

Reforma del Estado en México: nuevas relaciones Estado-Sociedad

*David Arellano G.**
*Enrique Cabrero M.***

* Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE).

** Director de la División Psública del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

INTRODUCCION

La Reforma del Estado en México va más allá de los veloces e intensos procesos de reducción estatal (privatización). Hablamos de un intento de transición de un Estado Benefactor a un Estado Selectivo.¹ Esto, más que un cambio de forma, habla de una redefinición organizativa de las relaciones Estado-sociedad. A la luz del sistema presidencial-corporativista que México generó en el presente siglo y de la grave crisis social y económica de la década de los 80's, la reforma estatal ha sido dirigida para afectar los centros neurálgicos de las relaciones Estado-sociedad.

Por un lado, es posible observar la transformación de los esquemas clientelares-corporativos de relación, piedra angular de la estabilidad política y social del país. Las políticas públicas de corte neo-liberal, no sólo son una herramienta técnica y una gran línea política, sino todo un instrumento de afectación de los centros neurálgicos de estructuración político-social y de los circuitos de poder establecidos. El efecto inicial de estas políticas puede ser clasificado de exitoso, pero donde en el mediano plazo, los nuevos circuitos de poder creados no han alcanzado a consolidarse, ante la complejidad del cambio organizativo requerido.

¹ Crozier (1987) propuso la categoría de Estado Modesto, para referirse a un Estado moderno. Pero tal vez habría que pensar en otras alternativas más allá de una simple cuestión de tamaño y filosofía austera. Tal vez sea válido que se piense en una distinta lógica de racionalidad, de una sustentada en la universalidad y la global percepción de los actores, a otra de corte estratégico, analítica desde la «otredad» racional de los agentes, afectante de los centros sustantivos de vinculación social, política y económica. Este es un Estado estratega (Arellano, 1991; Cabrero-Arellano, 1990), selectivo, generador de normas sociales a través de impactos específicos en las estructuras sustantivas. Este Estado es flexible, puede crecer o disminuir, usa herramientas de concertación e imposición según las circunstancias. A su vez, es un Estado con graves problemas para hacer generalizables las normas sociales que impone o concerta.

Por otro lado, tenemos la recuperación de la gobernabilidad a través de esquemas de coparticipación y corresponsabilidad con las organizaciones sociales antiguas y nuevas. Gobernabilidad que tiene en el centro de la estrategia el impacto de la acción del gobierno a nivel local. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), ha sido todo un marco de acción para allegar efectivamente recursos a las áreas más necesitadas de infraestructura y desarrollo de condiciones de vida digna. Creando esquemas innovadores de responsabilidad social y participación de organizaciones tradicionales y modernas, los resultados en términos de creación de infraestructura, beneficio social, descentralización (fortalecimiento municipal) y recuperación de la gobernabilidad, son alentadores. Sin embargo, comienzan a notarse ciertos procesos complejos de esta nueva relación Estado-sociedad (nuevos clientelismos, paternalismo “neoliberal”, desarticulación social, etc.) que es necesario evaluar en este momento en México.

Partimos de una reflexión teórica sobre la transformación estatal, para abordar entonces la situación de la reforma estatal en México a la luz de este programa.

UNA REFLEXION TEORICA: LA REFORMA DEL ESTADO COMO CAMBIO ORGANIZACIONAL

Hoy día asistimos a un profundo proceso de transición, reformulación y reconstrucción/deconstrucción. Estudiar la dinámica y naturaleza del cambio se hace indispensable, pero es una labor compleja. Este es el caso de los procesos de cambio en las organizaciones públicas en América Latina y en particular en México. Para empezar, porque podemos encontrar posiciones extremas, es decir, desde aquellas que pretenden plantear que a fin de cuentas nada ha pasado, sino más bien cambios que buscan mantener el estado de las situaciones, hasta aquellas que observan estos procesos de cambio como un paso radical que está generando estructuras enteramente innovadoras. La tentación analítica de suponer este proceso de transformación como uno claro y consciente, es sin embargo limitado para tratar con las olas de turbulencia e interpretación matricial que es posible encontrar en este sentido. No todo es lucha política, de proyectos

económicos o de tendencias ideológicas. Tampoco parece tratarse de una simple cuestión de eficientación e incorporación en masa de la sociedad civil al proceso de decisiones.² Ha quedado claro a estas alturas, que la transformación estatal no ha sido lineal, ni unívoca. Los proyectos reformadores, se enfrentan ahora a la evaluación de sus promesas, tanto por los amigos como por los enemigos. Y el balance no es claro.

¿Hasta qué punto los nuevos preceptos, normas sociales, parámetros de colaboración y límites entre lo público y lo privado, están generando raíces perdurables?

¿Qué tanto, sobre todo para el caso de América Latina, las reformas por la democracia y el libre mercado están generando realmente fuertes constructos normativos de identidad y comportamiento individual, participativo, tolerante y eficiente?

¿En qué nivel los actores sociales, incrustados en diversos espacios organizacionales han alcanzado a generar una dinámica participativa y tolerante, eficiente y técnicamente depurada?

Los procesos de cambio organizacional del Estado, al ser procesos sociales amplios, deben ser comprendidos más allá de la estricta lógica legal o normativa, e incluso de la dinámica política, que si bien son sustantivas, no observan otras razones del comportamiento de los actores involucrados en el alcance de objetivos y en la movilización de los recursos. Actores que generan su acción insertos en una dinámica organizacional, con estructuras de acción en constante negociación, sobre patrones relacionales de poder cuya lógica principal no está únicamente en el macro contexto económico-político, el partido político o en la camarilla, sino también sobre posiciones organizacionales y grupales al interior de los espacios organizativos, en referencia a culturas de comportamiento derivadas de los espacios institucionales.

² Si bien es claro que el involucramiento de los agentes de la sociedad es deseable como principio, habría que evaluar con mucho cuidado las posiciones que intentan hacer de la participación social una solución general a los problemas. Participación social, sociedad civil, son sinónimos también de pluralidad, heterogeneidad, conflicto. Saber conducir este proceso no es fácil y contiene una serie de peligros asociados que deben ser ponderados con suma precaución (Arellano, 1992b).

A las grandes iniciativas políticas, a las transformaciones en masa de normatividades y reglas formales, a los intentos derivados de nuevos diseños de políticas públicas, se “entroncan” procesos complejos de implantación y movilización de estructuras organizacionales, con actores concretos, tanto desde el Estado como de las organizaciones sociales involucradas. Estructuras que además no pueden ser vistas, permanentemente como instrumentos manejables y manipulables, con actores obedientes o encuadrados en racionalidades precisas y claras. Las organizaciones son espacios sociales creados en la dinámica de una sociedad compleja, de actores heterogéneos que se vinculan de determinada forma, por lo regular no-unitaria y sí flexiblemente, para alcanzar objetivos generales. En efecto, el alcance de éstos se genera paradójicamente en la combinación entre las diferentes interpretaciones del fin, las diversas motivaciones, la situación ambiental y las determinaciones desde la estructura organizacional. Pero todo esto no es sino la expresión sintetizada de la búsqueda, sobre la base de actores heterogéneos, complejos, conflictivos, de una direccionalidad colectiva de la acción. La estructura organizacional no tiene una vida propia, se la dan los actores en esquemas interpretativos e intersubjetivos, encuadrados en sus propias vinculaciones.

Un proceso de reforma estatal requiere de manera sustantiva de procesos de cambio organizacional. Comenzando por las organizaciones estatales y público-estatales y derivando en impactos sobre las relaciones interorganizacionales.

Mucho del éxito de las políticas públicas impulsoras del cambio, depende de la manera concreta como los actores logren hacer reacomodos en sus espacios organizacionales para encontrar nuevos espacios de incertidumbre (Crozier, 1973; Crozier-Fridberg, 1989), crear nuevos circuitos de poder (Clegg, 1989) y negociar nuevos locus de calculabilidad para crear/modificar/sostener las estructuras de comportamiento organizativo (“agency” en Giddens, 1984 y en Clegg, 1990). El cambio organizacional es una pieza sustantiva del éxito de la reforma estatal, pues es sobre esta pieza que se sustenta el movimiento más inclusivo de los actores reales involucrados.

El análisis y la evaluación de la reforma estatal requiere comprender los mecanismos a través de los cuales se han generado nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado. En el caso mexicano, el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) es ejemplo más significativo, pues se refiere tanto a la reorganización de la sociedad, como a la manera y el sentido por medio del cual el Estado intenta generar normas y principios de relación con la sociedad misma, lo que es necesario hacer con la apertura analítica que va más allá de los resultados macro económicos y políticos.

A continuación discutiremos la cuestión de la reforma estatal, incorporando los principios propuestos, asignando importancia especial al caso del principal programa de desarrollo regional en México. A partir de esto, buscaremos reflexionar sobre las perspectivas de esta importante alternativa, dentro del amplio espectro de la reforma estatal.

PRONASOL: EJE DE LA ESTRATEGIA DE CREACION DE NUEVAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD EN MEXICO

A raíz de los procesos de reforma estatal en México, iniciados a principios de los ochenta, el papel del Estado se ha venido transformando paulatinamente de un Estado benefactor a uno selectivo, en el que las acciones de gobierno intentan a la vez alcanzar eficiencia y eficacia, buscando además transformar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Una de las vías de esta transformación es a través de políticas que intentan recuperar la acción organizada de la sociedad. De esta forma se busca contar con una capacidad amplia de respuesta ante los graves problemas sociales que aquejan a un país en vías de desarrollo.

Este Estado articulador, crea nuevas formas de vinculación social, nuevos espacios de participación y nuevos circuitos de poder. En este escenario se requiere de mecanismos muy diferentes de gestión, dirigidos a la co-organización, cogestión y auto-organización. Sin embargo, en países como México este tipo de reformas se enfrentan en muchos espacios sociales a los mecanismos tradicionales de dominación. El clientelismo, el autoritarismo y el patrimonialismo, son constructos

sociales clásicos en un país como México. Pero es importante observar, que no es pertinente subordinar mecánicamente estas estructuras tradicionales en aras de un proceso modernizador.

PRONASOL
(PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD)

Durante casi la totalidad de la década de los ochenta, México vivió graves desequilibrios internos: una inflación que para 1987 llegó a 146% anual; el colapso del mercado bursátil; un proceso de fuga de capitales; la conformación de una deuda externa prácticamente impagable, éstos, entre otros aspectos, generaban en conjunto una situación de crisis.

En 1982 arriba al poder en México un nuevo grupo que si bien pertenece también al Partido Revolucionario Institucional (PRI) -Partido que permanece en poder desde la década de los veinte-, está constituido por una "nueva generación de políticos". El grupo en poder se ve obligado a proponer transformaciones radicales al sistema económico y político del país. Sustentándose en políticas neo-liberales, este grupo fue llevando a la sociedad mexicana hacia nuevas formas de relación social. Para 1988, después de haber estabilizado mínimamente la economía y diseñado e implantado en sus inicios un proceso de reforma estatal, con graves problema de gobernabilidad, toma posesión como presidente uno de los representantes más destacados de este nuevo grupo en el poder: Carlos Salinas de Gortari. En su discurso de toma de posesión propone a la nación, entre otros, un acuerdo para mejorar las condiciones de vida de las comunidades: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

De esta forma nace el PRONASOL como una nueva forma de ejercer la política social a la luz de todo un proceso de reforma del Estado. El PRONASOL recupera algunas prácticas de cooperación colectiva tradicionales en México, las que se han conservado tales como el tequio, las mayordomías, las faenas y la mano vuelta. También da lugar a algunas formas más recientes de organización, como por ejemplo, los comités de electrificación y las juntas de vecinos o de padres de familia.

En sus inicios, el PRONASOL define como su prioridad la de buscar formalmente el quiebre del círculo vicioso que reproduce y acrecenta la

pobreza, la cual si bien es patente a lo largo del país, se concentre en áreas y grupos poblacionales más o menos delimitados. El PRONASOL es un programa selectivo de acción estatal sustentado en la participación social. Este programa se organiza bajo tres objetivos fundamentales:

- 1) *Solidaridad para el bienestar social*: mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con hincapié en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.
- 2) *Solidaridad para la producción*: oportunidad de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.
- 3) *Solidaridad para el desarrollo regional*: construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

El PRONASOL postula también cuatro principios de acción: 1) respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades; 2) plena y efectiva participación y organización de todas las acciones del programa; 3) corresponsabilidad; y 4) transparencia, honestidad y eficacia en el manejo de recursos.

Este programa ha buscado realizar sus labores evitando en lo posible verse limitado por las estructuras burocráticas y centralistas del sistema administrativo mexicano. Los recursos fluyen directamente desde la dirección del programa hacia las comunidades organizadas en comités, coordinados principalmente por las autoridades municipales y estatales.

De esta manera, el programa se sustenta en la organización de varios comités.³ Estos comités se eligen en asambleas públicas mediante el

³ Entre los más importantes encontramos un ejemplo en la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, que es el órgano encargado de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, para combatir los bajos niveles de bienestar y asegurar el cumplimiento de los programas especiales. En el Consejo Consultivo de la Comisión se expresan opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación de los programas instrumentados por la Comisión. Se cuenta también con un (Continúa)

ejercicio de la democracia directa; se coordinan con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para definir qué hacer, cómo y en cuánto tiempo, a qué costo, con qué calidad y cómo se recuperan y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan.

Los Comités de Solidaridad son el espacio en el que se coordina la gestión social. Regularmente los comités se integran con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal del control y vigilancia y los vocales adicionales con responsabilidad específica que la comunidad decida elegir. Estos comités son la pieza sustantiva del programa. Se exige que la comunidad sea la que decida qué es lo que se debe hacer, cómo se debe realizar y quién participa en el desarrollo de la misma.

El PRONASOL genera así un conjunto de nuevas organizaciones sociales, auto-gestionarias y manejadas por la propia gente. Pide de ellos corresponsabilidad en la obra y en el manejo de los recursos, dejando a su cargo la decisión de las obras que su comunidad observa como las más importantes, las que apoya con asesoría técnica.

Tiene como principio, interferir lo menos posible en la aplicación de los recursos aunque intenta tener una base de control, como medio mínimo para evitar corrupción y malos manejos.

Así, en la mayoría de los casos, los comités promueven la participación social; convocan a la asamblea para analizar los problemas de interés común y decidir las características de los proyectos que se espera realizar, coordinar los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron a los miembros de la comunidad y vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Es claro que una pieza sustantiva ha sido el gobierno municipal, que se convierte en la instancia que permite al programa una cercanía real con la población, obteniendo solución efectiva a sus proyectos, como medio coordinador y organizador. Ya para 1983 se había autorizado en México a los municipios la prestación y usufructo de los servicios de agua potable, alumbrado público, limpieza, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito, administración del

Comité de Evaluación que realiza los estudios sobre el efecto social y económico de los programas realizados.

impuesto predial y el ordenamiento del suelo en sus jurisdicciones territoriales, cuestión que ha permitido legalmente el papel sustantivo de la institución municipal en el desarrollo del programa.

De esta manera, el gobierno municipal tiene la responsabilidad de coordinar y distribuir los recursos (formalmente pertenecientes a los comités) y colabora en la integración y depuración del padrón de productores. En cada municipio se crea un Comité de Validación y Seguimiento formado por las autoridades del ayuntamiento y los representantes de los campesinos; los apoyos se entregan en efectivo, no causan interés y deben reintegrarse al final de la comercialización, en su caso. El dinero recuperado se aplica a obras y acciones de bienestar comunitario que decida la asamblea del Comité de Solidaridad. Por norma, en cada comunidad se hace pública la relación de las personas apoyadas y la lista de las recuperaciones.

Así, el gobierno municipal tiene una participación importante en la operación de los programas de Solidaridad; tal es el caso de: solidaridad para una escuela digna; niños en solidaridad; mujeres en solidaridad; fondos de solidaridad para la producción; programas para comunidades indígenas; fondos municipales de solidaridad; los comités de solidaridad para la introducción de los servicios básicos, la urbanización y el mejoramiento de la vivienda.

De esta forma Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Los recursos signados por el presupuesto federal son el componente principal de financiamiento del programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios.

¿ESTADO SOLIDARIO O ESTADO SELECTIVO?

Los resultados actuales del PRONASOL son alentadores en muchos sentidos: incremento sustantivo de la participación municipal, tanto en términos de recursos como de gobernabilidad; solución a problemas endémicos en comunidades pobres (agua, luz, drenaje, salud, etc.). Sin

embargo, el PRONASOL ha generado toda una normatividad social. Las reglas para obtener recursos por parte del programa, requieren la auto-organización, la transformación de formas tradicionales de participación, el acatamiento del papel coordinador del ayuntamiento y la corresponsabilidad en el manejo de los recursos. En sociedades tradicionalmente no participativas, no democráticas, culturalmente moldeadas por relaciones tradicionales de dominación, estas reglas y normas sociales de comportamiento han generado a su vez estructuras y organizaciones sociales que no necesariamente nos hablan de sociedades participativas y auto-organizadas, eficientes y tolerantes.

Este es un claro "nudo problemático" que se está dando en nuestros países en materia social. Podríamos resumir este nudo problemático en dos contradicciones sustantivas:

MODERNIDAD VS. PREMODERNIDAD

México se moderniza a una gran velocidad, se integra a un bloque norteamericano de libre comercio, pero simultáneamente agudiza sus rezagos, margina a las zonas y regiones deprimidas y no logra integrarlas al nuevo esquema de modernización. Coexisten al menos dos países en la actualidad: el México moderno (industrial y urbano) y el México antiguo (agrícola y rural). El "nuevo" y el "viejo" México coexisten cotidianamente, generando una desarticulación global y regional muy amplia.

El PRONASOL surge como un programa social que busca compensar los costos sociales y rezagos generados por el proceso modernizador. Esta es una tarea compleja, donde se deberá buscar no sólo abatir los rezagos en el bienestar social, sino crear también las condiciones necesarias para que estas zonas generen su propia actividad económica que les dé viabilidad en el largo plazo y les permita una reinserción en los nuevos esquemas económicos de país.

GESTIÓN PARTICIPATIVA VS. AUTORITARISMO TRADICIONAL

La sociedad contemporánea se caracteriza por buscar esquemas de participación en las decisiones públicas. Cada vez se acepta menos la idea de que lo público es responsabilidad exclusiva del Estado, y cada vez se impulsa más a esquemas de cogestión (Estado-sociedad) en lo público. Las organizaciones no-gubernamentales (ONG's) cada vez jugarán un papel más importante. Una gestión pública "moderna" debe incorporar esquemas de cogestión, sobre todo en el ámbito de las políticas sociales. Pero para que estos sistemas funcionen debe alcanzarse una inteligencia muy amplia, pues en sociedades culturalmente autoritarias y no democráticas, forzar hacia la modernización puede generar nuevos esquemas indeseables de autoritarismo y clientelismo, desarticulación social y normativa, así como una nueva crisis de gobernabilidad.

En un programa social que intenta mitigar los rezagos sociales más inmediatos, a través del territorio nacional, surge claramente este problema. ¿Cómo innovar la gestión pública y modernizar sus mecanismos en contextos socialmente tradicionales con esquemas de acción y representación del México antiguo? ¿Cómo democratizar las políticas sociales y hacerlas más participativas ante tradiciones locales de ejercicio del poder que lo impiden o lo desvirtúan? ¿Cómo avanzar en las decisiones colectivas en estructuras históricamente caciquiles?

REFLEXIONES FINALES

1. La reforma estatal en México ha implicado un cambio genérico de estrategia, donde las cuestiones del Estado Omnipresente se observaban como una obligación dependiente de varios parámetros de evaluación.

Es un Estado selectivo porque las relaciones Estado-sociedad se transforman:

- de un concepto de servicio a una sociedad homogénea y universal, a uno de una sociedad heterogénea particular
- de un espacio político que se ve cuestionado en su legitimidad y que se plantea apoyarse en la acción de los agentes sociales más que de su aparato administrativo

- de una lógica de responsabilidad de una vía (Estado a sociedad) a doble vía (Estado-sociedad-Estado)
- de un Estado con recursos amplios a uno con recursos restringidos y manejados por el criterio de eficiencia
- de un trazado general de la sociedad a un trato diferenciado y parcelado o subdividido que genera entonces estrategias distintas.

2. Los prerrequisitos de una estrategia de reforma estatal en este espacio, a la luz de una visión neo-liberal de los principios sociales normativos que deberían imperar, son:

- dirección y destino preciso de los recursos para atacar cuestiones específicas en poblaciones definidas y perfiladas
- acción, resultados y evaluación ágil y expedita
- generación de nuevas dinámicas sociales que remitan paulatinamente al Estado hacia una posición de apoyo o dirección.

En PRONASOL, explícitamente se definen 4 grandes elementos de acción:

- Respeto a la comunidad y sus decisiones.
- Fomento a la organización social y a la participación.
- Corresponsabilidad.
- Honestidad, disciplina y eficiencia.

Estos elementos de acción tienen varias implicaciones a la luz de los resultados que en algunos espacios municipales se pueden observar. Los patrones de cooperación y participación tradicionales en muchos espacios, encontraron en PRONASOL un aliado particular. Con ciertos requisitos y controles, gran número de comunidades han accedido a recursos sobre todo para mejora de infraestructura y en otros casos de producción. En varias comunidades es observable que la dinámica de participación se ha dirigido de manera casi total a los procedimientos y esquemas que PRONASOL exige.

No queda claro qué es lo que está sucediendo a un nivel de formas de participación social. ¿Qué tanto dependen de PRONASOL ahora estos esquemas participativos? Esto debido a que el PRONASOL, ante la carencia de otros tipos de organización que apoyen a las comunidades, se ha convertido en el único espacio organizador y apoyador, con lo que se puede estar generando un nuevo tipo de dependencia, en vez de una lógica

de auto-organización de las sociedades y comunidades. Al ser un programa gubernamental, el único que viablemente puede otorgar recursos y que genere participación, se puede estar creando una nueva dependencia: las poblaciones se organizan siempre que exista el apoyo del gobierno (PRONASOL) si no la organización creada se disuelve y procrea desilusión social y desarticulación. En otras palabras, la organización social creada no parece estar generando organizaciones que continúen existiendo aún después de que la labor principal se finalice. Además es necesario evaluar en qué sentido, la forma de organización PRONASOL, ha desmembrado y desarticulado, tal vez degenerado, formas de organización ancestrales y qué efecto está teniendo en este sentido. Si no se están creando organizaciones sociales auto-reproductivas y se ha afectado las formas tradicionales de participación, se puede pensar que el efecto a mediano plazo puede ser de desarticulación social y comunitaria.⁴

De alguna manera, además es necesario observar con detenimiento el hecho de que las formas de organización que funcionaron para crear infraestructura pueden requerir de otra forma de organización para crear viabilidad económica en poblaciones con situaciones de difícil reconversión. ¿Cuál es el cambio en las demandas de poblaciones que ya fueron apoyadas por PRONASOL para crear cierta infraestructura en la educación, la vivienda o la salud y que ahora enfrentan problemas organizativos de producción, cambio de cultivo o producción, acceso a empleo, etc.? Es decir, que no parece que esquemas PRONASOL sean suficientes para generar una sociedad que, además de participativa, sea capaz de generar dinámicas reproductivas y generadoras de viabilidad económica.

Tal pareciera que la dirección que PRONASOL, al requerir como indispensable la participación social y la organización de las comunidades (con co-responsabilidad y trabajo propio de las comunidades), han generado un proceso de acceso a los recursos por parte de las comunidades más que una dinámica de participación que se reproduzca en otras esferas

⁴ Los autores se encuentran analizando este tipo de situaciones, a través de un estudio sobre formas innovativas de participación social a nivel local en México con el apoyo de la Fundación Ford (Cabrero-Arellano, 1993).

y ante otros esquemas organizativos más allá del gobierno. De alguna manera, al ser un programa gubernamental, la cultura política del país hace difícil deslindar una acción con perfil paternalista y de dependencia respecto a los recursos gubernamentales, más que un generador de dinámicas "solidarias" y autorreproductivas en términos de organización social. Asimismo es difícil evaluar hasta dónde un programa como éste puede ser manipulado con fines electorales (Dresser, 1991).

3. Habría que aceptar que los procesos modernizadores en América Latina que se han sustentado en los mecanismos de mercado como instrumento quebrantador de los antiguos principios sociales de comportamiento y relación, han obtenido un éxito inicial. Este éxito puede ser explicado por el hecho de que estos mecanismos generan ataques directos contra estructuras sustentados en el clientelismo y patrimonialismo. La lógica del mercado afecta directamente las reglas de intercambio entre actores de recursos y prebendas, imponiendo aparentemente un espacio neutro y abstracto (las leyes racionales) sobre uno concreto y particular (acercamiento y simpatía política, dependencia mutua).

Sin embargo, esta estrategia comenzará a encontrar sus límites (dos casos de estudio para México pueden encontrarse en Arellano-Cabrero, 1993 y Cabrero-Arellano-Medina, 1993). Primero porque los sustentos de las organizaciones públicas, su naturaleza dual, se mantienen. Se puede aspirar con una estrategia de libre mercado a romper sustantivamente (mas no en su totalidad) el antiguo esquema estructural y comportamental, pero no dirigir la construcción del nuevo. La visión de mercado procreará desmotivación y desarticulación en el proceso de generación de las nuevas estructuras organizacionales. La lógica de mercado planteará nuevas reglas y sus principios, pero no necesariamente autogenerará la interpretación simbólica que los actores van a buscar construir a partir de sus principios culturales. La incorporación de los principios de racionalidad técnica no es un proceso automático, menos en culturas que lo están incorporando apenas. Las diferentes percepciones culturales e históricas intentarán incorporar estas reglas a la luz de determinados símbolos que puedan constituirse como normas. Aquí es donde la estrategia de mercado tiene sus límites.

Los principios de mercado y democracia, competencia e individualismo no son suficientes para crear nuevos espacios a partir de esferas clientelistas y patrimonialistas. El constructo estatal que se desea construir sustentado en la racionalidad, la eficiencia y la competencia, requieren de esferas organizacionales integradas cultural y simbólicamente a la lógica de la participación y autogestión. Lo que observamos cuando esto se realiza de manera mecánica y lineal, es que buscando eliminar el clientelismo y el patrimonialismo, se van generando, en culturas autoritarias y clientelistas, nuevos comportamientos y estructuras clientelistas, económicas y "racionalistas".

BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO, D. 1991. *Análisis Organizacional. Una perspectiva desde la estrategia*. México. CIDE.
- 1992a. *Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: Hacia nuevos paradigmas*. México. CIDE.
- 1992b. "Pluridad y estabilidad: hacia el Estado estratega en México" México. *CIVITAS*. Nos. 8-9.
- ARELLANO, D. Y R. CORONILLA. 1993. *Cambio y organizaciones públicas: fuentes y perspectivas analíticas desde la teoría de la organización*. México. CIDE.
- ARELLANO, D. Y E. CABRERO. 1993. *Organizational change under cultural and political perspectives: the case of the public organization in Mexico since the modernization process*. Paris. 11th European Group of Organization Studies (EGOS) Colloquium.
- ARMSTRONG, P. 1991 "Contradiction and social dynamics in the capitalist agency relationship" en *Accounting Organizations and society*: 16.
- BARZALAY, M. 1992. *Breaking through bureocracy*.
- BLEASE, C. Y S. HAYS. 1993. *Managing the public organization*. Washington. CQ Press.
- BOZEMAN, B. 1989. *All organizations are public*. San Francisco. Jossey-Bass P.
- BOZEMAN, B. Y J.D. STRAUSSMAN. 1990. *Public management strategies*. San Francisco. Jossey-Bass P.
- CABRERO, E. Y D. ARELLANO. 1990. "¿Empresa pública o empresa estatal? Hacia un nuevo perfil en el Estado estratega". En *Gestión y Estrategia*. Num.1. México. UAMA.
1991. *Innovation and success. The case of Mexico*. Bogotá. Canadian Consortium of School of Management/Comité Latinoamericano de Escuelas de Administración/International Management Network (Ginebra, Suiza). Innovation and Success Project Programme.

1992. *Innovación y éxito. Una perspectiva desde la teoría de la organización*. México. CIDE.
1993. *Innovación en la gestión local en México*. México (mimeo). CIDE-FUNDACION FORD.
- CABRERO, E.; D. ARELLANO Y C. MEDINA. 1993. *Lucha contra la pobreza y liderazgo tradicional. El caso de PRONASOL en Omitlán, Hidalgo, México*. Caracas. CLAD.
- CLEGG, S. Y D. DUNKERLAY. 1980. *Organization, class and control*. Londres. Routledge & Kegan Paul.
- CLEGG, S. 1989. *Frameworks of power*. Londres. Sage.
1990. *Modern organizations. Organizations studies in the postmodern world*. Londres. Sage.
- CORONILLA, R. 1993. *Diversos enfoques del cambio organizacional*. México. CIDE.
- CROZIER, M. 1973. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amortortu.
- CROZIER, M. Y E. FRIEDBERG. 1989 (1977). *El actor y el sistema*. México. Alianza Editorial.
- DENHARDT, R. 1993. *Theories of public organization*. California. Wadsworth.
- DERRIDA, J. 1989. *La escritura y la diferencia*. Barcelona. Anthropos.
- DRESSER, D. 1991. *Neopopulist solutions to neoliberal problems Mexico's National Solidarity Program*. Center for US-Mexican studies. U. of California.
- ELSTER, J. (1991). *El cemento de la sociedad*. Barcelona. Gedisa.
- FRIEDBERG, E. (1992). "Les quatre dimensions de l'action organisée". *Revue français de sociologie*. XXXIII. pg.531-557.
1984. *The constitution of society. Outline of the Theory of structuration*. Cambridge. Blackwell. Polity Press.
- GORTNER, H., J. MAHLER Y J. BELL. 1987. *Organization theory. A public perspective*. Chicago. Dorsey Press.
- GUERRERO, O. 1992. *El Estado en la era de la modernización*. México. PYV.
- HARMON, M. Y R. MAYER. 1986. *Organization theory for public administration*. EUA. Scott.
- LIPSKY, M. 1980. *Street-level bureaucracy*. New York. R. Sage.
- REED, M. 1985. *Redirections in organizational analysis*. Londres. Tavistock.
- REED, M. Y M. HUGUES. (Eds) 1992. *Rethinking organization*. Londres. Sage.