

CARACTERIZACIÓN SISTEMÁTICA DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS*

Róger Churnside**

Contenidos

Introducción

EL ESPACIO DE ORGANIZACIONES

EL MODELO ABSTRACTO

EL MODELO POSITIVO

RELACIONES INTER-ORGANIZACIONALES

LA REGIÓN ESTATAL DEL ESPACIO ORGANIZACIONAL

DOMINIO ADMINISTRATIVO

DOMINIO POLÍTICO

Burocracia y participación ciudadana

Estado, organización y control ciudadano

CONCLUSIÓN

Bibliografía

* Publicado con autorización del autor

** Docente investigador de la Escuela, la Maestría y el Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Doctor en Economía de la Sussex University, Inglaterra, Master en Administración Pública en la Kennedy School of Government de la Harvard University, EE. UU. Fue Director de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, así como Director de la Maestría Centroamericana de Administración Pública

CARACTERIZACIÓN SISTEMÁTICA DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Róger Churnside

Introducción

Mientras más abundantes, precisas y ordenadas sean las características de que se disponga sobre cualquier objeto social, mejor se podrá describir y entender su origen, su funcionamiento, sus interacciones con otros, su evolución y los métodos para controlarlo.¹

Con respecto a la *realidad total*, el filósofo Mario Bunge se ha referido a tales descripciones o construcciones conceptuales como **objetos modelo**, distinguiéndolos de “objetos concretos” y “modelos teóricos” (Bunge 1985, pp. 39-52). Por su parte, el sociólogo Jürgen Habermas, tratando lo que llama *ámbito objetual* (de lo social), hace una separación similar de **enunciado observacional** respecto a “fragmento de realidad” y “enunciado interpretativo” (Habermas 1996, pp. 459-460 y 497). Y el estudioso de gestión Henry Mintzberg, enfocando *organizaciones* específicamente, aplica la idea de **configuración posible**, en contraste con “organización efectiva” y “configuración estructural” (1988, pp. 342, también 1989, pp. 259)².

Cada primer término -destacado en el orden expuesto arriba- se refiere a construcciones que elaboran y aplican observadores o analistas individuales en el interior de sus mentes, para referirse a realidades externas a ellas, las cuales se designan mediante cada segundo término; y, con base en esas construcciones, los observadores o analistas desarrollan criterios para efectuar razonamientos sobre la realidad que está fuera de sus mentes individuales, los cuales son calificados con cada tercer término.

Ahora bien, pienso que un problema fundamental de gobierno y política pública es que autoridades, gestores y estudiosos de la materia no disponen de **modelos objeto** (Bunge), **enunciados observacionales** (Habermas) o **configuraciones** (Mintzberg) claros, integrados y compartidos del sector público. En otras palabras, creo que no se cumple el requisito formulado en el primer párrafo para el conocimiento científico y tecnológico de entes estatales. Por tanto, aquí ofrezco una propuesta que espero sirva como foco de reflexión y marco de intercambio de ideas para resolver –o al menos mitigar- ese problema. Es una selección de aspectos relevantes de un estudio sobre una materia más amplia que publiqué hace tres años, el cual revisé, corregí y amplié recientemente (Churnside 2000/2003).

El escrito está dividido en dos secciones: la primera describe el modelo en general, es decir, el conjunto de conceptos y relaciones que permiten caracterizar todas las organizaciones, ordenadamente o sistemáticamente, destacando sus raíces en la ciencia social; y la segunda contiene algunos ejemplos o ilustraciones sobre la aplicación específica del modelo al aparato del estado, mostrando su utilidad práctica para tecnología de organizaciones públicas en particular.

EL ESPACIO ORGANIZACIONAL

¹ La afirmación podría tener aspectos tautológicos, pero esto no descartaría su utilidad analítica e importancia teórica. Por ejemplo: Herbert Simon una vez señaló que “La teoría . . . bordea la tautología” (Simon 1977, p. 92); y Niklas Luhmann habló sobre “tautología fecunda” (Luhmann 1984, p. 54).

² Gareth Morgan desarrolla ideas similares sobre “imágenes de organizaciones” (Morgan 1991).

En general, “espacio” es ordenamiento o posicionamiento de objetos relativamente entre sí. Entonces, “espacio organizacional” es ordenamiento o posicionamiento de organizaciones relativamente entre sí. Además, igual que cualquier otro espacio, el de organizaciones se forma con base en sus **atributos** y “características”: los primeros se refieren a las similitudes de las organizaciones; las segundas, en cambio, designan las diferencias entre ellas. En síntesis, los atributos y características de organizaciones permiten conceptualizar la *unidad* y *diversidad* de tales objetos sociales³.

Todos los científicos sociales aplican **atributos** y “características” para enfocar organizaciones, pero casi nunca los definen explícitamente o distinguen claramente. También usan varios términos diferentes para designarlos, por ejemplo: **calidades** y “rasgos”; **dimensiones** y “niveles”; **escalas** y “grados”; **cantidades** y “medidas”. Además, las similitudes y diferencias entre organizaciones son infinitas y cada analista o investigador suele tener sus propias prioridades, aunque a veces coincida -al menos parcialmente- con otros, en el conjunto específico que estudia. ¿A dónde nos lleva esa gran cantidad de posibles coincidencias y divergencias conceptuales? ¿Cómo podemos simplificarlas y ordenarlas para manejo lógico y, eventualmente, aplicación teórica? En esta sección, presentamos un modelo para responder a esas preguntas en tres aproximaciones: primero, se describe el espacio de organizaciones en términos abstractos, para manejo lógico-matemático; segundo, el mismo espacio se presenta de manera positiva, para efectos de taxonomía o clasificación específica de organizaciones; y en la tercera aproximación, mostramos la flexibilidad del modelo, su apertura y su capacidad o utilidad para representar relaciones entre organizaciones.

MODELO ABSTRACTO

Considerando que cualquier número de atributos puede ser escogido para análisis, cada uno de los cuales tiene por lo menos dos características, el espacio total de organizaciones puede ser representado por Diagrama 1, donde: A indica atributo; C significa característica; i es el número de atributos; C^i -expresión resumida como (C^i) - indica que a cada atributo i corresponde un número j de características; y D representa la tipificación -es decir, caracterización- de organizaciones. Entonces, la expresión $D = C^i(A_i)$ dice que descripciones de organizaciones son conjuntos de i características obtenidas por combinación de i atributos; y cada atributo tiene j características ($j > 1$); consecuentemente, el número mínimo de descripciones (celdas) del espacio total es 2^i .

De tal manera, si i aumenta indefinidamente, obtendríamos:

$$\lim_{i \rightarrow \infty} C^i(A_i) = (\cdot) = D_e$$

Lo cual significa que la descripción y representación completa de cualquier organización específica o individual (D_e) correspondería a un punto (celda infinitamente pequeña) del Diagrama 1. Y éste es un ente imaginario que, como ha señalado Marvin Minsky, sólo tiene sentido en relación con otros de su índole (Minsky, p. 110). Pero también significa -ni más ni menos- que Diagrama 1. representa el espacio conceptual de todas las organizaciones posibles⁴.

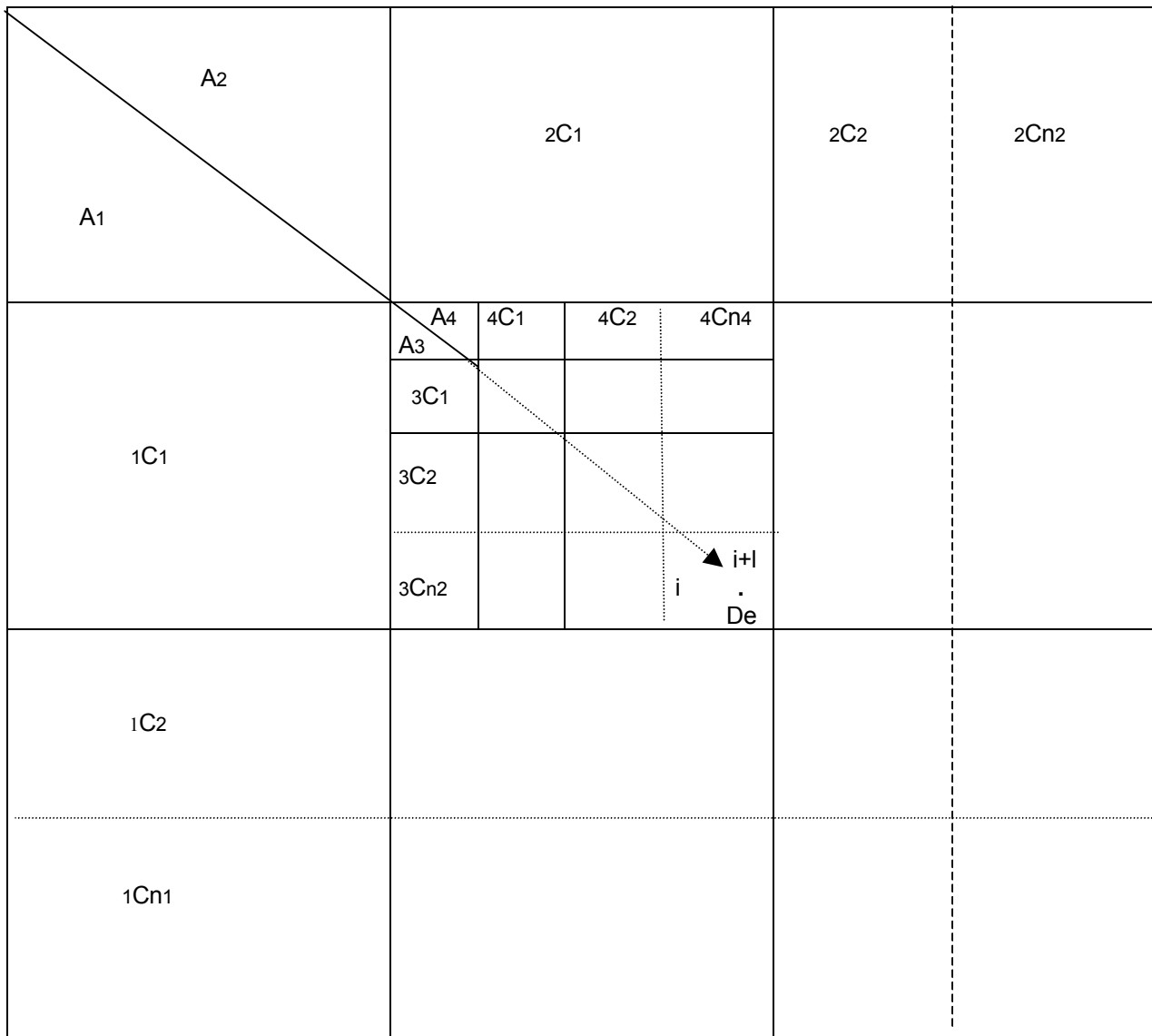
3 La distinción entre atributos y características (similitud y diferencia, unidad y diversidad) de organizaciones es sutil, frecuentemente implícita y a veces difícil de percibir; consecuentemente, suelen ser fuente de confusiones. Por ejemplo: todas las organizaciones tienen jerarquización (atributo), pero ésta se manifiesta de manera propia o peculiar en cada organización, por ejemplo dos, tres o más niveles (“característica”); todas las organizaciones tienen objetivo primario (atributo), sin embargo éste puede ser lucro o servicio (“característica”); todas las organizaciones públicas tienen jurisdicción territorial (atributo), pero, en algunos casos, es local y en otros regional o nacional (“característica”).

4 Peter Gärdenfors, en su tratamiento de espacios conceptuales físicos, señala, similarmente, que cada objeto (físico) posible es representado por un punto del espacio total (Gärdenfors 2000, p. 60).

Desde una perspectiva lógica y epistemológica, esas representaciones gráficas y matemáticas proveen una base esencial para el estudio científico de organizaciones. Sin embargo, de igual manera indican que las organizaciones no pueden ser descriptas totalmente, para efectos prácticos ni teóricos: en el análisis siempre habrá campo amplio e ineludible para la imaginación e intuición. En otras palabras, cualquier espacio conceptual -y descripción específica- de organizaciones requiere que i y j (máx) sean números finitos. Esto implica que solo es posible caracterizar categorías organizacionales, nunca organizaciones individuales; y, concomitantemente, siempre quedarán pendientes atributos y características por conocer. Así, el análisis de organizaciones es necesariamente parcial y estará siempre abierta a nuevos descubrimientos; entonces, nada puede ser dicho sobre ellas de manera definitiva, final o incuestionable ⁵.

Diagrama 1.

ESPACIO TOTAL DE ORGANIZACIONES



⁵ A eso se refería Willard V. Quine, para la ciencia en general, al decir: "En ciencia todo es tentativo, todo es susceptible de revisión . . ." (Quine 1957, p. 17, cita en McClelland 1975, p. 21).

MODELO POSITIVO

Ahora pasaremos de la esfera abstracta o lógico-matemática a expresiones positivas –es decir, descripciones específicas- del espacio organizacional. Para que la ilustración sea diversificada y, a la vez, manejable para cualquier lector, ahora tomaremos cuatro atributos ⁶, combinando conceptos de Karl Marx y Alexander Chayanov. Se trata de un conjunto de atributos y características cuyas relaciones han sido estudiadas ampliamente y de modo integral ⁷, en términos genéticos y funcionales, por Marx, sus seguidores y sus críticos, incluyendo a Maurice Dobb, Chayanov y Thorstein Veblen⁸. A continuación, los definimos y precisamos formalmente, introduciendo algunos ajustes menores y extensiones de nuestro propio interés.

- Primero, se considera el atributo de *producto* **destinación**, de características “subsistencia”, “mercancía” y “convenio”.

La categoría de atributos de *producto* envuelve conceptos que tienden a reflejar la composición de los bienes o servicios que se obtienen del trabajo o actividad de los miembros de la organización.

El atributo específico **destinación** se refiere a quiénes y cómo influyen en diversos aspectos del producto, como su composición, cantidad, cualidad, costo y precio eventual.

La característica es “subsistencia” cuando el producto está destinado a los miembros de la misma organización que lo produce y sus aspectos son decididos todos internamente. Es “mercancía”, cuando está destinado al intercambio con miembros de otras organizaciones; y estos influyen en los diversos aspectos del producto mediante interacción de oferta y demanda. Y es “convenio” cuando el producto está destinado a miembros de otras organizaciones, pero su composición, cantidad y costos se acuerdan por anticipado, entre las partes o sus representantes, mediante planes y presupuestos.

- Segundo, se examina el atributo de *técnica* **medios de producción**, cuyas características son “natural” y “artificial”.

La categoría de atributos de *técnica* incluye conceptos que pretenden representar la composición de los métodos de producción y las habilidades concomitantes requeridas por las personas para aplicarlos.

El atributo **medios de producción** representa cómo son los objetos de que se vale –o en que se apoya- el trabajo humano para producir el bien o servicio.

La característica es “natural”, cuando el objeto se toma de la naturaleza sin transformación significativa. Y es “artificial”, cuando se trata de una creación o transformación humana de objetos naturales.

- Tercero, se aplica el atributo de *gestión* objetivo primario, con sus características “excedente”, “programa”, “coalición” y “compromiso personal”.

⁶ Para este ejemplo específico, hubiéramos podido tomar cualquier otro número. Pero, en la elaboración de teoría y la práctica de investigación, el número de atributos no es convencional o arbitrario, sino que responde a factores de gran significación que tratamos en la obra más amplia (Churnside 2000, Capítulo 5, 2004, Capítulo 6). Según Piaget, el matemático Poincaré tuvo el mérito de haber descubierto o destacado ese principio de decisión, pero cometió el error de atribuirlo a la arbitrariedad o el convencionalismo (Piaget, pp. 172 – 177, 183).

⁷ En ese sentido se aproximan mucho a lo que Peter Gärdenfors define como dominio: “un conjunto ntegral de dimensiones que son separables de otras dimensiones.” (Gärdenfors 2000, p. 26) La diferencia es que aplicamos el término atributo en lugar de dimensión; lo cual tiene importantes implicaciones.

⁸ En la obra del cual se toma este resumen selectivo hay un análisis comparativo de los atributos y características estudiados por dichos autores (Churnside 2000, Capítulo1, y 2004, Capítulo 3).

La categoría de atributos de *gestión* está compuesta por conceptos orientados a modelar los criterios y mecanismos que las autoridades o jerarcas de las organizaciones aplican para dirigir y controlar la actividad de los demás participantes.

El atributo **objetivo primario** refleja el criterio esencial o *sine qua non* que aplica la máxima autoridad interna de la organización para la toma de decisiones.

La característica es “excedente” si dicha autoridad admite nuevos miembros –y emprende nuevos proyectos- sólo cuando generan más que lo que absorben, a juicio de ella (es decir, según sus criterios de valoración), quedando la diferencia en su posesión. Es “programa” cuando el objetivo es determinado por una autoridad externa que procura satisfacer una necesidad de la sociedad. “Es coalición” cuando todos los integrantes de la organización determinan el objetivo, para satisfacer intereses y necesidades comunes. Y es “compromiso personal” cuando la autoridad tiene afecto y responsabilidad por los otros miembros de origen o alcance íntimo.

- Cuarto, se toma el atributo de *asociación* **participación básica**, de características “fija” y “proporcional”.

Atributos de *asociación* son conceptos que intentan describir lo que atrae a las personas a las organizaciones y las retiene en ellas, como miembros subordinados o sin autoridad sobre otros.

El atributo **participación básica** describe el alcance, en las actividades y los resultados de la organización, de los miembros que ocupan posiciones sin autoridad o jerarquía sobre otros.

La característica es “fija” cuando el alcance de esos miembros tienen están pre-establecidos en términos absolutos. Es “proporcional” cuando el alcance varía directa y positivamente con las actividades y los resultados de la organización.

Cabe representar esos conceptos mediante Diagrama 2., que es una versión restringida y específica del diagrama abstracto anterior, con $i = 4$ y j (máx) = 4. Pero permite ubicar una gran variedad de tipos organizacionales como los siguientes: (a) *feudos europeos* de la Edad Media (Pirenne 1982, Vol. II, pp. 220-224) y *haciendas coloniales* latinoamericanas (Góngora, Capítulo 4, especialmente pp. 152-155), columna 1, línea 1; (b) *plantaciones coloniales* del Imperio Británico basadas en esclavitud (Beckford, Capítulos 1 y 2), columna 3, línea 2; (c) *empresas capitalistas* (Marx, Weber, Chayanov, Dobb), columna 4, línea 2; (d) *compañías españolas* del período de la “conquista” (Góngora, Capítulo 1, especialmente pp. 4-14), columna 6, líneas 1 y 2; (e) *iglesias, monasterios y conventos*, columna 1, línea 3; (f) *empresas públicas*, columna 4, línea 4; (g) *ministerios de gobierno*, columna 6, línea 4; (h) *sindicatos de trabajadores*, columna 4, línea 5; (i) *empresas cooperativas*⁹, columna 4, línea 7; (j) *cooperativas de servicios médicos*, por convenio con la CCSS, columna 6, línea 5; (k) *familias rurales* del siglo 19, columna 1, línea 7; (l) *familias urbanas* actuales, columna 2, línea 7; (m) *pulperías*, columnas 3 y 4, línea 7; (n) *hogares sustitutos o transitorios*, columnas 5 y 6, línea 7.

Se observa que el diagrama permite ubicar diferentes *tipos* de organizaciones del presente y del pasado. Pero también puede servir para imaginar casos futuros. Además, cabe señalar que cada

⁹ Hay una gran diversidad de cooperativas. En la publicación Libro Blanco de la Economía Social en España (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992), se distribuyen en cooperativas agrarias, cooperativas de consumo y cooperativas de trabajo asociado. Para estudiar su comportamiento microeconómico, Joaquín Fernández (Economía para Cooperativas; CEAC, Barcelona, 1983) los clasifica también como “ascendentes” (cuando se asocian los compradores del producto) y “descendentes” (cuando se asocian los proveedores de insumos), entre otras modalidades.

tipo tiene una posición específica en el diagrama: cada uno se ubica de modo preciso respecto de los otros; y se marca cuáles son las similitudes y diferencias entre todos. Por ejemplo:

Un *feudo* (a) tiene la característica “excedente”, del atributo **objetivo primario**, en común con *empresas capitalistas* (c), pero se diferencian en las características “mercancía” del atributo **destinación**, “artificial” del atributo **medios de producción** y “fija” o “salario” del atributo **participación básica**.

Diagrama 2.

Espacio positivo

A 1 \ A 2		Subsistencia		Mercancía		Convenio	
		Natural 1	Artificial 2	Natural 3	Artificial 4	Natural 5	Artificial 6
Excedente	Proporcional 1	(a)					(d)
	Fija 2			(b)	(c)		(d)
Programa	Proporcional 3	(e)					
	Fija 4				(f)		(g)
Coalición	Proporcional 5		(h)		(i)		(j)
	Fija 6						
Compromiso personal	Proporcional 7	(k)	(l)	(m)	(m)	(n)	(n)
	Fija 8						

- A 1: Atributo objetivo primario
- A 2: Atributo destinación de producto
- A 3: Atributo participación básica
- A 4: Atributo medio de producción

Las *familias rurales* del siglo 19 (k) y las *familias urbanas* actuales (l) se diferencian en la característica del atributo **medios de producción**, pero comparten todas las demás.

Una *empresa cooperativa* (i) y una *empresa capitalista* (c) tienen en común la característica “mercancía”, pero se diferencian en las demás.

Un *ministerio de gobierno* (g) y una *empresa pública* (f) comparten las mismas características de los atributos **objetivo primario**, **participación básica** y **medios de producción**, pero se diferencian en la del atributo **destinación de producto**.

RELACIONES INTER-ORGANIZACIONALES

Se debe tomar en cuenta, ahora, que el espacio organizacional está configurado no solo por unidades organizacionales, cada una ubicada en cercanía o lejanía relativa de otras (Minsky, p. 111), sino que tienen relaciones de diferentes índoles y grados de estructuración (Negandhi, Evan). Estos vínculos, nexos o redes entre organizaciones también son componentes esenciales del espacio organizacional y pueden ser representados gráficamente. Esto lo haremos con base en una pequeña muestra de organizaciones típicas de la actualidad. Y se aprovecha la oportunidad para mostrar la flexibilidad del modelo introduciendo estos ajustes:

- Sustitución del atributo técnico principal **medio de producción**, características “natural” y “artificial”, por **fuerza de energía** (del medio de producción), características “instrumento” y “máquina”.
- Al atributo de gestión **objetivo primario**, se agrega la característica “compensación intrínseca”, para el caso en que la autoridad máxima o el jerarca de la organización deriva su principal satisfacción de las actividades de ella, como tales; e inclusive está dispuesto a sacrificar recursos obtenidos de otras fuentes para mantenerlas. Es el caso de organizaciones filantrópicas, como *fundaciones*.

Además, consideremos la siguiente información:

1. La tenería A contrata el taller mecánico B para mantenimiento de su equipo. Este taller emplea a un mecánico, padre de familia C. A su vez, el propietario de A hace una importante contribución a la universidad pública D, de la cual es graduado y actual miembro de su junta de patrocinadores.
2. El gobierno de la república, mediante el ministerio de energía y protección del ambiente E, emitió un decreto que regula la operación de la industria de cuero. Y el ministro de esa cartera, que es miembro del partido político F, designa al gerente general de la empresa nacional de electricidad G.
3. La fábrica de ropa H tiene un departamento de relaciones públicas muy activo: patrocina un proyecto de hogares transitorios y sustitutos, para niños abandonados de la comunidad donde opera, en respuesta a una gestión del alcalde del municipio I, que es miembro del partido J; igualmente contribuye al equipo de fútbol, dirigido por la asociación deportiva K de la misma comunidad, donde viven muchos de sus empleados, como el padre de familia L.
4. La sociedad protectora del ambiente M tiene en su junta directiva a un destacado historiador, quien es catedrático de literatura clásica de la universidad D. Un candidato a diputado del partido N solicita su apoyo; y, a cambio, la sociedad le pide ampliar y fortalecer la regulación de tenerías.

5. El padre de familia O trabaja en la fábrica H. Además, tiene una hermana que es viuda con dos hijos, la cual forma familia P y ofrece servicios de hogar transitorio en el proyecto que patrocina dicha fábrica.
6. El ministerio de cultura Q tiene contratos con varias cooperativas de artesanos R's, para suplir muebles típicos de salas de recepción y espera de instituciones públicas. El ministerio de educación S subsidia a las iglesias que crean colegios y escuelas, entre las cuales está T.
7. La fundación para defensa de la familia U, dirigida por un ex-presidente de la república que pertenece al partido I, tiene en su junta directiva al propietario de la fábrica H y ambos son miembros activos de la Iglesia T.
8. La cámara de industrias V establece un convenio con la universidad D para un proyecto de mejores técnicas y capacitación. La sociedad protectora del ambiente M ofrecer apoyar el proyecto si se incorpora un componente sobre ecología y contaminación.

Entonces, al incorporar los ajustes y la muestra de relaciones descritos, la ilustración positiva del espacio organizacional adopta la forma de Diagrama 3. Y la representación tiene la particularidad de mostrar, con precisión, cuáles son algunos de los factores que operan en las relaciones y se transmiten a través de ellas de una organización a otra, toda vez que (dicho de otro modo) los atributos y características contienen, resumen o reflejan cierta parte de las condiciones y motivaciones que permiten describir y explicar las interacciones entre organizaciones. Como sostenía Piaget, el posicionamiento de los objetos unos respecto a otros, es decir, su "espacialidad", permite identificar y entender aspectos de la lógica de sus relaciones¹⁰. Ilustraremos algunas implicaciones de esta sugestiva idea en Sección 2.

10 En este sentido, el autor estableció una distinción entre "operaciones espaciales" y "espacio": En sus propias palabras: "Si el espacio puede compararse con la lógica y el número, existe una diferencia importante entre operaciones lógico-aritméticas y las operaciones espaciales desde el punto de vista de sus relaciones respectivas con la experiencia" (p. 237). Dicho en otra manera: un espacio (formado) tiene lógica, pero las operaciones espaciales (construcción de espacio) son infralógicas (p. 139).

Diagrama 3.

Espacio positivo con muestra de relaciones

A2		Subsistencia		Mercancía		Convenio	
		Instrumento	Maquinaria	Instrumento	Maquinaria	Instrumento	Maquinaria
A1	A4						
	A3						
Exce- Dente	Proporcional						
	Salario						
Pro- grama	Proporcional						
	Salario						
Com- sación intrín- seca	Proporcional						
	Salario						
Coali- ción	Proporcional						
	Salario						
Com- promi- so per- nal	Proporcional						
	Salario						

Nota: Número de la relación puesto **debajo** de la línea correspondiente

REGIÓN ESTATAL DEL ESPACIO ORGANIZACIONAL

Ahora aplicaremos el modelo a la descripción del “sector público” que, para nuestros efectos, se equipara con “organizaciones estatales”. Y, de manera similar, consideraremos muestras concomitantes de atributos y características, con muestras correspondientes de organizaciones y relaciones inter-organizacionales. Primero tomaremos atributos y características ilustrativos del “dominio” administrativo y luego del “dominio” político.¹¹

EL DOMINIO ADMINISTRATIVO

¹¹ Tanto Minsky (Capítulo 29), como Gärdenfors (2000, p. 26) y Mintzberg (1983, p. 351) conceptúan “dominios” como atributos o conjuntos de atributos que son separables de otros.

El ejemplo está representado en Diagrama 4 y los atributos y características correspondientes se definen a continuación:

- Primero, atributo de gestión **centros de atención** ciudadana, cuyas características son los números que correspondan.

El atributo **centros de atención** se refiere al número de oficinas en diferentes lugares del país, donde los ciudadanos pueden obtener todos los servicios que brinda la organización, la mayoría o los principales.

Las características pueden distribuirse en “uno”, “dos a cuatro” y “cinco y más”. La primera indica concentración total y las otras reflejan diferentes grados de desconcentración.

- Segundo, atributo de producto **área o sector funcional**, características “económica”, “social”, “política”, “evaluativa”.¹²

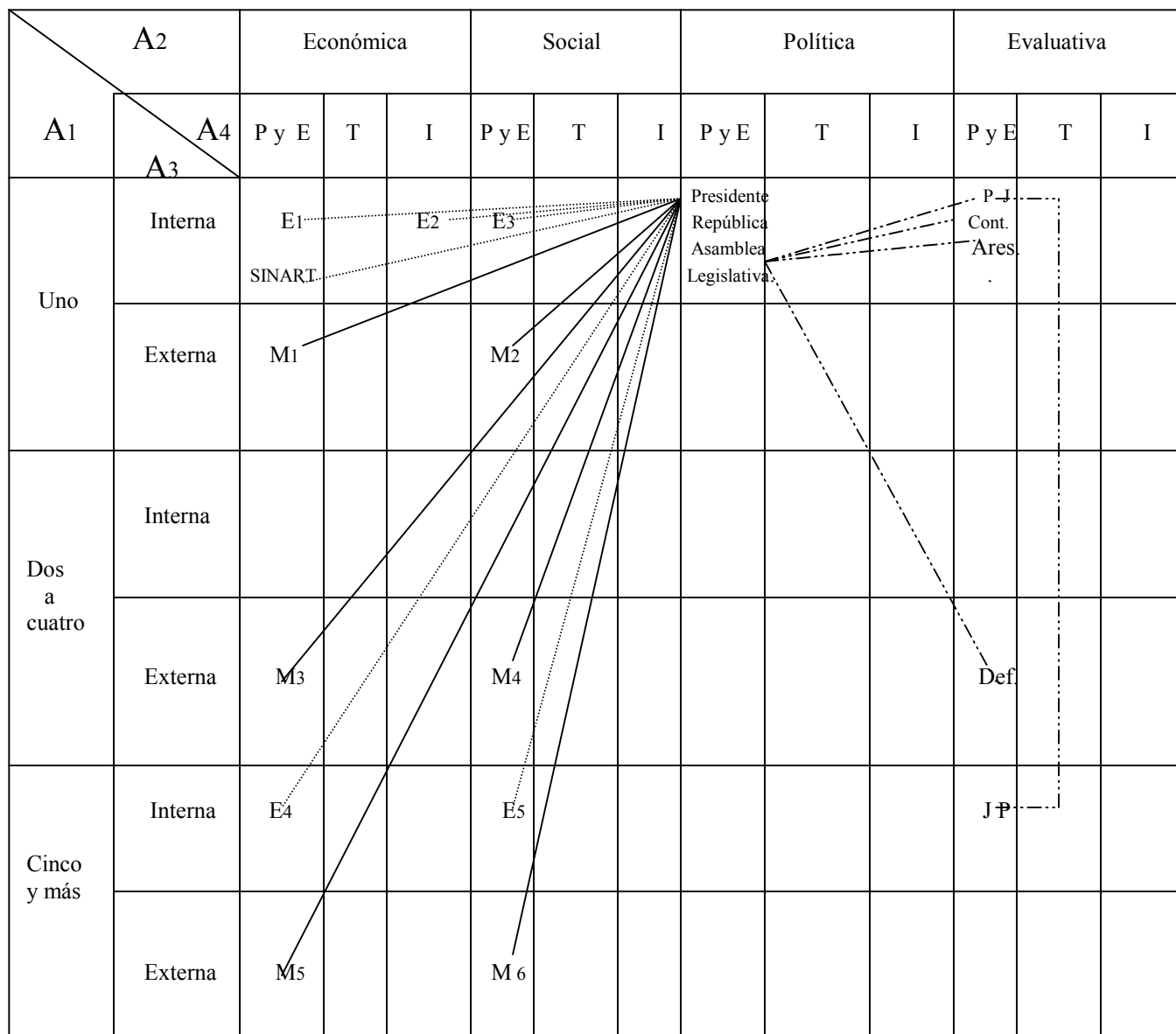
El atributo **área o sector funcional** se refiere a la índole sustantiva de necesidades colectivas que satisface el producto de la organización.

La característica es “económica”, cuando el producto consiste en una mercancía o contribuye a la actividad mercantil; es “social”, cuando satisface necesidades físicas o síquicas de los ciudadanos directamente, sin retribución proporcional en dinero; es “política” si la organización produce normas, criterios, métodos y mecanismos para dirigir las actividades de otras organizaciones; y es “evaluativa” cuando a la organización le corresponde determinar si los ciudadanos y funcionarios cumplen o infringen la normativa vigente, para tomar las medidas pertinentes.

12 Adaptación ampliada de Stanley H. Udy, Jr, quien, a su vez, se basó en Talcott Parsons (Udy 1959, 1965).

Diagrama 4

Ejemplo de dominio administrativo



- A1: Atributo de gestión número de centros de servicio
A2: Atributo de producto área o sector funcional
A3: Atributo de asociación fijación de condiciones laborales
A4: Atributo de técnica fuente de innovaciones o cambios

• Tercero, atributo de asociación **fijación de condiciones laborales**, características “interna” y “externa”.

El atributo **fijación de condiciones laborales** se refiere a la principal fuente o base de decisiones sobre reclutamiento, remuneración, promoción, solución de conflictos y otros aspectos de administración de personal.

La característica es “interna” cuando las decisiones se toman principalmente en el interior de la organización, ya sea conforme a una convención colectiva o según poderes de las autoridades administrativas. Y es “externa”, cuando se aplican criterios y métodos formulados por otra organización, por ejemplo, el Servicio Civil.

- Cuarto, atributo de técnica **fuerza de innovaciones** o cambios, características “prueba y error”, “transferencia” e “investigación sistemática”.¹³

Con **fuerza de innovaciones** se conceptúa la procedencia de cambios en la elaboración y entrega del producto de la organización.

Cuando las nuevas ideas y procedimientos se derivan de la experiencia operativa, la característica es “prueba y error”. Si se introducen mediante consultas y asesorías externas, la característica se denomina “transferencia”.

Y cuando se basan en estudios permanentes y experimentos periódicos realizados por miembros de la organización, la característica es “investigación sistemática”.

Evidentemente, la composición de cada línea en ambos diagramas ellas permiten observar y, eventualmente, medir la distribución de interacciones entre organizaciones, en general, distinguiéndolos de fenómenos como centralización-descentralización y concentración-desconcentración. Las primeras se refieren a los flujos o corrientes de las relaciones inter-organizacionales, mientras los segundos describen la estructura o articulación de éstas; en otras palabras, las primeras envuelven bienes, servicios o información, mientras los segundos implican autoridad, mando y control.

Considerando Diagrama 3, las líneas solamente señalan interacciones, sin distinguir las estructuras de las relaciones. Con Diagrama 4., en contraste, se diferencian las líneas para distinguir aspectos estructurales de las relaciones. Así:

- Delegación de funciones (_____) : el jerarca de una organización nombra y remueve directamente el jerarca de otra a discreción; y entre ambos se mantienen relaciones personales de superior a subordinado.
- Autonomía institucional (_____) : jerarca de una organización interviene en el nombramiento y remoción del jerarca o las autoridades del órgano superior de otra conforme a una normativa independiente de ambas partes. Las relaciones entre ellos dependen principalmente de esa normativa y no de jerarquía o subordinación personal.
- Elección por órgano colectivo (_____) : los miembros del órgano colectivo superior de una organización designan el jerarca o los miembros del órgano superior de la otra por votación. Y no hay relación de jerarquía o subordinación personal entre jarcas de las dos organizaciones.

Y los dos diagramas permiten destacar ciertos aspectos generales del fenómeno de centralización-descentralización, como los siguientes:

1. Puede ser valorado como situación o estado, considerando las relaciones vigentes en un momento o período dado; y también como proceso, al seguir los efectos de cambios en las interacciones y estructuras de las relaciones.

13 Idea básica tomada de Simon (1977, pp. 195-200)

2. Cada una de esas valoraciones, a su vez, puede ser efectuada a partir de diferentes organizaciones o conjuntos de organizaciones.
3. Cada una puede tomar en cuenta diferentes relaciones o conjuntos de relaciones.
4. Siempre habrá que proceder selectivamente al escoger las organizaciones y relaciones, porque es imposible considerarlas todas.
5. Y no se debe olvidar que los espacios marcados solamente toman en cuenta cuatro atributos cada uno y algunas de sus posibles características, cuando su número es infinito.

Debido a esa relatividad múltiple, resulta muy difícil -si no imposible- prever los resultados o consecuencias de cada medida específica, centralizadora o descentralizadora, para la administración pública y la sociedad como un todo. Por ejemplo: al cercenar una relación ostensible con base en la perspectiva de Diagrama 3, se podría efectuar desligamientos de otras relaciones solo ostensibles en términos de 4.; lo cual generaría una serie de efectos -directos e indirectos- no deseados o imprevistos (Giddens 1984, pp. 9-14).

Diagrama 3 refleja la influencia potencial de las características de las organizaciones en la situación o el proceso de centralización-descentralización entre ellas. Más específicamente: las organizaciones interactúan y se vinculan entre sí de manera diferente, según la similitud y diferencia de sus características, por ejemplo: las organizaciones cuyos **objetivos primarios** tienen característica “programa” suelen ser ministerios de gobierno y entes autónomos, cuyas relaciones de centralización-descentralización se establecen y operan bajo criterios de política pública; en cambio, las organizaciones cuyos **objetivos primarios** tienen característica “excedente” son casi todas empresas privadas y su centralización-descentralización se deriva de las fuerzas de mercado.

Similarmente, Diagrama 4 permite identificar la influencia actual o potencial de las características de organizaciones públicas en sus relaciones. Por ejemplo: (a) el Poder Judicial (P.J.), la Contraloría General (Cont.) y la Autoridad Reguladora Servicios Públicos (Ares.) todas cumplen funciones evaluativas, ¿en qué medida se apoyan o podrían apoyarse en sus actividades? (b) Las organizaciones tienen particularidades respecto a mecanismos de innovación, ¿intercambian experiencias y conocimientos sobre la materia? (c) Respecto a organizaciones que producen servicios destinados a áreas o sectores similares, ¿coordinan adecuadamente las actividades correspondientes?

Diagramas 3 y 4 también permite identificar las posiciones sociales u organizacionales de los actores que intervienen como “conceptores”, promotores y ejecutores de políticas de centralización-descentralización, así como las partes directamente e indirectamente afectadas por ellas. Por tanto, ambos son de utilidad para calibrar los intereses y perspectivas -intenciones manifiestas y latentes- que juegan en la materia. En ese sentido, merece atención la preocupación expresada por Aguiluz Ferrari respecto a “propósitos explícitos e implícitos” que inspiran los proyectos de descentralización (1997, p. 16) y las observaciones hechas por diversos autores respecto a que, paradójicamente, suelen ser “quienes tienen más poder los proponentes o defensores de estrategias de descentralización...” (ibid., p. 26).

Al ubicar los diversos participantes respecto a la situación y el proceso de centralización-descentralización, mediante el espacio organizacional configurado, por ejemplo mediante Diagrama 3, es posible entender mejor los juicios envueltos en la materia, las acciones emprendidas, las respuestas obtenidas y los efectos eventuales. Se supera así la concepción de descentralización como fórmula técnica neutral o conveniencia abstracta, de origen independiente de los intereses, preferencias, iniciativas y respuestas de los actores sociales envueltos en él.

Dicho sea de paso que esa última concepción oscurece la causalidad o dinámica de la descentralización, facilitando su aplicación manipuladora. Y es un resabio del estructuralismo con sesgo estático o conservador y el funcionalismo sin anclaje histórico, cuyo predominio en teoría social empezó a ceder hace alrededor de veinte años (Giddens y Turner 1987, pp. 1-10, 195-223), pero aún influye en la práctica profesional de todas las disciplinas sociales.

Por otra parte, Diagrama 4 permite observar tanto la diferencia como la relación entre centralización-descentralización y concentración-desconcentración. En principio, la primera tiene que ver con las relaciones entre organizaciones, por ejemplo, las representadas entre la Presidencia de la República y los entes autónomos. En cambio, la segunda se refiere a las relaciones entre componentes y actores de cada organización, como los indicados por la pluralidad de centros o lugares de servicio a los ciudadanos de los ministerios (M) tipos 3 - 6, entes autónomos (E) tipos 4 - 5, la Defensoría de los Habitantes y los Juzgados Provinciales (JP). Y, en términos dinámicos y genéticos, la descentralización suele desarrollarse en el interior de las organizaciones, hasta desembocar en el exterior, mediante el “acto partenogenético” de que habló Jiménez Castro (p. 41).

En resumen, mediante el modelo de espacio organizacional, se puede perfilar la centralización-descentralización y la concentración-desconcentración con claridad y coherencia. Se reconoce y precisa la relatividad de ellas desde varias perspectivas; o, por lo menos, se revelan sus complejidades subyacentes. No sólo se “contextualizan” los fenómenos, como tales, sino también a los actores sociales que los propician. Dentro de ese marco, en la próxima sub-sección se ensayará un análisis de la relación entre descentralización y democracia, por ser ésta la fuente de algunas de las principales razones en que se fundamenta -o con que se justifica- la política.

DOMINIO POLÍTICO

En la sub-sección anterior se hizo un esfuerzo conceptual para enfocar, entender y representar la centralización-descentralización como un fenómeno que ocurre en el espacio organizacional en general y el dominio administrativo de la región estatal del espacio organizacional en particular. Desde esta perspectiva, es posible que haya centralización, con distribución en el espacio físico o material, que incluye lo territorial y geográfico; y es concebible la existencia de descentralización, habiendo concentración en el espacio territorial y geográfico. Esta aparente paradoja puede ser ilustrada en diversas maneras, por ejemplo:

- Una gran corporación internacional o global, con sede principal en determinado país, distribuye la producción de los componentes de una mercancía entre sucursales o empresas con personería formal en varios otros países, para aprovechar diferenciales internacionales de costos de insumos y factores de producción. Pero la empresa y la producción de la mercancía -como organización y proceso social- puede estar completamente centralizada, gracias a la computación y las comunicaciones electrónicas, que permiten dirección y supervisión estrecha de operaciones, a pesar de las grandes distancias. (Yip 1995, pp. 1-3)
- Una empresa “futurista” que distribuye acciones entre sus empleados organizados (sindicato, asociación solidarista o cooperativa) y opera conforme a un contrato ecológico que establece con organizaciones de la comunidad donde opera, está completamente concentrada en términos geográficos, físicos o territoriales. Pero tiene un alto grado de descentralización (desde la perspectiva social), porque sus propietarios capitalistas y administradores deben consultar y negociar constantemente con organizaciones laborales y comunales (ver, por ejemplo, Mintzberg 1989, pp. 98, 99, 109).

- Las gobernaciones provinciales de determinado país pueden ser entes legalmente y hasta constitucionalmente descentralizados, con personería jurídica independiente del ministerio del interior. Pero, en la medida que la mayor parte de sus presupuestos consisten en asignaciones del gobierno central controladas por el ministro del interior, los gobernadores de provincia se ven obligados a obtener su apoyo para gastos corrientes e inversiones. Por tanto, se trata de un ordenamiento socialmente centralizado. (Rondinelli, Nellis y Cheema, p. 49)

Es importante establecer esas distinciones, porque los analistas o proponentes de mecanismos de descentralización parecen inclinados, en general, a ligar sus efectos potencialmente favorables para la democracia con la distribución en términos físicos o territoriales. Y, concomitantemente, minimizan o desatienden el potencial democrático de otras modalidades de descentralización.¹⁴ Pero, conforme a los ejemplos ofrecidos, la descentralización ligada al espacio físico y la desconcentración podrían no tener efecto alguno para la democracia; inclusive podría ocurrir con una limitación o disminución de ella. Mientras tanto, la descentralización puede significar más democracia sin estar vinculada a la distribución geográfica o territorial.

Desde esa perspectiva, en esta sección se ensayará una interpretación las experiencias registradas por los autores mencionados en el período discutido, sobre la relación entre descentralización y democracia. La primera sub-sección se concentra en la participación de tecnócratas y burócratas; y la segunda se basa en las observaciones correspondientes, para derivar otras opciones de descentralización y fortalecimiento de la democracia.

Burocracia y participación ciudadana

Si tomamos el denominador común de las definiciones de “descentralización” utilizadas por los autores mencionados arriba, traspaso de poderes y funciones desde el gobierno central a niveles inferiores o ámbitos menores, es claro que se trata esencialmente y en principio de un fenómeno burocrático. Específicamente, se refiere a un proceso de reproducción burocrática, como destaca Wilburg Jiménez Castro en Juan Ignacio Jiménez Nieto. Considerando diagramas 3, para la sociedad en general, y 4, para el estado en particular, el fenómeno implica desentrañar relaciones organizacionales, cercenarlas y distribuir las. Y, como ocurre con toda reproducción, responde primariamente a impulsos e intereses de los progenitores y satisface principalmente necesidades de ellos. En efecto:

- Los tecnócratas, burócratas y consultores de gobierno suelen destacar que descentralización no solo permite administrar de manera más eficaz y eficiente, sino que también aumenta la participación ciudadana, fortaleciendo la democracia.¹⁵
- No se hace igual énfasis en la peculiaridad de que el fenómeno **conlleva** -genera, *ipso facto*- nuevas atribuciones, oportunidades y recompensas para tecnócratas, burócratas y consultores, mientras los aumentos en eficacia, eficiencia y participación ciudadana son efectos posibles, eventuales y discrecionales. Al respecto, todavía es válida esta conclusión a que llegaron Rondinelli Nellis y Cheema hace veinte años: “Los argumentos a favor de la descentralización suelen ser racionalizaciones apriorísticos basadas en efectos plausibles: proponen una verosimilitud de que resultados positivos ocurrirán por reformas estructurales o de procedimientos” (p. 76).

14 Ver, por ejemplo: Rondinelli, Nellis y Cheema (p. 12), Aguiluz Ferrari (p. 15), Jiménez Castro (p. 51), Banco Interamericano de Desarrollo (pp. 107, 179, 198), Boisier et al (1992, pp. 7-9, 23-24). María Eugenia Trejos y Marian Pérez plantean una valiosa excepción en el tratamiento de la materia, discutiendo el potencial democrático de modalidades de descentralización no-territorial (Trejos y Pérez 1990, pp. 53-83).

15 Vinculación que Nuria Cunill, por ejemplo, considera “etérea” y “elástica” (Jiménez Castro, p. 66).

- En otras palabras: los beneficios de la descentralización para sus proponentes y ejecutores son inmediatos, directos y automáticos; en cambio, los beneficios para los ciudadanos son mediatos, indirectos y coyunturales o contingentes.

Y, en el tráfago de la gestión pública, los actores burocráticos suelen afincarse en sus intereses concretos, específicos e inmediatos, retrasando, postergando indefinidamente o abandonando del todo los objetivos trascendentes, cuya materialización requiere esfuerzo y dedicación adicional. Por ello no sorprende que los proyectos de descentralización desembocan invariablemente, al parecer, en aumento y fortalecimiento de la burocracia, mientras sus efectos económicos, administrativos y políticos han sido modestos, en el mejor de los casos. En palabras de Maurice Mullard citadas por Aguiluz Ferrari: "...paradójicamente, la descentralización es un proceso que resulta en mayor burocracia y un control crecientemente centralizado" (p. 26).

En otro orden de cosas relacionadas con la burocracia, se necesita cuestionar el supuesto que descentralización ligada a territorio crea mayor sensibilidad en funcionarios públicos respecto a las necesidades de los ciudadanos, por su mayor cercanía o proximidad. Este juicio es superficial, si no totalmente equivocado e inclusive falaz, en la medida que se deriva de conceptos de espacio físico o natural, toda vez que lo más relevante es el espacio social y específicamente organizacional. Por ejemplo, mediante una buena central telefónica, recepción u oficina de información y funcionarios atentos, una gran institución pública puede estar socialmente más cerca del ciudadano Juan Pérez que la oficina municipal a la vuelta de su casa¹⁶. La idea romántica de pequeñas burocracias locales de la mano del pueblo es una racionalización más que refleja desconocimiento del tema. Cualquier ciudadano de país latinoamericano que ha lidiado con empleados municipales sabe que pueden ser accesibles o inaccesibles, sensibles o insensibles, serviciales o fastidiosos, como los empleados de cualquier otro ámbito institucional¹⁷.

En fin, conviene reconocer que los burócratas no son ángeles, aunque tampoco demonios. Simplemente son seres humanos agrupados en organizaciones y orientados normalmente a minimizar esfuerzos y maximizar recompensas, como otras personas y grupos. Se inclinarán a aprovechar lo que les conviene de la descentralización; y, dejados a sí mismos, no harán esfuerzos sostenidos para desarrollar sus efectos a favor de otros intereses y grupos específicos y los ciudadanos en general (Morgan, pp. 12-15, 25-28, 263-266).

Ante esa realidad, para que la descentralización sea efectivamente una vía de más democracia, se requiere que tenga un vínculo estructural -entiéndase esencial y directo- con el control ciudadano. No conviene diseñarla como instrumento para uso discrecional de burócratas, haciéndola depender principalmente de las iniciativas de ellos. A esto nos referiremos en la próxima subsección.

Estado, organización y control ciudadano

Desde una perspectiva lógica y formal, el planteamiento puede hacerse en dos maneras: primera, conceptuando control ciudadano como una acción que ejercen organizaciones ciudadanas sobre organizaciones del Estado; segunda, conceptuando control ciudadano como una acción que ejercen los ciudadanos en el interior de las organizaciones del Estado, como participantes o integrantes de ellas. La primera implica dos sistemas organizacionales que operan paralelamente; en cambio, la segunda significa un solo sistema organizacional. Si bien las concepciones son

¹⁶ Por supuesto que la cercanía o proximidad en términos territoriales sí es relevante cuando están vinculados a heterogeneidades étnicas, económicas o de cualquier orden social. El mismo concepto de territorialidad a veces es una mezcla de atributos físicos y sociales (Boisier, Capítulo 6).

¹⁷ Desde la perspectiva de países industrializados, Alvin Toffler ha afirmado: "La descentralización política no es ninguna garantía de democracia . . . es perfectamente posible la existencia de tiranías locales. Con frecuencia, la política local está más corrompida aún que la política nacional". (Toffler 1990, p. 416).

radicalmente diferentes, ambas conducirían a un fortalecimiento de la democracia que depende más de la iniciativa de los ciudadanos y menos de la discreción de los burócratas¹⁸. Y pueden ser descritos mediante el modelo de espacio organizacional, tomando los siguientes ejemplos:

- En Diagrama 3, control ciudadano está representado o incorporado como conjunto de *relaciones* entre organizaciones del Estado y organizaciones de ciudadanos, mediante las cuales éstas ejercen diversos grados de influencia en la operación de aquéllas. Esa influencia ocurre por iniciativa de los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos y obligaciones básicos, no por concesión o a simple discreción de funcionarios públicos.

- Desde la perspectiva de Diagrama 5, “control ciudadano” está representado como característica del atributo de asociación **resorte o mecanismo de influencia ciudadano**. En este caso, los ciudadanos asumen y concretizan su soberanía sobre organizaciones públicas, no la delegan ni ceden¹⁹.

En esos términos, o con esos criterios, sí hay bases para argumentar que la democracia aumenta, en principio, con la descentralización. Y, para ese efecto, es ilustrativo hacer algunas comparaciones adicionales entre los diagramas 3, 4, y 5. Por ejemplo:

- La muestra de organizaciones y relaciones inter-organizacionales de Diagrama 3.3. puede ser ampliada a discreción para ilustrar diferentes formas de influencia ciudadana sobre organizaciones del Estado. La muestra solo incluye cuatro de éstas: el ministerio de energía y protección del ambiente (E); la empresa pública de electricidad (G); el ministerio de cultura (Q); y el ministerio de educación.

- Diagrama 4 permite representar diferentes mecanismos de, descentralización y desconcentración, así como restricciones y equilibrios, entre organizaciones del Estado. Todo ello estructurado y operado bajo control directo e inmediato de políticos, autoridades electas y jefes burocráticos. El grado en que las estructuras e interacciones responden a la voluntad de los ciudadanos depende de la sensibilidad y discreción de ellos.

18 El concepto de control ciudadano aquí esbozado es diferente al de “control político” aplicado, por ejemplo, en el proyecto Estado de la Nación (1997, pp. 154-155). El primero se refiere a la intervención directa, personal y sistemática de los ciudadanos; es, en sí y como tal, ejercicio, extensión y fortalecimiento de la democracia. El segundo es un mecanismo de contrapesos entre autoridades y funcionarios: apunta a lograr moralidad, eficacia y eficiencia en la administración pública, pero sus consecuencias para la democracia, como tal, son potenciales, coyunturales, indirectos y eventuales.

19 A continuación se define los atributos y características de Diagrama 5.:

Atributo de producto: Índice de servicio. Características: “Directo” e “indirecto”. El atributo se refiere a la ubicación del producto de la organización respecto al ciudadano consumidor o usuario, considerando los productos de otras organizaciones. La característica es “directo” cuando el ciudadano recibe el producto de la organización considerada sin mediación de otras organizaciones. Y es “indirecto” cuando el producto de la organización está envuelto en los productos que otras organizaciones entregan al ciudadano.

Atributo de técnica: Instrumento normativo. Características: “Constitución o ley”, “decreto ejecutivo”, “regulación propia”. El atributo se refiere a las reglas y procedimientos escritos más detallados que orientan las actividades de la organización de manera inmediata. La característica es “constitución o ley” si las reglas o los procedimientos están definidas por una asamblea constituyente o asamblea legislativa. Es “decreto ejecutivo”, cuando se trata de una normativa dictada por ese poder, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales. Y es “regulación propia”, cuando la normativa es dictada por la misma organización, con base facultadas establecidas en la constitución y las leyes.

Atributo de gestión: Alcance territorial. Características: “Nacional”, “subnacional”, internacional”. El atributo se refiere a la jurisdicción geográfica de la organización. Es “nacional” cuando cubre el país entero. Es “subnacional” cuando se restringe a una subdivisión como provincia, cantón, distrito o cualquier región formalmente definida. Es “internacional”, cuando la organización está facultada para operar fuera del territorio nacional.

Atributo de asociación: Resorte de influencia ciudadana. Características: “Electoral”, “control ciudadano”, “ad-hoc”. El atributo describe el conjunto de mecanismos de que disponen los ciudadanos para designar las autoridades de la organización, removerlas, premiarlas, sancionarlas o incidir en sus decisiones y actividades. La característica es “electoral”, cuando las autoridades son designadas por votación directa por un determinado período. Es “control ciudadano”, cuando los ciudadanos disponen de canales y mecanismos para intervenir de manera directa, personal y sistemática en los programas, políticas y operaciones de la organización. Y es “ad-hoc” cuando los ciudadanos han de recurrir a procedimientos casuísticos o mecanismos improvisados para influir en la organización (como peticiones, denuncias, protestas, presiones).

• Diagrama 5 revela los mecanismos o posibilidades de influencia directa de los ciudadanos en las mismas organizaciones de Diagrama 4. Al respecto, es importante destacar la diferencia entre las características “electoral” y “control” del atributo **principal resorte o mecanismo de influencia ciudadana**: la primera, como tal, es *potencialmente favorable* a la democracia; en cambio la segunda es, en sí, *componente específico y concreto* de la democracia.

Diagrama 5.

Ejemplo de dominio político

		A2	DIRECTO			INDIRECTO		
		A4	CONSTITUT.	DECRETO	REGULACIÓN	CONSTITUT.	DECRETO	REGULACIÓN
NACIONAL	A3	Y LEYES	EJECUTIVO	PROPIA	Y LEYES	EJECUTIVO	PROPIA	
	ELECTORAL				Presidencia de la República		Asamblea Legislativa	
	CONTROL CIUDADANO							
SUB-NACIONAL	AD-HOC	MINISTERIOS ENTES AUT.	SINART	UNIV. SID. DEL ESTADO	CONTRAL. ARESEP DEFENSOR.		PÓDER JUDIC. -CORTE -SALA IV	
	ELECTORAL			MUNICIPIOS				
	CONTROL CIUDADANO							
INTER-NACIONAL	AD-HOC	IAPDEVA					JUZGADOS PROVINCIAL.	
	ELECTORAL	INCOP						
	CONTROL CIUDADANO							
	AD-HOC				M.RREE			

A1: Atributo alcance territorial

A2: Atributo ubicación de producto

A3: Atributo resorte de influencia ciudadana

A4: Atributo instrumento normativo

Regulación (——▶). Fiscalización (.....▶). tros igual que Diag. 4

- Entonces, descentralización conforme a Diagrama 4 , sin existencia de mecanismos de control ciudadano “por fuera”, como los representados en Diagrama 3, o “por dentro”, como se indica en Diagrama 5, no ofrece certidumbre sobre fortalecimiento de la democracia, tal como se ha observado en la experiencia específica y concreta de la mayoría de países del sur por más de cuarenta años (sub-sección 2.1.).

Ante todas esas relaciones y posibilidades, es necesario reconocer que surge un problema fundamental respecto a cómo lograr que los ciudadanos se organicen, sea “por fuera” o sea “por dentro” de las organizaciones del Estado, para influir directamente, personalmente y sistemáticamente en ellas. Pero de igual manera se revela un amplio y fértil campo de experimentación social, como ha señalado Alvin Toffler respecto a formas “directas” y “semi-directas” de democracia (Toffler 1990, pp. 411-417) y según propuestas discutidas en el seno del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, pp. 13-14). Además, hay mucho que aprender de países que han creado mecanismos de participación directa de ciudadanos en una área tan delicada y rigurosa como la administración de justicia, ejerciendo funciones de jurado.

CONCLUSIÓN

Hemos demostrado en términos conceptuales que el modelo de espacio organizacional es útil para elaborar imágenes específicas e integrales de las instituciones del estado o la administración pública. También ilustramos, mediante casos prácticos, que esa caracterización sistemática a su vez provee criterios para orientar la gestión, el análisis y la formulación de política pública.

Dimos prioridad a la descripción estructural de las organizaciones y sus relaciones o interacciones. Pero el modelo también genera elementos de juicio para enfocar procesos genéticos y funcionales.

Por la brevedad y selectividad de este artículo, nos limitamos a exponer una versión simple del modelo, dejando de lado numerosos aspectos de complejidad. Es nuestra esperanza que las dudas y los cuestionamientos correspondientes sean estímulos o alicientes para leer la obra completa.

Bibliografía

- Aguiluz Ferrari, Dennis: “Democratización del Estado y Descentralización”; Revista Centroamericana de Administración Pública, Número 18, 1990.
- Banco Interamericana de Desarrollo: América Latina Tras una Década de Desarrollo; Informe 1997.
- Beckford, George: Persistent Poverty; Oxford University Press, London 1972.
- Boisier, Sergio et al: “Las Relaciones entre Descentralización y Equidad”; Revista de CEPAL, Número 46, Santiago 1992.
- Boisier, Sergio, et al: “La Descentralización: Eslabón Perdido de la Cadena de Transformación Productiva con Equidad y Sustentabilidad”; Cuadernos del ILPES, Número 36, Santiago 1992.
- Bunge, Mario: Teoría y Realidad; Ariel, Barcelona 1985
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Coloquio sobre Descentralización Político-Administrativa en América Latina: Discurso Político versus Realidad Concreta; Serie Eventos –Informes Finales, Número 7, Diciembre 1989.
- Churnside, Róger: Espacio y Tiempo en Ciencia Social; Editorial Universidad de Costa Rica, San José 2000.
- Churnside, Róger: Espacio y Tiempo en Ciencia Social II; Borrador para discusión, 2003.
- Estado de la Nación, Costa Rica 1997.

Evan, William (Ed.): *Interorganizational Relations: Selected Readings*; University of Pennsylvania Press 1978.

Fernández, Joaquín: *Economía para Cooperativas*; CEAC, Barcelona 1983.

Gärdenfors, Peter: *Conceptual Spaces*; MIT Press 2000.

Giddens, Anthony, y Turne, Jonathan (Editores): *Social Theory Today*; Stanford University Press 1987.

Giddens, Anthony: *The Constitution of Society*; University of California Press, Berkely 1984

Góngora, , Mario: *Studies In Colonial History of Spanish America*; Cambridge Univeristy Press, 1975.

Habermas, Jürgen: *La Lógica de las Ciencias Sociales*; Tecnos, Madrid 1996

Jiménez Castro, Wilburg: *Conceptos sobre Desconcentración y Descentralización*; CICAP, Universidad de Costa Rica 1992.

Luhmann, Niklas: *Sistemas Sociales*; Anthropos, Barcelona 1998.

McClelland, Peter D.: *Causal Explanation and Model Building*; Cornell University Press, London 1975.

Ministerio de Trabajo Y Seguridad Social: *Libro Blanco de la Economía Social en España*; Madrid 1992.

Minsky, Marvin: *The Society of Mind*; Simon and Schuster, New York, 1988.

Mintzberg, Henry: *El Poder en las Organizaciones*; Ariel, Barcelona 1983

Mintzberg, Henry: *Inside Our Strange World of Organizations*; The Free Press, London 1989.

Morgan, Gareth: *Imágenes de la Organización*; Alfa-Omega y Ra-ma, México 1991

Negandhi, Anant (Ed.) : *Interorganizational Theory*; Kent State University Press 1975.

Piaget, Jean: *Introducción a la Epistemología Genética, Vol. 1*; Paidos, Barcelona 1987.

Pirenne, Jaques: *Historia Universal, Vol. II*; Cumbre, México 1982.

Rondinelli, Dennis, Nellis, John R., Cheema G. Shabbir: *Decentralización in Developing Countries*; World Bank Staff Working Papers Number 581, 1983.

Simon, Herbert, y March James: *Organizaciones*; Ariel, Barcelona 1977.

Toffler, Alvin: *La Tercera Ola*; Edivisión, México 1990.

Trejos, María Eugenia, y Pérez, Tatiana: "Descentralización y Democracia Económica en el Marco del Ajuste Estructural" – Caso de Costa Rica; *Revista Estudios Sociales Centroamericanos*, Enero-abril 1990.

Udy, Stanley H. Jr: *The Comparative Analysis of Organizations*". En March, James (Ed.): *Handbook of Organizations*; Rand McNally and Company, Chicago 1965.

Yip, George: *Globalización*; Editorial Norma, Barcelona 1995.