las manifestaciones promovidas por estas coaliciones así lo revelan: en la reunión de Los Angeles del 25 de marzo, hubo 500.000 participantes, y el diario Los Angeles Times (2006) citó a miembros de Ndlon en su cobertura. Por otra parte, sólo durante junio de 2006, el New York Times le dedicó dos editoriales a Ndlon. Las manifestaciones promovidas por Caelii reunieron hasta 400.000 manifestantes el 1° de mayo, en Chicago, y el Chicago Tribune citó a uno de sus

miembros. Causa reunió en Salem el 9 de abril a 20.000 personas, y el New York Times citó a la directora de Nyc en su protesta ante decenas de miles de personas el 10 de abril. Estas coaliciones, por tanto, son eficaces, y capaces de retar a actores externos con tal de apoyar su propia misión.

3. Cooperación y confrontación: la paradoja de la interacción

Según Trist (1983), se puede hablar de un dominio organizativo cuando una población de organizaciones comparte una serie de problemas comunes. El sector de la inmigración es un dominio en ese sentido, compuesto por estas coaliciones de organizaciones, otras organizaciones no-lucrativas y las distintas organizaciones gubernamentales y políticas con las que interactúan. Todas las partes se enfrentan a una serie de problemas comunes (temas relacionados con la inmigración), aunque los diversos agentes vienen con diferentes perspectivas.

Tal y como dijo la directora saliente de Nyc en su discurso de despedida, el gobierno es un jugador tan importante para los propósitos de estas coaliciones que no pueden permitirse ignorarlo. Estas coaliciones combinan la confrontación y la cooperación con los agentes del Estado en su lucha por los derechos de los inmigrantes. Todas estas coaliciones utilizan la cooperación y la confrontación, ya sea con un senador o un alcalde, la agencia gubernamental de inmigración o el consejo de educación, aunque siempre dándole una oportunidad a la primera opción. El ex-coordinador de Causa lo pone así: “No se trata siempre de golpear. De hecho, lo que intentamos hacer es construir incrementalmente... y si ellos, después de una reunión, continúan [sin apoyar a la comunidad inmigrante], nosotros tomaremos otras acciones... ruedas de prensa, trabajos con los medios de comunicación, dando a la comunidad el mensaje que este individuo no les está apoyando”.

En uno de los actos de Causa que observamos, en Eugene, Oregón, habían invitado al alcalde y a candidatos al Senado, y aunque se dialogó educadamente entre todos, Causa no escondió su posición crítica en relación con algunas políticas de los asistentes. Ndlon, de manera similar, invitó a los representantes gubernamentales del departamento de la oficina de trabajo y seguridad -Occupational Safety and Health Administration (OSHA)- a su asamblea anual y, mientras dialogaba abiertamente con ellos, presentó sin tapujos y en público su posición contraria con respecto a algunas acciones gubernamentales polémicas. Ndlon, por tanto, combina generalmente el diálogo y reuniones con otras acciones antagónicas como los pleitos legales, las marchas y los boicoteos legales. Su coordinador nos dice: “Antes de tomar una decisión sobre si hacer una demostración o poner un pleito legal contra un municipio, intentamos siempre hablar... así que le damos una oportunidad a ese proceso, pero si no se avanza, lo llevamos a las calles”. Según él, la ventaja de la cooperación en relación con la confrontación es que humaniza los jornaleros a los ojos de la opinión pública: “Cuando traes los polis, cuando hablan con los trabajadores directamente, la relación cambia... se ven cara a cara. Eso es poder”.

En Chicago, Caelii también combina cooperación, dialogando con senadores y legisladores, a la vez que se enfrenta directamente a ellos. Nyc, de manera similar, a la vez que trabaja con varios departamentos del gobierno municipal de Nueva York, tales como salud o vivienda, confronta llevando a cabo marchas delante del ayuntamiento y escribe editoriales combativos. En Nyc están convencidos que su eficacia es debida a que aparte de denunciar y presionar también están dispuestos a reconocer el buen trabajo de la alcaldía cuando ésta se lo merece. La combinación de la cooperación y de la confrontación que llevan a cabo estas coaliciones se asemeja al *tit-for-tat* de Axelrod, donde el primer movimiento es la cooperación pero si la otra parte no corresponde, las coaliciones responden con la confrontación.

Este comportamiento dual de confrontación/cooperación se ha observado entre algunos movimientos ecologistas -menos confrontacionales que los tradicionales- que buscan soluciones de consenso, combinando ambas estrategias con sus opositores (Pellow, 1999). De manera similar, estudiosos de organizaciones de denuncia y protesta distinguen entre tres diversos tipos de relación con el Estado: autónomo y confrontacional, cooperativo y dual (Dodge, 2006; Monpetit, Scala y Fortier,

2004), esta última siendo la combinación de las dos anteriores.

De hecho, la existencia simultánea de la confrontación y cooperación corrobora a Scott (1992), según el cual la noción de la colaboración no-confrontativa es errónea. La confrontación, o la posibilidad de ella, es un regulador de la cooperación (Luhmann, 1995). La “sombra de la confrontación” puede que sea necesaria para la cooperación.

Además, en el caso específico de las relaciones no-lucrativo/públicas esta tensión es intrínseca (Frumkin, 2000). De facto, estudiando el fenómeno no-lucrativo/público, Page (1999) encuentra que si bien la distinción “insider/outsider” (la distinción entre una organización que intenta influir mediante la cooperación con el Estado [*insider*] y las que intentan influir mediante la denuncia y el choque [*outsider*]) es válida, desde luego no es binaria. Los grupos utilizan ambas estrategias y, más importante, las contrapartes gubernamentales entienden esta dualidad. Como dice Frumkin (2003), parafraseando a Fukuyama, la resolución de la tensión entre el sector no-lucrativo y el sector público marcaría “el final de la historia” en las relaciones no-lucrativo/público⁴.

Varias actividades de gestión y bases de poder son importantes a la hora de combinar la cooperación y la confrontación. Pero, quizás, lo más importante es el hecho de que estas coaliciones aplican estas alternativas en diferentes momentos. Es decir, se comienza con la cooperación y después se pasa a la confrontación en caso de necesidad. Además, Nycic combina ambas opciones en niveles diferentes, tal como lo demuestra el siguiente comentario de un responsable de programa de Nycic: “Con algunos responsables [gubernamentales] somos muy cordiales, hablamos mucho con ellos y tenemos muchas conversaciones... Algunos [de los responsables gubernamentales] no tienen bastantes recursos o suficiente apoyo o el alcalde no adjudica suficiente financiamiento... así que nuestras relaciones son cordiales, pero al mismo tiempo presionamos a su agencia o a su director... para conseguir que el alcalde a alguien en el consejo de la ciudad dé más recursos... Y somos muy francos. [Por ejemplo] le diremos al director de una unidad: ‘sabes, no te estamos golpeando a ti, es a tu agencia, [las protestas] no son sobre tu funcionamiento. Estás haciendo un buen trabajo’. Tenemos una imagen pública y otra privada. Hay diferentes tonos según con quien hablemos”.

Las observaciones del gestor de Nycic ilustran una diferencia entre Nycic y las otras tres redes. Solamente Nycic confronta y coopera con el mismo actor -el gobierno de la ciudad de Nueva York- al mismo tiempo. Caelii coopera con el Congreso y confronta con la oficina estatal de inmigración; Ndlon coopera con la policía local en un municipio y se enfrenta a la policía local de otro municipio; Causa se enfrenta a un senador y coopera con otro. Caelii, Causa y Ndlon combinan la cooperación y la cooperación con diferentes agentes, o con el mismo agente pero en diferentes momentos. Nycic, en cambio, se enfrenta y coopera con el gobierno de la ciudad de Nueva York al mismo tiempo. Pero esto lo hace con diferentes unidades dentro del mismo. Esto es debido, seguramente, al tamaño y la proximidad de Nycic con la municipalidad de Nueva York. Causa y Ndlon no tienen una interacción tan intensa con ningún grupo (debido a su cobertura regional y federal, respectivamente), y Caelii carece de tamaño y capacidad. Nycic, debido a su tamaño y proximidad, aplica tanto la cooperación y la confrontación al mismo tiempo con el mismo actor, aunque con diversas unidades dentro del mismo (por ejemplo, cooperando con un funcionario del departamento de vivienda pero enfrentándose a su comisario).

En el ámbito de las relaciones inter-organizativas entre empresas lucrativas se ha observado una práctica similar. Bengtson y Kock (2000) sugieren que en la “*coopetition*” entre compañías (cooperar y competir simultáneamente), la competencia y la cooperación suelen ocurrir entre unidades de negocio distintas: por ejemplo, compitiendo en las actividades más cercanas al cliente (ventas y marketing), y cooperando en las actividades más lejanas al cliente (desarrollo de productos).

Esta discusión nos permite responder a nuestra pregunta preliminar: *¿cómo se manifiesta la paradoja de la confrontación/cooperación?* Esta paradoja se da, pues, porque la cooperación y la confrontación ocurren a niveles o en momentos diferentes. En términos de Ford y Backoff (1988), se trata de una paradoja diacrónica o vertical.

4. La gestión de la paradoja de cooperación/confrontación

A la hora de gestionar la paradoja cooperación/confrontación, dos actividades parecen ser extremadamente relevantes. Primero, reflexionar estratégicamente es fundamental para saber cuándo y cómo aplicar un polo de la paradoja o el otro. En segundo lugar, la movilización es importante puesto que atrae del exterior hacia las coaliciones recursos y poder, que posteriormente se utilizan para movilizar aun más bases de poder, para reflexionar estratégicamente o interactuar directamente con el agente público.

La reflexión estratégica

Todas las unidades de coordinación de estas coaliciones invierten mucho tiempo y recursos en reflexionar estratégicamente, acentuando las implicaciones futuras de las alternativas estratégicas bajo consideración en su toma de decisiones (Bryson, 1995). Esta actividad, que surgió como concepto analítico de manera inductiva del análisis, es la que llamamos reflexión estratégica (en inglés “*strategizing*”). La reflexión estratégica emergió durante el análisis de los datos y se refiere al proceso de decidir cómo interactuar con el sector público, así como a desarrollar el plan de acción de la interacción.

La reflexión estratégica es de una importancia extrema, como lo demuestran las recientes manifestaciones de 2006 en los Estados Unidos, promovidas y apoyadas por estas coaliciones con el objetivo de influir sobre el debate del Congreso sobre inmigración.

- *Decidir cómo interactuar.* Decidir si se va a cooperar con, o por el contrario enfrentarse a, un actor público forma parte de la reflexión estratégica. Mientras que en el mundo empresarial, una empresa puede determinar hasta cierto punto si quiere interactuar con (“*bridging*”) o aislarse de su entorno (“*buffer*”), estas coaliciones no-lucrativas, debido a su misión que las obliga a intentar influenciar a agentes gubernamentales, sólo pueden decidir cómo interactuar. Decidir si cooperar o enfrentar es una opción difícil, como nos dice un responsable de programas de Nyc: “Es duro... necesitamos... escoger nuestras batallas. Hay muchas batallas, pero tenemos que ser realmente estratégicos al elegir cuáles son las más importantes para nosotros”. El director de Caelii también reconoce la importancia de este tipo de decisión: “A veces tenemos que decidir si vale la pena destruir ese puente [esa relación]”. De manera similar, la coordinadora de Causa resaltaba la importancia de “escoger tus luchas”; y también Ndlon, con sus recursos limitados, debe plantearse qué acciones priorizar.

Aun siendo un tema difícil, la dualidad de cooperar y confrontar con el agente público no se vive como una contradicción, ya que estas coaliciones tienen muy definida su misión y su propósito, que es en última instancia lo que determina qué opción escoger. El colaborar y/o confrontar con los agentes públicos es simplemente una opción estratégica, no una decisión cargada de valores: lo único irrenunciable es la misión. Resaltando este punto, la directora de Nyc contestó lo siguiente cuando fue preguntada si Nyc era una coalición cooperativa o confrontacional: “es una pregunta tonta”.

Al igual que en otros aspectos de gestión, la reflexión estratégica no está exenta de tensiones. Los miembros de estas coaliciones a menudo tienen diferentes opiniones respecto a qué táctica utilizar, y esto puede dar lugar a tensiones o divisiones internas. Como nos dice una responsable de programa de Nyc, se dan tensiones en relación con “cuán agresivo vas a ser con un actor gubernamental... cuál es la mejor manera para conseguir lo que nos proponemos. Las tácticas son un tema importante y a veces es difícil poner a todos los miembros de acuerdo”. Otro responsable de programa de Nyc comenta cómo desbloquean estas situaciones: “Aunque todos podamos tener ideas diferentes sobre cómo abordar el tema, todos estamos de acuerdo con que es necesario un acceso a servicios públicos en diferentes idiomas... nosotros centramos las discusiones en el ‘cómo’”. En Ndlon se daba el mismo tipo de discusiones entre miembros de la coalición.

El anterior comentario indica que los responsables de la unidad de coordinación mantienen las

discusiones entre los miembros de la coalición en un nivel cognitivo (el “cómo”); o sea, los desacuerdos internos a la coalición se centran en las opciones (cognitivas) más que en las diferencias personales (afectivas) (Amason, 1996). El conflicto cognitivo en equipos a menudo mejora su eficacia, mientras que el conflicto afectivo mina su funcionamiento.

En la reflexión estratégica, otro dilema es cómo interactuar e influenciar a un agente público sin legitimarlo. La coordinadora de Causa nos lo cuenta: “Tenemos que cerciorarnos que al interactuar [con algún agente público] no estamos legitimando aun más [al sistema]. Es muy difícil; a veces no sabes muy bien qué está pasando”. Ndlon y Caelii también viven esta dificultad al elegir el modo de interacción.

El decidir entre provocar un cambio social radical o apostar por el incrementalismo (Price y Newson, 2003) es un dilema intrínseco a la reflexión estratégica para todas las coaliciones. Esta actividad poco recalcada en la literatura sobre redes y coaliciones, está muy relacionada con la extensa literatura sobre negociación. Sin embargo, mientras que la literatura sobre negociación tiende a centrarse solamente en una (entre individuos o entre organizaciones), la reflexión estratégica tal y como la estamos utilizando en este estudio abarca dos niveles diferentes: la toma de decisión entre miembros de la coalición (un primer nivel), en referencia a qué tipo de interacción debe tener la coalición con un agente público externo (el segundo nivel).

- *La planificación de la interacción.* Además del componente de la toma de decisión, todas las coaliciones ponen énfasis en la planificación estratégica en general. Por ejemplo, planificar la temporalidad de la intervención e interacción es un componente crucial de la reflexión estratégica: “No ganamos si no tenemos un plan muy claro. Y eso lleva meses, años”, nos dijo un responsable de programas en Nyc. De hecho, durante una reunión estratégica para una campaña pro-inmigración de Causa a la que asistimos, se decidió retrasar la rueda de prensa lo máximo posible para evitar una contra-reacción de grupos opuestos.

Caelii también planifica cuidadosamente sus acciones. Como dice su director: “somos... pragmáticos... El análisis es muy importante en nuestro trabajo, la reflexión y el análisis... lo hacemos mucho... miramos qué funciona y qué no, y lo que no, lo cambiamos para la siguiente vez”.

También participamos en una sesión de estrategia de Ndlon, donde habían invitado a diversos aliados tales como sindicatos (Aclu) y abogados progresistas (Lccr). En esta reunión discutieron las estrategias legales a usar para rebatir ordenanzas municipales que perjudicaban a los jornaleros. Las estrategias fueron analizadas y los efectos futuros de tales estrategias fueron discutidos.

La reflexión estratégica, tal como la estamos utilizando aquí, se refiere a cómo las coaliciones determinan enfrentar y/o cooperar con un agente público, y cómo hacerlo. Esta actividad parece muy importante para manejar la paradoja de la confrontación/cooperación. Además, esta actividad tiene una importancia mayor, si cabe, en las relaciones no-lucrativo/públicas, puesto que las organizaciones del sector público no están generalmente bien capacitadas para responder a movimientos estratégicos de organizaciones privadas (Moore, 2006).

- *El poder de reflexionar estratégicamente.* El poder también es muy relevante en la reflexión estratégica. Gray (1989), de hecho, recalca la importancia del papel que juega el poder estratégico en la colaboración. Nosotros, encontramos que tres bases de poder -acceso, conocimiento y recursos financieros- juegan un papel importante en la reflexión estratégica.

El conocimiento y las habilidades son de una importancia fundamental para la reflexión estratégica. Estas habilidades son muy escasas en el sector de la inmigración, como nos dice un ex-coordinador de Causa: “Al final todo se decide en la negociación y cómo estás posicionado para salir con una victoria para tu comunidad. Y necesitas a veces organizar campañas alrededor del posicionamiento. Tenemos una escasez enorme [en estos movimientos] no sólo de habilidades de negociación sino también una escasez de pensamiento estratégico”.

Todas las coaliciones corroboran la importancia de capacidades, conocimiento y habilidades estratégicas.

Tener acceso a diferentes personas, recursos y sistemas es otra base de poder importante a la hora de reflexionar estratégicamente ya que permite adquirir conocimiento, habilidades e información esenciales. Un responsable de programas de Nyc enfatiza la importancia del acceso en una victoria reciente: “ganamos porque éramos eficaces... al movilizar estratégicamente a jugadores dominantes en el consejo de la ciudad”. De todos modos, el acceso puede también limitar las posibilidades estratégicas puesto que algunas acciones pueden comprometer relaciones importantes con aliados. “Intentamos tener cierta sensibilidad política... No deseamos quemar totalmente los vínculos, porque el resultado a largo plazo podría ser peor”, reconoce la coordinadora de Causa.

Además, y como cabe esperar, los recursos financieros son también importantes para la reflexión estratégica. Los recursos financieros son esenciales en un campo de batalla tan desigual como es el de la inmigración. El responsable de desarrollo de Ndlon ilustra este punto: “Bien, pienso que Ndlon está actualmente en una posición realmente buena. Ahora tenemos una persona a tiempo completo dedicada... a pensar en estrategias y alternativas para el financiamiento futuro”.

Generalmente, en el manejo de la paradoja de cooperación/confrontación, la reflexión estratégica es fundamental puesto que determina qué modo de interacción adoptar, cómo combinar ambas alternativas y cómo aplicarlas. El poder, y en concreto el conocimiento, el acceso y los recursos financieros contribuyen a la reflexión estratégica. La otra actividad importante para la gestión de la interacción de las coaliciones con el sector público es la movilización.

La movilización

La movilización -comportamientos dirigidos a desarrollar la implicación y el apoyo de actores importantes externos a la coalición- genera e incrementa la base de poder de la coalición, base que en última instancia se utiliza para confrontar (Gray, 1989).

El coordinador de NDLON explica la importancia de atraer y construir la base de poder de la coalición: “A veces hay que equilibrar la diferencia de poder... cuando tienes... a polis y concejales en contra de los jornaleros... metemos a otros actores pro-derechos civiles para equilibrar la diferencia de poder”. Todas las coaliciones resaltan este aspecto, el de buscar apoyos y aliados en sus luchas. Nyc moviliza incluso a actores de la administración. La directora de Nyc lo explica: “Hablamos con diferentes personas de la administración: alguien de la oficina del alcalde, alguien de la agencia, alguien del consejo... aun con un comisario incompetente debes poder hacer tu trabajo”.

Además de aliados, estas coaliciones también movilizan medios de comunicación y a los mismos inmigrantes. La movilización de medios y de gente son un indicador de fuerza de la coalición. Como dice un responsable de programas de Nyc: “La primera cosa que mira un consejero es... si hemos conseguido cobertura mediática. Si no hay cobertura... no sucedió”. De hecho, es bien sabido que para poder tener algún tipo de efecto, los movimientos sociales deben poder influir en la agenda mediática (Gamson, 1975; Jacobs y Glass, 2002). Estas cuatro coaliciones se toman muy en serio la gestión de los medios de comunicación -como demostraron en el debate del Congreso americano sobre inmigración del año 2006.

Además de movilizar otros agentes y los medios en apoyo de sus metas, las coaliciones movilizan a inmigrantes y simpatizantes de sus organizaciones miembro para conseguir cambios cognitivos respecto a cómo la sociedad percibe a los inmigrantes (Foldy, Goldman y Ospina, 2004). Como dijo el New York Times en un editorial, Ndlon moviliza para conquistar los “corazones y las mentes de la gente”. Causa y Caelii también movilizan a simpatizantes e inmigrantes para presionar a políticos y gerentes públicos, y popularizar su causa.

Las bases de poder, la movilización y la reflexión estratégica tienen una relación circular. El poder es necesario para movilizar, y la movilización genera, en parte, poder, que además es necesario para la reflexión estratégica. El coordinador de Causa explicita la relación circular entre estrategia y movilización: “Cuando estás... trabajando... con una comunidad vulnerable como la comunidad inmigrante, es importante identificar quiénes son tus aliados estratégicos y no permitir que te pongan en

contra de ellos”. Desde Nycic añaden: “Cada marcha o rueda de prensa debe ayudarnos a mover nuestra política o nuestra meta adelante... no podemos tener una demostración así por así. Porque requieren mucho tiempo, mucha planificación, muchas llamadas telefónicas... Esas marchas sólo ocurren si ayudan a mover nuestra política adelante”.

La movilización genera y atrae poder para la coalición, según Gray (1989), y nuestros datos lo confirman. La directora de Nycic dice: los “programas no construyen poder político para tu comunidad... pensamos mucho en cómo podemos crear suficiente masa crítica”. El director de Caelii también acentuó este aspecto. La movilización construye poder atrayendo conocimiento y habilidades de los aliados movilizados. La alianza de Causa con el movimiento pro-derechos sexuales es un claro ejemplo de cómo Causa aprendió estrategias y tácticas de aliados movilizados. Un fundador de Causa dice: “nos dieron una estrategia hermosa. Nos ayudaron a desarrollar nuestro plan, compuesto por un componente electoral, un componente comunitario, un componente mediático... Con esa estrategia derrotamos [a esos grupos anti-inmigrantes] dos veces”. Ndlon, Caelii y Nycic también movilizan a organizaciones externas en su planificación estratégica para complementar su conocimiento y habilidades internas.

Aparte de incrementar la base de conocimiento de la coalición, la movilización también legitima a la coalición. Causa y Ndlon destacaron la importancia de implicar a los propios beneficiarios en sus acciones para incrementar la legitimidad de las coaliciones, y en Nycic un miembro del personal dijo: la “movilización [de inmigrantes] no es el único indicador de cuán fuerte eres, pero sí que es *un* indicador”.

La movilización no sólo genera poder, también requiere poder. Las coaliciones utilizan sus conexiones y relaciones (lo que hemos llamado acceso) al movilizar. Un organizador de Caelii dice: “es una danza; muchos [de nuestros] miembros están en los consejos consultivos de políticos... así que tenemos capacidad para movilizar”. Ndlon, Nycic y Causa también utilizan su acceso a políticos, periodistas y funcionarios para recabar apoyos para sus acciones. Un responsable de programas de Nycic nos dijo: “pienso que hacemos un trabajo realmente bueno en cultivar a periodistas importantes. Realmente cuidamos esas relaciones”. Una base de poder importante a la hora de movilizar es, pues, el acceso a posibles aliados y contactos que proveen las relaciones de los miembros e integrantes de las coaliciones.

La movilización, muy ligada a la reflexión estratégica, genera apoyos de aliados y de medios de comunicación. La movilización genera legitimidad, conocimiento y acceso para la coalición, y utiliza a su vez las relaciones y el acceso. La movilización ayuda pues a gestionar directamente la paradoja de interacción con el sector público (cooperación/confrontación), proporcionando las bases de poder necesarias para planificar y ejecutar sus acciones de cooperación o confrontación.

Poder para cooperar y confrontar

La generación de las bases de poder es esencial para las coaliciones en su interacción con el sector público. Tal como nos lo dice un ex-coordinador de Causa, refiriéndose a los trabajadores agrícolas inmigrantes de Oregón: “para poder ejercer esta clase de presión a una industria [agrícola] muy poderosa que tiene mucho dinero, tiene mucha influencia, [con] los trabajadores peor pagados de América... El campo de juego está muy desequilibrado”. Es este campo desequilibrado que explica parcialmente por qué estas coaliciones son necesarias.

En su interacción con agentes públicos, y al gestionar la paradoja de la cooperación/confrontación, las coaliciones hacen uso sobre todo de su legitimidad y de su conocimiento. Estas bases de poder además de realzar la estrategia y la movilización, también ayudan a gestionar la cooperación y la confrontación directamente. La legitimidad externa, que otorga la diversidad interna de la coalición, o su expediente de éxitos anteriores, realza ambos modos de interacción: confrontación y cooperación. Una amenaza de confrontación o una oferta de cooperación es inútil si no es creíble.

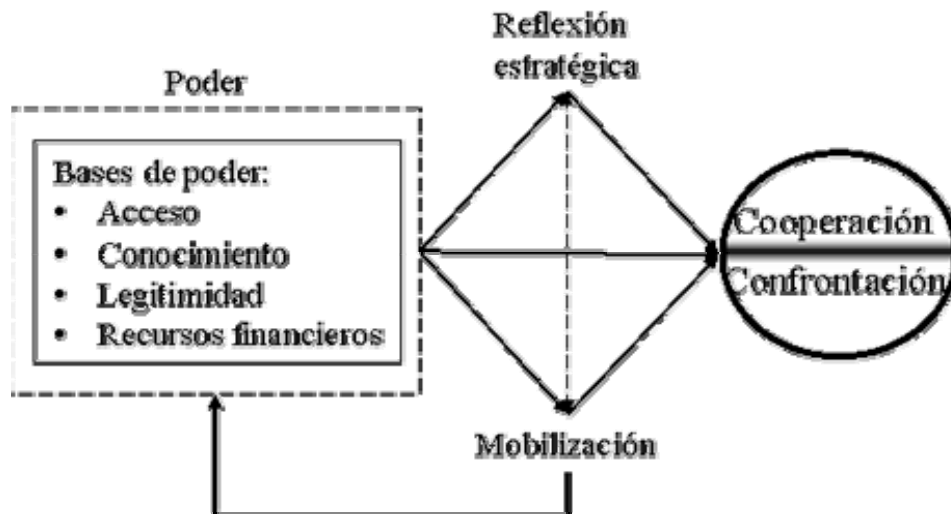
De manera similar, la base de conocimiento, incluyendo habilidades y formación, desempeña un

papel central en el manejo de la tensión paradójica de la cooperación/confrontación. Todas las coaliciones estudiadas trabajan para aumentar su base de conocimiento, particularmente vía la documentación de casos, de experiencias, de éxitos y de abusos. Un gerente de Causa destaca lo “poderosos” que son los testimonios y las experiencias documentadas, y el director de Caelii agrega, “[utilizamos] historias poderosas, y muchas, para convencer... las utilizamos repetidamente”. Esta manera de aumentar su base de conocimiento, también consolida la legitimidad de la coalición con respecto al Estado y al público en general.

La gestión de la paradoja de la interacción

El Cuadro N° 1 resume los resultados respecto a cómo se maneja la paradoja de la interacción, y ofrece una respuesta a nuestra pregunta de investigación específica: ¿cómo coaliciones exitosas de organizaciones no-lucrativas pro-inmigración gestionan la paradoja de la cooperación/confrontación al interactuar con el sector público? Las bases de poder, junto con la reflexión estratégica y la movilización manejan la paradoja de la interacción. Como explicamos, la paradoja se sostiene porque contribuye a la eficacia de las coaliciones. La cooperación/confrontación ocurre cuando las coaliciones intentan ser tan eficaces como sea posible en satisfacer sus misiones. La fidelidad a su misión es el auténtico valor; el ser coherente en el modo de interacción usado con los agentes del Estado no lo es.

Cuadro N° 1
La gestión de la interacción no-lucrativo/pública



Fuente: Elaboración propia.

Aunque todas las coaliciones aplican ambos polos de la paradoja de manera similar, existe una diferencia interesante. En el caso de Caelii, Causa y Ndlon, los dos polos de la tensión paradójica se aplican en diversos momentos temporales. En el caso de Nyic, los polos se aplican simultáneamente pero con diversas sub-unidades del mismo agente (el gobierno municipal). Esta diferencia puede ser debida al enfoque geográfico muy específico, la ciudad de Nueva York, y al gran tamaño de Nyic, que ha permitido que tenga acceso a muchos niveles y diversas unidades de la oficina del alcalde de la ciudad de Nueva York. Caelii, a pesar de tener también un enfoque específico en Chicago, no parece tener tanto acceso a la municipalidad -debido a sus pocos recursos humanos y un número más pequeño de miembros.

Conclusión

El estudio aquí presentado constata la paradójica relación que se da entre las coaliciones y el sector público. Además explica cómo se da esta paradoja y cómo se aplican en la praxis la confrontación y la cooperación: alternando los polos de manera temporal o aplicándolos con sub-unidades diferentes.

Además, se resalta que para los gerentes de estas coaliciones, combinar ambas estrategias no es contradictorio, ya que el valor fundamental para ellos no es la coherencia en la interacción con el sector público sino la fidelidad a su misión. También se identifican cuáles son los aspectos relevantes que las coaliciones deben tener en cuenta para combinar ambos polos de interacción y ser capaces de influir sobre el actor público y así avanzar en su misión: a saber, movilizar apoyo, y reflexionar estratégicamente, así como disponer de bases de poder -conocimiento, acceso, legitimidad y recursos financieros.

Ahora bien, mientras esta narración tiene una utilidad obvia para gerentes de coaliciones no-lucrativas, también creemos que la tiene para gerentes del sector público. Esta narración, en primer lugar, permite a gerentes públicos entender mejor cómo funcionan grupos de presión cuyo trabajo se centra principalmente en influenciar al sector público. En sociedades cada vez más interrelacionadas, la interacción también se incrementa entre el sector público y otros sectores. La comprensión del funcionamiento, la motivación y las actuaciones de estos grupos de presión puede hacer al sector público menos vulnerable. Como señala Moore (2006), el sector público está poco acostumbrado a reaccionar a las actuaciones estratégicas de los sectores privados, y por muy loable que los autores de este artículo encuentren las misiones de las cuatro coaliciones pro-inmigrantes estudiadas, el sector público debería poder tener alternativas a una posición de reactividad y pasividad ante éstas. Entender a las organizaciones que pretenden influir en él, debería permitir al sector público, por lo menos, ser consciente de las dinámicas en las que se ve envuelto, y quizás incluso ayudarlo a ser proactivo en su relación con éstas.

Por último, creemos que la generalidad de este caso puede traspasar el sector de la inmigración en Estados Unidos. Aun siendo conscientes de la peculiaridad y el *modus operandi* específico de la política en Estados Unidos y la problemática particular de la inmigración en este país, el marco conceptual parece aplicable a cualquier actor que pretenda influenciar y presionar al sector público, tal y como demuestran las múltiples referencias a la literatura sobre movimientos sociales y el sector privado que hemos hecho a lo largo del texto.

Notas

¹ Una de las coaliciones estudiadas cambió de director durante nuestra investigación por lo que se entrevistaron ambos, la nueva directora y el director saliente.

² Los acontecimientos observados incluyeron reuniones estratégicas y asambleas anuales, y ejemplos de documentos estudiados son: estatutos, actas y agendas.

³ Estas coaliciones fueron pioneras en sus respectivas zonas geográficas y temáticas.

⁴ Sin embargo, vale la pena precisar que mientras que Frumkin se refiere a relaciones entre sectores, Page y nosotros nos estamos refiriendo a relaciones inter-organizativas.

Bibliografía

- Amason, Allen C. (1996), "Distinguishing the Effects of Functional and Dysfunctional Conflict on Strategic Decision Making: Resolving a Paradox for Top Management Teams", en *Academy of Management Journal*, Vol. 39 N° 1, New York, pp. 123-148.
- Austin, David M. y Hasenfeld, Yeheskel (1985), "A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services", en *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 21 N° 4, pp. 351-364.
- Barnett, William P. y Carroll, Glenn R. (1987), "Competition and Mutualism among Early Telephone Companies", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32 N° 3, Ithaca, pp. 400-421.
- Bengtson, Maria y Kock, Soeren (2000), "'Coopetition' in Business Networks - to Cooperate and

- Compete Simultaneously”, en *Industrial Marketing Management*, Vol. 29 N° 5, pp. 411-427.
- Brandenburger, Adam y Nalebuff, Barry (1996), *Co-opetition*, New York, Doubleday.
- Bryson, John M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Bryson, John M. y Crosby, Barbara C. (1992), *Leadership for the Common Good Tackling Public Problems in a Shared-Power World*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Chrislip, David D. y Larson, Carl E. (1994), *Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Clarke-Hill, Colin; Li, Huaning y Davies, Barry (2003), “The Paradox of Co-operation and Competition in Strategic Alliances: towards a Multi-Paradigm Approach”, en *Management Research News*, Vol. 26 N° 1, pp. 1-20.
- Crosby, B. C. y Bryson, J. M. (2005), *New Leadership for the Common Good*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- De Rond, Mark y Bouchikhi, Hamid (2004), “On the Dialectics of Strategic Alliances”, en *Organization Science*, Vol. 15 N° 1, pp. 56-69.
- Dodge, Jennifer (2006), *Discursive Practice and Environmental Politics: Enacting Democracy in Social Change Nonprofits*, New York, New York University, mimeo.
- Ebers, Mark (1997), “Explaining Inter-Organisational Network Formation”, en *The Formation of Inter-Organisational Networks*, Mark Ebers (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Ebers, Mark y Jarrillo, Carlos (1997), “The Construction, Forms, and Consequences of Industry Networks”, en *International Studies of Management and Organization*, Vol. 27 N° 4, pp. 3-22.
- Eisenhardt, Kathleen M. (2000), “Paradox, Spirals, Ambivalence: the New Language of Change and Pluralism”, en *Academy of Management Review*, Vol. 25 N° 4, pp. 703-722.
- Emerson, Richard (1962), “Power-Dependence Relations”, en *American Sociological Review*, Vol. 27 N° 1, Washington, pp. 31-41.
- Foldy, Erica; Goldman, Laurie y Ospina, Sonia (2004), “Shaping Policy, Making History: the Role of Cognitive Shifts in Social Change Leadership”, paper presented at the 26th Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Atlanta, October 28-30.
- Ford, Jeffrey D. y Backoff, Robert W. (1988), “Organizational Change in and out of Dualities and Paradox”, en *Paradox and Transformation toward a Theory of Change in Organization and Management*, Kim S. Cameron y Robert E. Quinn (eds.), Cambridge, Ballinger Publishers.
- French, J. y Raven, B. (1959), “The Basis of Social Power”, en *Studies in Social Power*, Dorwin Cartwright (ed.), Ann Arbor, University of Michigan. Institute for Social Research. Research Center for Group Dynamics.
- Frumkin, Peter (2003), “The End of Public-Nonprofit Relations? A Comment on Plowden”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 32 N° 3, pp. 436-439.
- _____ (2000), “Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29 N° 2, pp. 345-348.
- Gamson, William A. (1975), *The Strategy of Social Protest*. Homewood, Dorsey Press.
- Gray, Barbara (1989), *Collaborating Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Hardy, C. y Phillips, N. (1998), “Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain”, en *Organization Science*, Vol. 9 N° 2, pp. 217-230.
- Heifetz, Ronald A. y Linsky, Marty (2002), “A Survival Guide for Leaders”, en *Harvard Business Review*, Vol. 80 N° 6, pp. 65-74.
- Heifetz, Ronald A. y Sinder, Riley M. (1991a), “Teaching and Assessing Leadership Courses: Part

- One”, en *National Forum*, Vol. 71 N° 1, pp. 21-26.
- _____ (1991b), “Teaching and Assessing Leadership Courses: Part Two”, *National Forum*, Vol. 71 N° 2, pp. 36-39.
- Hersey, Paul y Blanchard, Kenneth H. (1982), *Management of Organizational Behavior Utilizing Human Resources*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Huxham, Chris (2003), “Theorising Collaboration Practice”, en *Public Management Review*, Vol. 5 N° 3, London, pp. 401-424.
- Huxham, Chris y Beech, Nic (2003), “Contrary Prescriptions: Recognizing Good Practice Tensions in Management”, en *Organization Studies*, Vol. 24 N° 1, pp. 69-93.
- Isett, Kimberley Roussin y Provan, Keith G. (2005), “The Evolution of Dyadic Interorganizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15 N° 1, pp. 149-165.
- Jacobs, Ronald N. y Glass, Daniel J. (2002), “Media Publicity and the Voluntary Sector: the Case of Nonprofit Organizations in New York City”, en *Voluntas*, Vol. 13 N° 3, pp. 235-254.
- Johnson, Barry (1992), *Polarity Management: Identifying and Managing Unsolvable Problems*, Amherst, HRD Press.
- Kaplan, R. E. y Kaiser, R. B. (2003), “Developing Versatile Leadership”, en *MIT Sloan Management Review*, Vol. 44 N° 4, pp. 19-26.
- Le Grand, Julian (1991), “Quasi-Markets and Social Policy”, *Economic Journal*, Vol. 101 N° 408, London, pp. 1256-1267.
- Luhmann, Niklas (1995), *Poder*, Rubí, Anthropos, Editorial del Hombre.
- March, James G. y Weil, Thierry (2005), *On Leadership*, Malden, Blackwell Publishers.
- Mendoza, Xavier (1991), “Algunas reflexiones acerca de la ‘transición al mercado’ de los servicios sociales”, documento presentado en Jornadas “Público-Privado y Bienestar Social”, Barcelona, España, 13 al 15 de febrero.
- Mizrahi, T. y Rosenthal, B. B. (2001), “Complexities of Coalition Building: Leaders’ Successes, Strategies, Struggles, and Solutions”, en *Social Work*, Vol. 46 N° 1, pp. 63-78.
- Monpetit, Eric; Scala, Francesca y Fortier, Isabelle (2004), “The Paradox of Deliberative Democracy: the National Action Committee on the Status of Women and Canada’s Policy on Reproductive Technology”, en *Policy Sciences*, Vol. 37 N° 2, Dordrecht, pp. 137-157.
- Moore, Mark H. (2006), “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 34, Caracas.
- Murnighan, J. Keith y Conlon, Donald E. (1991), “The Dynamics of Intense Work Groups: a Study of British String Quartets”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36 N° 2, Ithaca, pp. 165-186.
- Najam, Adil (2000), “The Four-C’s of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation”, en *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 10 N° 4, pp. 375-398.
- Ospina, Sonia y Saz-Carranza, Angel (2005), “Paradox and Collaboration in Coalition Work”, paper presented at the Annual Meeting of the Academy of Management: “A New Vision of Management in the 21st Century”, Honolulu, Hawaii, August 5-10.
- Page, Edward C. (1999), “The Insider/Outsider Distinction: an Empirical Investigation”, en *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 1 N° 2, pp. 205-214.
- Pellow, David N. (1999), “Framing Emerging Environmental Movement Tactics: Mobilizing Consensus, Demobilizing Conflict”, en *Sociological Forum*, Vol. 14 N° 4, pp. 659-684.
- Poole, Marshall Scott y Van de Ven, Andrew H. (1989), “Using a Paradox to Build Management and Organization Theories”, en *Academy of Management Review*, Vol. 14 N° 4, pp. 562-578.
- Price, A. D. F. y Newson, E. (2003), “Strategic Management: Consideration of Paradoxes, Processes, and Associated Concepts as Applied to Construction”, en *Journal of Management in Engineering*, Vol. 19 N° 4, pp. 183-192.

- Quinn, Robert E. y Cameron, Kim S. (1988), *Paradox and Transformation toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, Ballinger Publishers.
- Ring, Peter y Van de Ven, Andrew H. (1994), "Developmental Processes of Cooperative Inter-Organisational Relationships", en *Academy of Management Review*, Vol. 19 N° 1, pp. 90-119.
- Scott, W. Richard (1992), *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Smith, Steven y Lipsky, Michael (1993), *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sunaramurthy, Chamu y Lewis, Marianne (2003), "Control and Collaboration: Paradoxes of Governance", en *Academy of Management Review*, Vol. 28 N° 3, pp. 397-415.
- Tjosvold, Dean; Poon, Margaret y Yu, Zi-you (2005), "Team Effectiveness in China: Cooperative Conflict for Relationship Building", en *Human Relations*, Vol. 58 N° 3, pp. 341-367.
- Trist, Eric (1983), "Referent Organizations and the Development of Inter-Organizational Domains", en *Human Relations*, Vol. 36 N° 3, pp. 269-284.
- Valenzuela, Abel, Jr.; Theodore, Nik; Meléndez, Edwin y González, Ana Luz (2006), "On the Corner: Day Labor in the United States", Los Angeles, Center for the Study of Urban Poverty (CSUP Working Papers).
- Van de Ven, Andrew H. y Poole, Marshall Scott (1988), "Paradoxical Requirements for a Theory of Organizational Change", en *Paradox and Transformation toward a Theory of Change in Organization and Management*, Robert E. Quinn y Kim S. Cameron (eds.), Cambridge, Ballinger Publishers.
- Wolch, Jennifer (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, The Foundation Center.
- Young, Dennis R. (2000), "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29 N° 1, pp. 149-175.
- Zeitz, Gerald (1980), "Interorganizational Dialectics", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25 N° 1, Ithaca, pp. 72-89.
- Zeng, Ming y Chen, Xiao-Ping (2003), "Achieving Cooperation in Multiparty Alliances: a Social Dilemma Approach to Partnership Management", en *Academy of Management Review*, Vol. 28 N° 4, pp. 587-605.

Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social*

Vidal Llerenas Morales

El objetivo de este artículo es hacer un análisis de lo que es y debe ser la contraloría social como un mecanismo social para la rendición de cuentas. La reflexión pretende mostrar cómo un instrumento de este tipo es fundamental cuando lo que se quiere es asegurar que un programa de gobierno cumpla sus objetivos en el campo del desarrollo social. Para efectos de este trabajo se hará uso del concepto de contraloría social en los términos de la Ley de Desarrollo Social de México, que considera a esta figura como el mecanismo por medio del cual los beneficiarios de los programas sociales participan en la vigilancia y evaluación de las políticas a través de esquemas establecidos en los propios programas. En ese sentido, se considera que la contraloría social es un esquema de rendición social de cuentas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) en un sentido amplio¹, ya que contempla acciones de transparencia, intercambio de información, evaluación y control por parte de los beneficiarios para con las políticas a las que tienen derecho².

A lo largo del texto se argumentará que la participación de los beneficiarios de un programa social en procesos de rendición de cuentas es: 1) una condición para que sea posible otorgar a los implementadores de las políticas mayor autonomía en lo técnico, pero, al mismo tiempo, hacerlos responsables en lo político (es decir, para que las decisiones técnicas sean acompañadas de una justificación y de compromisos con los beneficiarios); 2) una condición necesaria para combatir las patologías de las políticas públicas, que pueden ser críticas en los programas sociales (corrupción, captura, clientelismo, ineficacia, ineptitud e ineficiencia); 3) una manera de lograr que los beneficiarios formen parte de la política pública y se conviertan en tomadores de decisiones, lo que aseguraría que las acciones sociales correspondan a lo que las personas en situaciones de marginación demandan y que sus intereses sean preservados (es decir, que los actores que supuestamente se quiere beneficiar sean obligatoriamente tomados en cuenta); 4) una alternativa para la formación de ciudadanía y el empoderamiento de actores sociales que normalmente se encuentran en una situación de desventaja frente a actores estatales (lo que también permitiría que dichos actores ganen capacidad de agencia en otros ámbitos de lo público); y 5) una manera de ayudar a lograr una relación de corresponsabilidad con la sociedad, que potencialmente genere sinergias entre actores estatales y no-estatales para resolver problemas públicos tan complejos y específicos como el de la pobreza en una comunidad determinada (bajo el entendido de que no siempre las políticas públicas exclusivamente estatales son suficientes para resolver problemas sociales).

Por supuesto, no cualquier mecanismo de contraloría social sirve para los propósitos mencionados. De hecho, la literatura ha señalado el potencial peligro de esquemas en los que se establece la obligación de desarrollar formas de participación como una condición para ejercer recursos o participar en políticas (Heeks, 1999). En esos casos se corre el riesgo de que la participación se simule, o sea capturada, o se convierta en un obstáculo para la eficiente implementación de la política. Eso conduce al interesante reto de plantear cuáles son los elementos necesarios para que un esquema de contraloría social funcione como un mecanismo efectivo de vigilancia y evaluación de la acción pública por parte de personas que tienen dificultades serias para hacer cumplir sus derechos frente al

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 15-01-2007.

* Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

El autor agradece a Arcelia Martínez, Elisa Saldaña, Juan Manuel García y Felipe Hevia las múltiples discusiones con respecto al tema de la rendición social de cuentas. Por supuesto, las opiniones del artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente corresponden a la de la institución en la que labora.

Estado, y que, a la vez, buena parte de sus posibilidades de desarrollo y calidad de vida dependen del apoyo que reciben de la política y de los servicios públicos sociales.

A lo largo del texto se hará referencia a tres marcos teóricos. Uno es el que ha identificado procesos sociales de rendición de cuentas en el contexto de los estudios con respecto a las cualidades de las democracias (Ackerman, 2005; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Se trata de mecanismos distintos o adicionales a los “pesos y contrapesos” clásicos de un sistema democrático (agencias independientes, vigilancia entre poderes, voz ciudadana en la opinión pública), que refieren a acciones específicas de actores sociales para vigilar al gobierno, ya sea de manera institucionalizada o no. El otro es la idea de gobernanza como una concepción de lo público que trasciende lo estatal (Aguilar, 2006; Peters, 2004; Bresser y Cunill, 1998; Bresser, 2004; Cunill, 2004). En esta lógica, la acción de las agencias estatales, más que proveer o subcontratar bienes o servicios, tiene como tarea coordinar las acciones de distintos actores de la sociedad para alcanzar fines públicos. Por lo tanto, la rendición de cuentas se basa en responsabilidades compartidas entre instituciones estatales y ciudadanos. El tercer marco es el que, como alternativa a los enfoques focalizados de combate a la pobreza, promueve la participación ciudadana como condición necesaria para mejorar la calidad de los servicios sociales (Cornwall y Gaventa, 2001). En este caso, los procesos de rendición de cuentas directa a los ciudadanos son fundamentales para asegurar que los servicios se concreten en contextos en donde existen, de hecho, enormes diferencias de poder entre los actores estatales y los que utilizan los servicios.

La contraloría social no pretende agotar ni abarcar todas las formas de participación del ciudadano en políticas públicas de desarrollo social. Ni todas las políticas sociales requieren de esquemas de participación en todo el ciclo de la política, ni toda la participación debe canalizarse por medio de la contraloría social. Sin embargo, la participación social para la rendición de cuentas es: 1) un derecho que tienen los ciudadanos que son beneficiarios de programas sociales y, por lo tanto, dicha figura debe ser incluida en toda política social de un gobierno democrático; y 2) una condición para que se genere confianza entre los actores estatales y los no estatales y, por lo tanto, una condición necesaria para que se desarrollen otras formas de participación para la promoción del desarrollo social. En otras palabras, si bien la pertinencia de la participación social en las políticas de combate a la pobreza depende de las características de cada problema que se piensa resolver (habida cuenta de que la participación tiene grandes virtudes pero también puede llevar a que el Estado rehuya asumir responsabilidades), no existe un argumento en contra de que los ciudadanos, en todos los casos, tengan abierta la puerta a participar en esquemas de rendición social de cuentas en sentido amplio (Cornwall y Gaventa, 2001).

Nuestra argumentación parte de la necesidad de concebir a las personas que reciben apoyos de los programas sociales como ciudadanos con el pleno derecho a vigilar los programas de gobierno, y de pedir y obtener respuestas por parte de las autoridades. Estos ciudadanos, en contextos de pobreza y marginación, enfrentan serias dificultades para ejercer dicho derecho, además de que los proveedores de los servicios públicos no siempre tienen los incentivos para desarrollar bien su trabajo. Por el contrario, lo que la literatura señala es que, en la provisión de servicios a los pobres, sistemáticamente se tienen problemas como que los recursos son desviados, no llegan a la población objetivo, la calidad es deficiente, existen dificultades en el acceso y se presentan serios problemas para su correcto monitoreo y fiscalización (Singh y Shah, 2004). Un ejemplo de este fenómeno se puede encontrar en los monitoreos realizados por organizaciones sociales al programa Oportunidades, de México, en el que se encuentran problemas claramente relacionados con las asimetrías de poder entre beneficiarios y proveedores, como el mal trato por parte de los médicos, que además no llevan un control adecuado de los suplementos alimenticios. Otras investigaciones (Martínez Bordon, 2004) encuentran fallas en la provisión de los servicios educativos debido a la falta de control de la comunidad sobre los profesores de escuelas secundarias.

Las dificultades en la provisión ante las asimetrías de poder y las deficiencias de los mecanismos formales de control en las comunidades en las que se ofrecen los servicios, hacen inviable concebir a

los beneficiarios como clientes o, en su caso, obliga a redefinir el concepto de cliente hacia el de cliente-ciudadano. Es evidente que los ciudadanos en esas comunidades no pueden elegir entre los proveedores de los servicios que reciben y, por tanto, la elección no funciona como un mecanismo para castigar a los malos proveedores. Además es prácticamente imposible que un proveedor pueda asegurar que va a ofrecer los servicios con calidad y que los beneficiarios recurran a y obtengan resultados de los mecanismos formales de control para denunciar irregularidades. En los programas sociales participa una multitud de actores estatales de diferentes ámbitos de gobierno, los que no siempre tienen facultades legales para monitorearse entre sí. El ciudadano, en esas condiciones, tiene que conocer un complejo entramado legal para poder llevar su denuncia a la instancia adecuada y para concluir un proceso.

Historia de la contraloría social en México

En México, los esquemas de contraloría social surgen para resarcir las evidentes fallas de los sistemas formales de control y asegurar de esa manera el buen desarrollo de los programas de desarrollo social. En el marco del Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol, se buscó que así como grupos de ciudadanos participaban en la provisión de servicios públicos, también vigilaran el adecuado uso de los recursos. La contraloría social tenía entonces como finalidad, activar mecanismos formales de control cuando los beneficiarios detectaban alguna irregularidad³. De la multitud de estudios que señalan el carácter corporativo del tipo de participación social que se dio durante Pronasol, se puede inferir que la contraloría social no pudo haber sido diferente⁴. Posteriormente, la política social del Estado mexicano fue dividida entre la que estrictamente se enfocaba a combatir la pobreza, que permaneció en el gobierno federal, y los fondos para financiar infraestructura básica, que fueron descentralizados a los municipios. Además, la operación de los servicios de salud para la población no asegurada y la educación básica y media básica fue descentralizada. A partir de ese momento la participación de los beneficiarios como actores de la política social dejó de ser una prioridad de la política social del gobierno federal. Por el contrario, prevaleció la idea de que la participación, además de dificultar el acceso a los programas de la población más pobre (y en esa lógica, con mayores dificultades para organizarse), reproducía el acuerdo corporativo del México post-revolucionario⁵.

En los últimos años, la contraloría social ha permanecido en las reglas de operación de los programas de desarrollo social y varía de acuerdo con las características de cada programa. Gobiernos estatales y municipales mantienen también la figura en algunos de sus programas públicos. La mayoría de los esquemas corresponden a mecanismos de información al beneficiario con respecto a las características del programa en el que participa, y formas de recepción y canalización de quejas. Al objetivo inicial de servir como un mecanismo auxiliar para la fiscalización del uso de los recursos se sumó el de ofrecer a los beneficiarios información útil para aprovechar mejor un programa. Eso corresponde al esfuerzo de la presente administración para transparentar el ejercicio de la función pública. El conocimiento de los beneficiarios de los programas es medido sistemáticamente por la Secretaría de la Función Pública, SFP, y se ha incrementado en el tiempo⁶.

Hacia el futuro, es importante reflexionar en torno a lo que deben ser los mecanismos para la vigilancia de los programas sociales por parte de los beneficiarios. Además, es importante explorar la manera en la que este tipo de mecanismo puede ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de evaluar las políticas públicas, de incidir en ellas, de servir de mecanismo directo de rendición de cuentas entre la ciudadanía y los ciudadanos, e incluso de servir de base para que se generen esquemas de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la provisión de la política social. La contraloría social se enfrenta al reto de servir de apoyo para mejorar la política social haciendo los programas más responsables frente a los ciudadanos.

Contraloría social para la responsabilización⁷

El hecho de que las actividades de los funcionarios públicos sean de naturaleza estrictamente técnica, sin implicaciones políticas, es severamente cuestionado en la literatura de la nueva gestión pública y la gobernanza (Bresser Pereira, 2004; Peters, 2004; Aguilar, 2006). Además, se pone en duda que funcione un mecanismo de rendición de cuentas en el que los actores electos (legisladores) vigilen a los no electos y les pidan resultados en beneficio de los electores (Bresser Pereira, 2004). Se asume que buena parte de la actividad de los funcionarios en realidad escapa a las posibilidades de control del Poder Legislativo y de otras entidades del Estado encargadas de la vigilancia. Además, las nuevas exigencias de los modelos de administración pública exigirían a los funcionarios mayor autonomía en el aspecto técnico, lo que necesariamente implicaría asumir una mayor responsabilidad en lo político. Eso lleva a que los servidores públicos tengan que dar respuestas directas a los ciudadanos de la labor que realizan y se sometan a mecanismos de vigilancia social de su trabajo. De otra manera, la autonomía técnica que demandan para lograr la eficiencia administrativa podría derivar en la posibilidad de no rendir cuentas o de hacerlo tarde.

En el contexto de los programas sociales, la contraloría social debería servir para que sea posible otorgar a los funcionarios encargados de los programas mayor flexibilidad a la hora de las decisiones técnicas y escapar a la rigidez característica de los controles formales. La crítica que desde la literatura de la gobernanza se hace a las políticas estatales como las que actualmente desarrolla en México el gobierno federal en materia de combate a la pobreza es que no es posible diseñar soluciones específicas a la problemática de una comunidad, sin su participación. Como la pobreza y la provisión de servicios sociales son fenómenos multifactoriales y específicos para cada contexto, las políticas nacionales uniformes difícilmente tendrían los resultados necesarios. Por supuesto, la descentralización hacia los gobiernos locales tiene como objetivo que los servicios los administren las autoridades más cercanas a la ciudadanía. Sin embargo, sin mecanismos en los que esta ciudadanía pueda hacer valer su voz y participe en la política pública, la descentralización tampoco tendrá los efectos deseados. En todo caso, lo que se requiere, ya sea en una política administrada por el gobierno federal o en otra en la que parte de la responsabilidad la tienen los locales, es un mecanismo para que las decisiones técnicas específicas para cada contexto puedan ser vigiladas por los potenciales beneficiarios, que sean también los encargados de evaluarlas. La contraloría social debe servir para que los funcionarios asuman la responsabilidad política de su acción ante los ciudadanos.

Contraloría social para prevenir las patologías de la política pública

Corrupción, captura, clientelismo (las “c”), ineficacia, ineptitud e ineficiencia (las “i”) son las patologías de las políticas públicas que no es posible atacar con éxito exclusivamente por medio de los mecanismos estatales de control (Ackerman, 2005). Se argumenta que la rendición social de cuentas es una condición necesaria para resolver con éxito dichas patologías. La participación social no debería ser limitada a la tradicional “voz” de la opinión pública que denuncia a través de los medios de comunicación, sino a acciones específicas destinadas a vigilar la acción del gobierno. Las iniciativas pueden institucionalizarse al interior de una agencia pública (que abre a los ciudadanos espacios para vigilar) o de manera independiente por parte de una organización. En el caso de los programas sociales, en donde las deficiencias de los mecanismos de control son mayores (ya que por definición los programas operan en comunidades marginales en términos geográficos pero también sociales) y la capacidad de los ciudadanos para pedir cuentas a los operadores es limitada, los esquemas de vigilancia social desde el gobierno son todavía más necesarios que en otros campos de la política pública.

Como es imposible diseñar un programa social que no se encuentre expuesto a las “c” y a las “i”, o que cuente con unos mecanismos de evaluación y control lo suficientemente efectivos para combatirlos con éxito, los beneficiarios de las políticas tienen que jugar un papel importante en la vigilancia. En ese sentido, la contraloría social debería no solamente certificar que los programas se desarrollen conforme a la norma, sino servir de contrapeso para evitar su uso clientelar, y detectar y

corregir aspectos de los mismos que no contribuyan al objetivo de combate a la pobreza o de provisión de servicios públicos. Buena parte de las deficiencias de un programa no se detectan (cuando menos, no a tiempo) por medio de evaluaciones del desempeño, sino de la valoración que los propios beneficiarios, desde su perspectiva, hacen del programa. El objetivo final es que se genere un proceso de diálogo por medio del cual operadores y beneficiarios puedan identificar las deficiencias de la política y las alternativas para resolverla.

Contraloría social para que los pobres influyan en política pública

Buena parte de la literatura sobre política social que critica los enfoques focalizados señala que la participación social en el ciclo de la política social es indispensable para que las necesidades de la población marginada se atiendan (Cornwall y Gaventa, 2001). Independientemente de que no siempre la participación es deseable en todos los pasos de una política social, y que definitivamente existen costos y riesgos al implementarla, la vigilancia social se asume como condición necesaria para que los derechos y los intereses de los ciudadanos pobres prevalezcan sobre los de los burócratas, de los políticos o de otros grupos con capacidad para capturar una política. Sería pecar de positivistas el pensar que puede existir un diseño de política tan eficaz que no genera ni oportunidad ni incentivos para que los operadores desvíen parte de los recursos del programa para alcanzar otros fines. De hecho, quienes han analizado los procesos de evolución de la política social en los países del Norte cuestionan la posibilidad de que una política pública pueda ser diseñada racionalmente y evaluada conforme a sus objetivos originales⁸. Bajo dicha óptica, los procesos de política pública evolucionan de tal forma que se alejan de sus objetivos originales, y sus características responden a una serie de patrones de dependencia y concesiones que se tuvieron que aceptar para que la política fuera políticamente factible. En ese escenario es fundamental que los beneficiarios estén representados, tengan voz y la posibilidad de influir en una política que siempre se está redefiniendo y evolucionando. Eso requiere que parte de los acuerdos tomados en las figuras de vigilancia ciudadana tengan carácter vinculante, y que ciudadanos sean invitados a los espacios en los que se toman las decisiones en las distintas etapas de la operación del programa. De esa forma se contribuiría a garantizar que una política no se va a apartar de los intereses de la población a la que tiene como objetivo servir.

Contraloría social para el empoderamiento y la democratización de otros espacios públicos

El espacio de la provisión de los servicios públicos normalmente genera asimetrías de poder entre quien provee los servicios y el que los recibe. Esto es especialmente grave cuando la población atendida presenta condiciones de pobreza y marginación. La posición de poder relativa del proveedor frente al beneficiario de un servicio es normalmente lo que genera una relación clientelar o deficiente en la provisión de políticas o de un servicio público. Un médico que no atiende de manera adecuada a un paciente, o un maestro que abusa de un alumno difícilmente pueden ser sancionados, ya que los mecanismos formales de control no son capaces de detectar ese tipo de irregularidades. Se requiere que los usuarios cuenten con la información y las herramientas necesarias para hacer exigibles sus derechos como beneficiarios de un programa o de un servicio. La contraloría social tiene que compensar parte de la asimetría de poder entre proveedor y usuario por medio de información pertinente y oportuna, pero también creando espacios neutrales para el diálogo y la negociación, así como mecanismos efectivos y ágiles para la denuncia⁹. Para compensar las asimetrías de poder es, por supuesto, necesario considerar dimensiones como género, edad y etnicidad, que normalmente profundizan las dificultades de los individuos para hacer valer sus derechos frente a un proveedor de servicios públicos.

La participación de los ciudadanos en la vigilancia de los servicios públicos ha sido calificada como utilitarista, en el sentido de que se utiliza a los usuarios para hacer un trabajo de supervisión que la autoridad debería garantizar. En ese sentido, primero debe quedar claro que los procesos sociales de vigilancia no sustituyen a los formales, sino que los activan, los complementan, funcionan como estrategias preventivas e incluso de presión para los propios vigilantes estatales. Pero, además, la

participación en los programas de gobierno debe servir como un entrenamiento en el que los ciudadanos desarrollen capacidades para incidir y vigilar lo público en otros ámbitos, e incluso en su vida personal. La mujer que participa en un proceso social de rendición de cuentas de un programa puede ganar las habilidades, los conocimientos y la confianza necesarios para influir en la agenda de política pública de su gobierno comunitario, tanto como para hacer efectivos sus derechos como persona en la esfera familiar. En ese sentido, también debe ser evaluada la contraloría social en su contribución al fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para hacer valer sus derechos en diferentes contextos.

Contraloría social para lograr la corresponsabilidad de los actores sociales

Una idea que es seriamente puesta en duda en la literatura de la administración pública es la posibilidad de que el Estado sea capaz de resolver por sí solo los problemas públicos. Se sostiene que, en todo caso, el gobierno debe hacerse responsable de la administración de un sistema de gobernanza en el que una multitud de actores estatales y no estatales participe en el logro de objetivos sociales¹⁰. En el caso de la política social, la incapacidad del Estado para cumplir las metas públicas es todavía más evidente. El consumo y la adecuada provisión de salud o de educación dependen de que los usuarios realicen por cuenta propia actividades adicionales a las que el Estado realiza en el ámbito personal o familiar (medidas de higiene, tareas escolares, información a otros miembros de la familia, etc.). En la medida en que un beneficiario conoce más acerca de un programa no solamente está en posibilidades de vigilarlo y evitar que sea desviado de sus objetivos, sino también podrá utilizarlo mejor y entender que se requiere de su participación individual o colectiva para realizar acciones que van a ayudar a cumplir con los objetivos de la política pública en cuestión.

Normalmente, la responsabilidad de proveer un servicio va a ser exclusivamente del Estado y requiere el apoyo de la comunidad para su objetivo, pero también existen casos en los que es la propia comunidad o los ciudadanos quienes administran el servicio. Las tiendas comunitarias, la promoción de la salud o las campañas de alfabetización son ejemplos de estrategias de política social en donde son los ciudadanos (remunerados o no) los encargados directos del servicio público. Por supuesto, también está el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que proveen servicios de política social. Se trata de acciones en las que es más eficiente y eficaz destinar recursos para que por medio de la autogestión se satisfagan ciertas necesidades sociales. Por supuesto, esa práctica tiene dos requisitos. Uno es ganar la confianza de la comunidad para que participe y colabore de manera directa en la política. La otra es contar con un mecanismo alternativo al formal que permita pedir cuentas a ciudadanos u organizaciones. Bajo esta perspectiva, la contraloría social debe tener como objetivo contribuir a generar corresponsabilidad entre los ciudadanos para el buen uso de los programas o para la aportación de recursos o la cogestión de las políticas.

Conclusiones

En resumen, la contraloría social puede servir como un instrumento efectivo de rendición social de cuentas en el contexto de la política social. En tal sentido, puede ser un mecanismo para: 1) generar espacios para la responsabilización de los servidores públicos ante los beneficiarios, lo que permitiría otorgarles independencia técnica, pero con mecanismos efectivos de rendición de cuentas en cada comunidad; 2) prevenir los problemas de corrupción, captura, clientelismo, ineficacia, ineptitud e ineficiencia que se asocian con la política social; 3) dar al ciudadano marginado la posibilidad de influir en las políticas en las que participa; 4) empoderar al ciudadano pobre frente al proveedor de servicios públicos y contribuir a potenciar sus capacidades en otros espacios de lo público; y 5) contribuir a generar confianza como requisito para lograr la corresponsabilidad de los ciudadanos en el logro de una política pública. El reto es, partiendo de las mencionadas discusiones teóricas que nos ofrece la ciencia política, la administración pública y los estudios con respecto a la política social, afinar los esquemas

de vigilancia ciudadana que el gobierno ha abierto en los programas sociales para ampliar sus objetivos y convertirlos en instrumentos para que dichas políticas funcionen mejor.

Notas

¹ Isunza (2004) señala que un proceso de rendición de cuentas implica la existencia de un actor responsable de una acción, la narración y justificación sobre lo realizado, y actores responsabilizantes de este proceso.

² Bajo dicha lógica, la contraloría social es definida, para efecto del presente artículo, como un subconjunto de lo que se conoce como mecanismos sociales de rendición de cuentas, que son esquemas de control no electoral de las autoridades, basados en acciones específicas de vigilancia, institucionalizadas o no, por parte de ciudadanos o grupos de ellos a una acción de gobierno. Un programa social, además del esquema de contraloría social del que forman parte los beneficiarios, puede ser objeto de otros ejercicios de vigilancia social como monitoreos por parte de OSC, o por consejos de expertos, o por ciudadanos que a título individual solicitan información con respecto a la política en cuestión para vigilarla.

³ El mero título del libro de Luis Vázquez Cano (1994), “El control social y la contraloría social mexicana”, que resumía la experiencia de la Secretaría de la Contraloría durante el sexenio 1988-1994, muestra la importancia que tuvieron dichos esquemas para el gobierno federal mexicano. En el trabajo de Bailey (1995) se desarrolla el argumento de que debido a la gran desconfianza de Carlos Salinas para con los gobernadores y los mecanismos tradicionales de operación y control de la política social, fue necesario construir esquemas que apelaban directamente a los beneficiarios.

⁴ La contraloría social en Pronasol no fue objeto de trabajos académicos. La idea del uso político del programa es sostenida por una multitud de investigaciones como las de Dresser (1994), Bruhn (1999) o Fox y Aranda (1996).

⁵ El argumento de la descentralización como estrategia para eliminar la participación social de la política de combate a la pobreza se encuentra en Llerenas (2005).

⁶ Hevia (2006) ofrece un amplio panorama de la situación de la contraloría social en México.

⁷ Responsabilización es definida por Echebarria (2005) como el conjunto de reglas, instrumentos y dispositivos formales e informales a través de los cuales los gobernantes deben rendir cuentas por el ejercicio del poder, explicando y justificando su aplicación al servicio de los ciudadanos.

⁸ La argumentación se desarrolla en Llerenas (2005). Ejemplos de la literatura aludida son Pierson (2000) o Pierson y Skocpol (2000).

⁹ Una definición de empoderamiento que describe el tipo de acción que puede resultar de los procesos de contraloría social es la de Rowlands (1997), quien afirma que el empoderamiento es la acción de incluir en el proceso de toma de decisiones a los individuos que están marginados del mismo.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Prats (2003).

Bibliografía

- Ackerman, J. (2004a), “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, en *World Development*, Vol. 32 N° 3, Oxford, pp. 447-463.
- _____ (2004b), “Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial”, Washington, Banco Mundial (Documento de Trabajo; N° 31).
- _____ (2005), “Social Accountability in the Public Sector: a Conceptual Discussion”, Washington, World Bank (Participation and Civil Engagement Paper; N° 82).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bailey, J. (1995), “Centralism and Political Change in Mexico: the Case of National Solidarity”, en *Transforming State-Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, W. A.

- Cornelius, A. L. Craig y J. Fox (eds.), La Jolla, University of California at San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2004), “La restricción económica y la democrática”, en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (1998), “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), Buenos Aires, CLAD, Editorial Paidós.
- Bruhn, K. (1999), “PRD Local Governments in Michoacán: Implications for Mexico’s Democratization Process”, en *Subnational Politics and Democratization*, W. A. Cornelius, T. A. Eisenstadt y J. Hindley (eds.), La Jolla, University of California at San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies.
- Cornwall, A. y Gaventa, J. (2001), “From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy”, Brighton, Institute of Development Studies (IDS Working Papers; N° 127).
- Cunill Grau, N. (2002), “Nudos críticos de la accountability social: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina”, en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- _____ (2004), “La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Dresser, D. (1994), “Bringing the Poor Back in: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation”, en *Transforming State-Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, W. A. Cornelius, A. L. Craig y J. Fox (eds.), La Jolla, University of California at San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies.
- Echebarría, Koldo (2005), “Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos”, en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, Caracas, CLAD, Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Fox, J. (1994), “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, en *World Politics*, Vol. 46 N° 2, Baltimore, pp. 151-184.
- _____ (2000), “Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion”, paper presented at the Conference “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America”, University of Notre Dame. Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, May 8-9.
- Fox, J. y Aranda, J. (1996), “Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca’s Municipal Funds Program”, La Jolla, University of California at San Diego. Center for U.S.-Mexican Studies (Monograph Series; N° 42).
- Heeks, R. (1999), “The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects”, Manchester, University of Manchester. Institute for Development Policy and Management (Development Informatics Working Paper Series; N° 4).
- Hevia, F. (2006), *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana. Proyecto “Nuevas instituciones y actores de la democracia en México: interfaz sociedad civil/Estado, derechos humanos, rendición de cuentas y participación ciudadana”.
- Isunza Vera, E. (2004), “El reto de la confluencia: las interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, Xalapa, Universidad Veracruzana (Cuadernos de la Sociedad Civil; N° 8). Proyecto “Sociedad civil, espacio público y democracia en México”.

- Isunza Vera, E. y Hevia de la Jara, F. (2005), *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*, México, mimeo.
- Llerenas, V. (2005), "The Decentralisation of Social Policies in Mexico: a Historical Institutional Perspective", York, University of York. Department of Politics. Tesis doctoral.
- Martínez Bordon, A. (2004), "Education as a Route for Young Women's Empowerment in Rural Mexico: the Cases of Four Communities in Los Tuxtlas, Veracruz", York, University of York. Department of Politics. Tesis doctoral.
- O'Donnell, G. (1998), "Accountability Horizontal", en *Ágora: Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 4 N° 8, Buenos Aires, pp. 5-34.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002), "Accountability social: la otra cara del control", en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Peters, G. (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública", en *De la administración pública a la gobernanza*, M. Pardo (coord.), México, El Colegio de México.
- Pierson, P. (2000), "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", en *Governance*, Vol. 13 N° 4, Oxford, pp. 475-499.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2000), "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", en *Political Science: State of the Discipline*, I. Katznelson y H. Milner (eds.), New York, Norton.
- Prats, J. (2005), "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo; documento de trabajo", Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Rowlands, Jo (1997), *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*, Oxford, Oxfam.
- Schedler, A. (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?", México, Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia; N° 3).
- Singh, J. y Shah, P. (2004), "Making Services Work for Poor People: the Role of Participatory Public Expenditure Management", Washington, World Bank (Social Development Notes; N° 81).
- Vázquez Cano, Luis (1994), *El control social y la contraloría social mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección: Una Visión de la Modernización de México).