

Estudio de la complejidad a través de un enfoque sistémico interpretativo: *El caso de las Alcaldías en Venezuela.*

Por Contreras, José J.;

López-Garay, Hernán.

Roca, Santiago¹.

Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Tecnologías Libres.

Centro de Investigaciones en Sistemología Interpretativa – Universidad de Los Andes.

jcontreras@cenditel.gob.ve; hlopezg@ula.ve; sroca@cenditel.gob.ve

Tipo de artículo: Científico.

Eje de la contribución: 3.

Resumen.

Este capítulo presenta el enfoque que la sistemología interpretativa tiene sobre el tema de la complejidad. Ilustraremos la aplicación de dicho enfoque al estudio de la complejidad en los gobiernos locales en Venezuela. Se comienza por aclarar las nociones de complejidad de primer y segundo nivel para luego explicar la metodología de estudio de ésta última e ilustrar su aplicación al estudio de sistemas complejos como lo son las instituciones públicas en Venezuela. El capítulo termina esbozando una nueva perspectiva para entender la llamada "corrupción" en las organizaciones de gobierno local, específicamente en las Alcaldías.

Palabras clave (5): complejidad, interpretación, corrupción, cultura, alcaldías.

Abstract.

The approach of interpretive systemology to complexity is presented. A case study illustrates the application of this approach to the study of local governments in Latin America. The chapter starts clarifying the notion of complexity, in particular what we will call first and second level complexity. The chapter ends proposing a new perspective to understand the problem of corruption in municipal governments.

Keywords (5): complexity, interpretation, corruption, culture, municipal government.

¹ Investigadores del Centro Nacional de Desarrollo e Investigación en Tecnologías Libres (CENDITEL). Hernán López y José Joaquín Contreras son miembros del Centro de Investigaciones en Sistemología Interpretativa de la Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Contactos: jcontreras@cenditel.gob.ve; hlopezg@ula.ve; sroca@cenditel.gob.ve. Proyecto Communitas: <http://wiki.cenditel.gob.ve/wiki/ralmo/>. Teléfono: (58)(274) 8084938 – 6574336 – 6574958. Código Postal: 5101. Apartado Postal: 078.

Introducción.

El llamado Enfoque de Sistemas (ES) aparece como la contraposición al enfoque reduccionista de la ciencia clásica. Éste apunta al estudio de los fenómenos, descontextualizándolos y dividiéndolos en partes aisladas. El ES, por el contrario, procura estudiar los fenómenos como totalidades. En otros términos, el ES busca dar cuenta de las propiedades complejas que emergen de la interconexión causal de múltiples partes para el logro de un objetivo común, propiedades que no pueden ser explicadas a partir del enfoque clásico reduccionista de la ciencia.

Una de las escuelas de mayor importancia dentro del ES, para el estudio de la complejidad, ha sido la de la Dinámica de Sistemas (DS). En 1971, Jay Forrester publicó un artículo de importancia capital para el enfoque de la complejidad. En dicho estudio expuso claramente cómo desde el ES de la DS se demostraba que el comportamiento de los sistemas sociales excede nuestro entendimiento cotidiano. El rasgo fundamental asociado a la noción de complejidad era el de situaciones en las que se perciben múltiples elementos interrelacionados, las cuales manifiestan aspectos y propiedades inesperadas. Así, manejar un proyecto “complejo” usando el enfoque reduccionista de la ciencia clásica no parecía dar resultados aceptables. Surge entonces el llamado Enfoque de Sistemas. Se comienza a hablar de “sistemas complejos” y a se plantea que es necesario estudiarlos y manejarlos con un enfoque que no descompone el objeto de estudio en partes y las analiza por separado.

En el caso concreto del manejo de las políticas públicas, que nos atañe en este capítulo, se percibe un cambio en el enfoque clásico reduccionista. Forrester, como muchos otros, va descubriendo que muchas de las políticas públicas que intuitivamente se aplican para atender situaciones consideradas socialmente complejas, no sólo son poco efectivas sino que terminan agudizando los problemas que buscan resolver. Se da cuenta de que esto sucede porque los problemas se caracterizan por situaciones en las que intervienen numerosas y cambiantes variables en interrelaciones de muy distinto género. En consecuencia, la dinámica de estas interacciones y variables cambiantes requiere de modelos sofisticados que nos permitan estudiar su comportamiento.

Ahora bien, la construcción de los modelos de simulación que requiere la DS para los estudios de la complejidad, exige del modelador determinaciones tales como las variables (de entrada y salida) a considerar, los elementos del interior del sistema y la relación entre ellos, y en general definir la frontera de retroalimentación que delimita al sistema en estudio de su medio ambiente. Todas estas decisiones implican una perspectiva propia del modelador, lo cual quiere decir que la complejidad es una variable que depende del modelador/observador de la situación problemática que es objeto de estudio. Surge así una nueva noción de complejidad que involucra al observador/modelador y que por tanto le da un giro inesperado a la ciencia clásica, tan apegada a la llamada “objetividad” y por ello a la separación estricta entre observador y observado.

En esta segunda noción de complejidad el concepto clave es el de “variedad interpretativa”. Esta segunda noción involucra a la primera noción, puesto que lo complejo depende de la perspectiva desde la cual se ve una situación problemática. En los sistemas

sociales este cambio de enfoque puede ser crítico, al punto de que un problema social puede llegar a quedar completamente disuelto con un cambio de perspectiva.

Lo que proponemos entonces es una forma de manejar la complejidad en los sistemas sociales en los dos niveles de complejidad. Específicamente, plantearemos una metodología que permita examinar la complejidad en dos niveles. Un primer nivel resulta de observar una situación problemática desde una perspectiva dada para proceder a modelarla usando técnicas de la DS. Un segundo nivel resulta de sacar a flote distintas perspectivas acerca de una situación dada, examinar el sistema complejo de perspectivas que la conforman y debatir acerca de la perspectiva que pareciera ser más comprehensiva y, al mismo tiempo, la más simplificante de la situación. Con ésta última podríamos regresar al primer nivel y, usando la DS, proceder a construir los modelos de simulación que nos permitan definir y poner a prueba distintas políticas para el manejo de la complejidad. Esta es la aproximación de la Sistemología Interpretativa (SI)².

La Sistemología Interpretativa justamente tiene en cuenta el hecho de que la situación problemática puede ser objeto de variadas interpretaciones dependiendo de las perspectivas del modelador/observador, y a partir de esto plantea la posibilidad de estudiar la complejidad como un fenómeno estrechamente conectado con el observador y no como algo independiente. El enfoque de la SI procura de esta manera acercarse a diversas facetas desde perspectivas distintas de un fenómeno. Con ello, la SI busca revelar la totalidad que tiene lugar a partir de la diversidad de perspectivas. Nótese que vista desde la SI, el enfoque de la complejidad de la DS no logra percibirse de que el punto de vista, el sedimento cultural-histórico, está de base posibilitando que veamos las cosas de la manera que las vemos.

A continuación vamos a presentar brevemente el enfoque de la SI para el estudio de los fenómenos complejos. Comenzaremos por describir una primera apariencia de las Alcaldías venezolanas, con la cual tendremos una visión general de dichas organizaciones³. Más adelante definiremos dos “contextos interpretativos” para entender las organizaciones de gobierno local. A partir de los mismos, procederemos a interpretar nuestras alcaldías para ver qué tanto se aproximan a dichos modelos ideales. Finalmente mostraremos una perspectiva más comprehensiva que nos invita a continuar con la tarea de entender la totalidad desde la diversidad de perspectivas.

1. Primera Apariencia del fenómeno de la Alcaldía.

El propósito de este primer apartado es elaborar un cuadro de impresiones generales sobre la manera como funciona una Alcaldía. Esto supone colocar en “suspense” la función crítica de un aparato conceptual predefinido y permite que nos aproximemos a la cuestión en estudio con una actitud “desprejuiciada”. Al elaborar el cuadro de impresiones de la Alcaldía, nos daremos cuenta de que algunos de los aspectos mencionados no concuerdan plenamente con nuestra intuición sobre la forma de funcionamiento de este tipo de organización. De este modo, el primer cuadro de impresiones demuestra que la realidad de la Alcaldía es *compleja* en tanto que se escapa a un primer esfuerzo de síntesis comprehensiva.

² Para una presentación de este enfoque puede consultarse: Fuenmayor 1991a; Fuenmayor 1991b y Contreras, José J. y López, Hernán 1998.

³ Para este estudio se contó con la técnica de observación participante en tres Alcaldías pertenecientes a los estados Mérida y Trujillo de la República Bolivariana de Venezuela. Además se consultó material bibliográfico para recoger datos y valoraciones sobre otras Alcaldías, así como para contrastar los enfoques de estudio sobre las organizaciones de gobierno local en Venezuela (Ávila 2001; Zambrano 2006: 314).

La tarea fundamental de la Alcaldía es impulsar el desarrollo integral del Municipio. Para ello, se ocupa de administrar los recursos públicos, atender el buen funcionamiento de los servicios, formular el ordenamiento jurídico municipal y de establecer las pautas para la recolección de impuestos municipales. Además, debe procurar satisfacer los requisitos organizacionales, financieros y políticos para su funcionamiento eficiente y el cumplimiento de su papel constitucional. Esto es lo que puede interpretarse de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (en artículos como el °52; °56; °60; °61 y °88).

Sin embargo, en el funcionamiento de la Alcaldía se manifiesta lo que se conoce comúnmente como "burocracia", ya que los procedimientos cotidianos exigen el cumplimiento de numerosos requisitos y la visita a diversas instancias por parte de los usuarios. Esto implica, necesariamente, que ciertas solicitudes no pueden ser satisfechas de forma eficiente. En contraste, existe una evidente dependencia del Alcalde en cuanto a la toma de decisiones, ya que éste tiene la capacidad de facilitar el cumplimiento de algunos procesos gestionados por la Alcaldía en beneficio de los usuarios.

El apego a las normas, que ordena los procesos propios de la Alcaldía, puede servir para la exclusión de ciertos sectores tanto como para la inclusión de otros. Por ejemplo, los requisitos exigidos para las contrataciones públicas pueden facilitar el acceso a un sector privado establecido, pero en cambio sirve para cerrar el paso a pequeñas empresas y cooperativas en proceso de afianzamiento.

En ocasiones, en la Alcaldía se muestra escasa planificación de las actividades a cumplir en el corto y mediano plazo. Esto se refleja, por ejemplo, en que responde a coyunturas particulares, en las cuales las demandas y necesidades de los ciudadanos se hacen "visibles" a través de protestas, comunicados públicos, visitas al organismo, etc. De lo anterior se entiende que la Alcaldía parece orientarse a resolver problemas que son considerados urgentes por la comunidad y que no existen mecanismos suficientes para actuar de acuerdo con una proyección de largo plazo.

Por otra parte, algo que se encuentra de forma recurrente es que el presupuesto de la Alcaldía se consume, de forma significativa, en los compromisos de gestión interna. A esto se suma que los mecanismos de contraloría y rendición de cuentas se consideran en general como una cuestión formal, y que la asignación de cargos se realiza, en ocasiones, sin atención de los requerimientos técnicos adecuados al cumplimiento del tipo de actividad.

Las actividades de la Alcaldía se desarrollan con mayor intensidad durante períodos de elecciones, cuando ésta tiene mayor contacto directo con la población. Además, algunos ciudadanos sirven de apoyo para la Alcaldía porque colaboran con la planificación y ejecución de programas o canalizan ciertas formas de participación popular. Por otra parte, la Alcaldía cumple la tarea de brindar ayudas de tipo asistencial, sea en la forma de pequeñas donaciones o bien como contribuciones a sectores particulares. Esto constituye una práctica común y reconocida por la población, aunque se realiza sin planificación o seguimiento del impacto logrado en cada caso específico.

Dada la Primera Apariencia vemos que la Burocracia parece ser un modelo que debería celebrar a nuestra alcaldía. A continuación elaboraremos un Contexto Interpretativo de Burocracia que nos permita volver sobre esta Primera Apariencia de nuestra alcaldía.

2. Contexto Interpretativo de la Burocracia.

La burocracia, como modo organizacional, es correlativa al tipo ideal weberiano de autoridad legal-racional, el cual comprende una forma de acción basada en un orden impersonal, objetivo e instituido legalmente, dentro del cual los funcionarios que integran el cuerpo administrativo poseen competencias y responsabilidades claramente definidas. En palabras de Weber⁴, la burocracia es el modo más “racional” en que puede estructurarse la dominación, en tanto que se caracteriza por el arreglo entre medios y fines. En consecuencia, resulta también el medio de administración más adecuado para asegurar la eficacia, eficiencia y efectividad de la acción organizacional.

El modo de dominación legal se basa en un conjunto de ideas que, básicamente, reflejan la creencia en la posibilidad de ordenar la acción humana sobre la base de un conjunto de normas racionales. Así, el tipo más “puro” de dominación legal se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático, en el cual el dirigente de la asociación, aunque posee una posición de “imperio”, tiene facultades que se corresponden también con competencias establecidas legalmente. De este modo, quien ordena y quien obedece lo hacen como parte de la asociación y de acuerdo con el orden instituido por el derecho.

En cuanto a las cualidades que la definen, la burocracia es un modo de administración que implica el ordenamiento racional entre medios y fines, la adecuación a un marco normativo establecido, el cumplimiento de procedimientos claramente determinados (registrados por el uso de oficios escritos), y el ejercicio de competencias bien definidas por parte de un funcionariado especializado profesionalmente. De acuerdo con Weber, la dominación legal implica, entre otros aspectos, la existencia de competencias definidas, la presencia de una jerarquía administrativa, la formación profesional y la dependencia de los registros escritos (1964: 174-176). Así, lo que mejor representa a la burocracia, y que le da cohesión a las cualidades que la definen, es la voluntad de control de las variables organizacionales a través de medios “racionales”.

Weber señala que la dominación burocrática implica la preponderancia de la impersonalidad, es decir, el cumplimiento de tareas sometido únicamente a los criterios objetivos del deber, de manera que el interés de preservar los asuntos oficiales de motivaciones personales resulta uno de los aspectos característicos del modo de administración de la burocracia. Además, el uso de un conocimiento especializado también distingue a la burocracia de los otros modos de administración, por lo cual ésta predomina en razón de su superioridad técnica. Por ambas cosas, la burocracia facilita las disposiciones requeridas por la cultura moderna y propicia un tipo de vida “racionalista” (Weber 1991: 50-53).

En la Primera Apariencia veíamos un dinamismo que no parece propio de la Burocracia. Por ello nos aproximaremos a otro contexto de interpretación basado en una idea de Organización Fluida.

3. Contexto Interpretativo de la Organización Fluida.

Una Organización Fluida tiene lugar en tanto que espontáneamente se genere un cierto orden. El orden espontáneo tiene lugar en la organización que busca armonizar con una *idea fuerza*. No se trata, por lo tanto, de una organización forjada a partir de rígidos procedimientos de planificación y optimización de medios en función de alcanzar ciertos

⁴ Seguimos especialmente a Weber 1964: 172-180.

finés predeterminados. Se trata, por el contrario, de una unidad social cuyos modos de organización fluyen dinámica y ordenadamente en armonía con una *idea fuerza* desde la que se constituye.

El término “orden espontáneo” lo acuña Frederick Hayek. La idea le venía de su maestro, Ludwig Von Mises, quien acuñó el término “cataxia” para hablar del orden que, espontáneamente, veía en el “mercado” (Von Mises 1949; 1951). Para Hayek y Von Mises el mercado es un orden espontáneo en el que se ordenan armónicamente las preferencias de los individuos a partir de la *idea fuerza* originaria de que todo individuo es libre de escoger de acuerdo a sus preferencias, sin ninguna otra limitación que la de no interferir en la posibilidad de escoger libremente de los otros individuos. En el mercado, los individuos se interrelacionan intercambiando bienes en función de la satisfacción de sus preferencias particulares.

Por ello, el orden espontáneo no debe ser interferido. El conocimiento explícito que puede tener una persona o un grupo de personas será siempre muy limitado. La mayor parte del conocimiento es “tácito”. Es decir, se trata de un conocimiento que la gente posee pero que no puede expresarlo explícitamente. De aquí que, el orden del mercado permite que espontáneamente vaya evolucionando la sociedad a través de las decisiones que, en el mercado, toma la gente haciendo uso del conocimiento tanto explícito como tácito. Pretender que una persona o un grupo de personas pueda tener el conocimiento suficiente para interferir en el mercado es una arrogancia que se traduce en una interferencia para la sana evolución del orden espontáneo (Hayek 1999).

Vemos aquí una notoria diferencia entre el orden burocrático y el orden espontáneo. Mientras que en el orden burocrático se busca seguir rígidos patrones de organización con procedimientos repetitivos, la promoción del orden espontáneo debe buscar que se creen nuevos caminos de expresión para que se dé la creación continua. La promoción del orden espontáneo debe promover la creatividad (Hayek 1949).

La creatividad aparece así como un aspecto fundamental de este modo organizacional al que llamaremos “organización fluida”. El orden espontáneo se va conformando en la creación permanente. Creación que va buscando siempre mejorarse. Claro que la creación no es un hacer por hacer. Se busca armonizar el quehacer con la *idea fuerza*. Se van logrando ciertos grados de excelencia en la mejora progresiva de la armonización con la *idea fuerza*.

Un ejemplo interesante de organización fluida es la que tiene lugar alrededor del Proyecto Debian en los Movimientos por el Software Libre⁵. Debian es un sistema de operación para computadoras basado en el núcleo Linux que busca facilitar su distribución para usuarios finales. La organización aglutina cerca de un millar de desarrolladores dispersos por todo el mundo. La *idea fuerza* que mueve al proyecto Debian es la de producir un sistema operativo de manera colaborativa cuyo código fuente esté abierto y pueda ser libremente modificado, mejorado y publicado. El Proyecto Debian se enfrenta a la privatización del conocimiento del software que impide su libre divulgación y apropiación mediante artilugios legales como las patentes y los contratos de licencia.. Se trata de hacer una “distribución” que facilite la instalación y la utilización de los programas de manera tal

⁵ Otros autores han trabajado sobre esta comparación. Véase por ejemplo Van Aardt 2004.

que su desarrollo, mantenimiento y soporte sea consciente y cuidadoso. Debian no es promovida ni soportada por una entidad comercial sino por una Fundación sin fines de lucro⁶.

Mientras que los criterios que dominan las organizaciones burocráticas del software comercial son los de la optimización para la ganancia de los accionistas, los criterios que dominan en el Proyecto Debian son los de la promoción de la creatividad para la realización de un producto excelente. Mientras que el modo organizacional burocrático dominante pretende privatizar el conocimiento, el modo organizacional fluido procura promover la generación y apropiación del conocimiento. Mientras que en el modo organizacional burocrático se ejerce un poder coercitivo para el logro de fines predeterminados e incuestionados, el modo organizacional fluido busca cuidar la armonía con la idea fuerza originaria en el progresivo revelamiento de fines que van revelándose en el mejoramiento continuo del proyecto⁷.

De esta manera, el principio fundamental de la organización fluida es la armonización con la *idea fuerza* que se expresa en el mejoramiento progresivo en el revelamiento de la creatividad. ¿Qué tanto nos pueden decir estos modelos, el de organización burocrática y el de organización fluida, de nuestra alcaldía? Veamos.

4. Interpretación de la Alcaldía desde el Contexto Interpretativo de la Burocracia.

Lo característico del tipo ideal de burocracia weberiana es el modo de racionalidad sobre el que se sustenta. Este aspecto podemos verlo a partir de dos dimensiones que conforman, a nuestro parecer, el tipo ideal de la burocracia: el marco legal-racional del ejercicio de la autoridad y el modo de ordenación racional del sistema de acciones. Por una parte, en el tipo ideal de la burocracia las relaciones de autoridad se encuentran enmarcadas por el reconocimiento de un derecho “positivo”, que implica objetivos y procedimientos claros, competencias definidas y la exclusión de valores e intereses particulares. Unido a ello, el arreglo medios-fines, la especialización profesional y la utilización de medios técnicos da cuenta del tipo de racionalidad que subyace en el tipo ideal. Así, si nos preguntáramos qué es lo que orienta a la burocracia, diríamos que es la voluntad de *control*, en contraposición con la organización flexible, donde se pretende estimular la creatividad para lograr la excelencia de los bienes. De allí que la eficacia y la eficiencia se convierten en variables de control de la ejecución de acciones en la organización burocrática.

Las semejanzas entre el cuadro de impresiones de la Alcaldía y el tipo ideal de la burocracia resultan de que aquella se estructura de acuerdo con patrones heredados de la administración burocrática, en la cual existe una organización regida por criterios jurídicos formales y gestionada por medios técnicos especializados. Estos aspectos dan cuenta de la voluntad de control que subyace a la organización burocrática. La existencia en la Alcaldía de un cuerpo administrativo organizado jerárquicamente, con tareas y competencias definidas, y de un conjunto de materiales normativos y de procedimientos establecidos (leyes,

⁶ Véase la página web del Proyecto: <http://www.debian.org/index.es.html>

⁷ Véase Oliva 2006 y Contreras 2009.

reglamentos, planes, etc.), demuestra que la organización formal de la Alcaldía se corresponde, en general, con el tipo ideal de la burocracia⁸.

No obstante, las diferencias encontradas con respecto al desenvolvimiento cotidiano de la organización nos imponen numerosas interrogantes. Por una parte, la Alcaldía cumple con un conjunto de procedimientos ordinarios y bien discernibles, pero al mismo tiempo su funcionamiento interno posee dinámicas específicas. Algunas de las diferencias que notamos podemos resumirlas como sigue:

(a) La posibilidad de que numerosos procedimientos (especificados y no especificados) sean conducidos informalmente por el propio Alcalde, sin menoscabo de la intervención de otros funcionarios.

(b) Conciencia general de la posibilidad de utilizar las normas a voluntad para lograr fines específicos.

(c) La no preponderancia de la impersonalidad en el ejercicio cotidiano del servicio público, lo que influye en las actitudes hacia los usuarios, hacia los bienes de administración, etc.

(d) Poca “tecnificación”, o ausencia de métodos técnicos rigurosos que permitan la planificación, ejecución y control de la gestión.

En conclusión, si comparamos el tipo ideal de la burocracia weberiana con el cuadro de impresiones de la Alcaldía, parece claro que el propósito de ésta no es el ejercicio de la autoridad legal-racional a través de medios técnicos. Más bien, parece que la burocracia funciona como una forma de mediación entre distintos agentes, que concilian la satisfacción de intereses a partir de presupuestos comunes y como parte de determinados juegos estratégicos. A partir del cuadro de impresiones podemos decir que en la Alcaldía, si bien el ejercicio del poder toma forma en el marco de criterios técnicos “legales”, la racionalidad inmanente en sus procesos cotidianos excede los límites de la racionalidad formal o instrumental. En otras palabras, no se encuentra restringida al arreglo eficiente entre medios y fines y, de algún modo, escapa a los límites impuestos por la voluntad de control racional de las acciones humanas. ¿Será entonces que las Alcaldías son más bien una Organización Fluida?

5. Interpretación de la Alcaldía desde el Contexto Interpretativo de la Organización Fluida.

La alcaldía venezolana es un fenómeno institucional en el que se refleja un modo espontáneo y fluido de organización que, al lograr colarse por las rendijas de la “jaula burocrática”, muestra la creatividad propia de su entorno. Si se siguieran las normas burocráticas que formalmente rigen las organizaciones municipales seríamos una sociedad burocratizada en la que la optimización de los procesos regidos por estrictas normas de organización sería afín a su modo de ser. No habría diferencia, por ejemplo, entre la sociedad venezolana y las sociedades que vieron nacer a la burocracia en Europa. Con menos recursos, en Venezuela las limitaciones empujarían a buscar una mejor optimización.

⁸ En el caso venezolano, estos aspectos se establecen en la *Ley del Estatuto de la Función Pública*, que además dicta que cada administración municipal debe establecer su forma de funcionamiento interno de acuerdo con los principios de esta Ley. Así lo recoge el art. 078 de la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*.

Pero ello no es lo que ocurre. Esta sociedad ha logrado colarse por las rendijas de la “jaula burocrática” para expresar su creatividad de múltiples maneras. La alcaldía refleja muy bien cómo se crean diversos modos informales que permiten obtener los “permisos”, “certificados”, “solvencias” y demás documentos que expide dicha organización.

De esta manera, la Alcaldía posibilita el florecimiento de formas no burocratizadas que facilitan el quehacer de estas instituciones. La sociedad venezolana, a diferencia de las sociedades norteamericanas, no se caracteriza por contar con una población cuya mayoría está empleada en organizaciones burocráticas. En cambio, la gran mayoría de la población no tiene un “empleo fijo” sino que sobrevive en miríadas de relaciones comerciales que tienen lugar fuera de los patrones de lo que propiamente podríamos llamar organizaciones burocráticas. Son estos mecanismos informales los que permiten superar los escollos burocráticos para que en el mercado puedan expresarse las preferencias individuales. Ante la rigidez burocrática siempre será posible acudir a una relación familiar, de amistad o cualquier otra que permita franquear los “obstáculos”.

Es muestra de este orden espontáneo la poca fuerza que tiene la planificación en el día a día. Más allá de las formalidades burocráticas entre organizaciones del Estado vemos que la planificación sirve muy poco al funcionario de la Alcaldía como referencia de lo que hay que hacer. Las decisiones poco tienen que ver con lo que está previamente planificado y responden más a las demandas de las coyunturas particulares. No hay pretensión de conocer todo de antemano. Hay más bien un “dejarse llevar” que se contrapone a la burocracia y deja que sea el conocimiento tácito del orden espontáneo el que domine nuestra dinámica social. La creatividad espontánea ha permitido ese otro orden extraburocrático que es expresión de una sociedad, y que se impone sobre el modelo burocrático que formalmente se establece en las leyes.

Sin embargo, ¿acaso esta “alcaldía fluida” promueve la creatividad y la excelencia en función de la armonía con alguna idea fuerza? Ello no aparece por ningún lado. Pareciese que el modelo de Organización Fluida aquí presentado no logra dar cuenta de mucho de lo que se muestra en nuestras alcaldías. ¿Qué ocurre entonces? ¿Cuál es el sentido de las Alcaldías?

Conclusiones.

En la época moderna, para que un país latinoamericano pueda ser considerado “civilizado”, su forma de vida debe encontrarse normada por una estructura jurídica compuesta por leyes escritas. Esto forma parte de un mito cultural según el cual las leyes, por sí mismas, pueden llevar a nuestras sociedades hacia un ideal de “Progreso” imaginado según el patrón de la cultura occidental. Sin embargo, en los países de América Latina, la proliferación de reglas alcanza un grado tal que supera la mera intención normativa, de manera que supera el interés en ordenar los sistemas de acciones conforme con principios racionales.

Las consecuencias de este hecho en la organización se configuran de una manera que sigue dos vertientes (Briceño 2007: 53-56). Por una parte, el circuito de leyes puede ser aplicado con tal rigor que llega a obstaculizar las gestiones que se supone debe facilitar. Por otro lado, lo complicado del sistema de procedimientos puede ceder, en ocasiones, ante presiones externas que logran sortear los hilos de la norma. Los rigurosos trámites de las contrataciones públicas puede ser un ejemplo de lo primero, mientras que la manera en que

los funcionarios alcanzan a atender una demanda urgente de los ciudadanos es ejemplo de lo segundo. Lo característico de estas dos vertientes es que las mismas no se excluyen mutuamente, sino que se articulan de una manera que, en la práctica, hace muy difícil distinguir una de la otra. En otras palabras, es posible avanzar por el esquema de normas hasta que se llega a un punto en que las presiones externas logran vencer al aparato; o bien se sigue un camino informal hasta que se considera necesario atenerse a lo que dictan las normas.

La cristalización de una forma organizacional flexible como ésta, que combina elementos formales de las organizaciones con las viscosidades de las relaciones interpersonales, resulta en sí misma sostenida por un tipo de cultura organizacional que podemos denominar como “cultura burocratística”. Quienes participan en ella no llegan a despersonalizarse para formar parte de organizaciones constituidas racionalmente en los términos weberianos de una objetividad formal. Tampoco, como en el contexto interpretativo de la organización flexible, tienen como propósito superar los límites del control jerárquico para promover la creatividad y lograr la excelencia.

De este modo, la cultura burocratística engloba un conjunto de estrategias culturales que permite la percolación de valores personales en el desarrollo de procedimientos formales. Con ello, las organizaciones adquieren un carácter fluido, en la que es muy difícil separar el camino formal de la lógica de las relaciones interpersonales, ordenadas comúnmente de acuerdo con las relaciones de poder (Nuijten 2005). Una exploración inicial a esta cuestión nos hace pensar que en estas estrategias se encuentra una forma de resistencia originaria hacia modos de racionalidad que son extrañas a cierta cultura, como la voluntad de control de la burocracia o la libertad negativa implícita en el liberalismo y en los movimientos de software libre. Como contrapartida, se intenta superar las restricciones de la legalidad a través de modos de organización en los que los participantes se sienten reconocidos en la interacción con el *otro*⁹. Cuando no es mero robo, el hecho de que muchas veces se utilicen recursos y oportunidades públicas para atender necesidades privadas debe evaluarse con mucho cuidado desde esta concepción.

Finalmente, la delimitación de un modo organizacional sustentado por una cultura burocratística nos trae nuevamente al problema de la complejidad. Desde un enfoque que desecha la complejidad del fenómeno del gobierno en las alcaldías, los aspectos tratados en la “primera apariencia” serían catalogados como una desviación de formas típicas de administración, y por ello, resultarían relevantes términos como “corrupción”, “ineficacia”, etc. En cambio, desde una perspectiva que reconoce la complejidad del fenómeno, la dificultad para aprehender su riqueza entraña un problema de sentido. Es decir, además de concebir que la pluralidad de variables y de relaciones provoca efectos impredecibles en el sistema social (Forrester 1971), la sistemología interpretativa enfatiza que visualizar las variables que entran en juego y las relaciones que sostienen entre sí, pasa por reconocer que las mismas surgen a partir de un contexto de sentido. En consecuencia, un observador acusa la complejidad de un fenómeno una vez que, al trascender el análisis reduccionista del mismo, le resulta imposible alcanzar una síntesis comprensiva dentro de determinado

⁹ En otras palabras, en las leyes y en los procesos ordenados racionalmente subyace un tipo de lógica que no ha sido asimilada por nuestra cultura a pesar de los esfuerzos de la educación “moderna”, por lo cual persiste una forma de resistencia anterior que atiende modos de integración social que se incuban en la tradición. Una profunda reflexión – y recreación – de este tópico lo encontramos en Briceño 2007.

contexto interpretativo y se ve entonces forzado a continuar elaborando otras perspectivas más comprensivas del fenómeno. De allí que la comprensión de un fenómeno complejo, como una organización, pase necesariamente por intentar visualizar la variedad interpretativa que no solamente le da significado a las acciones de sus integrantes sino que la constituyen de hecho como un fenómeno complejo.

Bibliohemerografía.

Ávila, Maritza. 2001. “Estructuras organizativas de las alcaldías del Estado Zulia en el marco de la descentralización.” En *Ciencias de Gobierno* 5 (10): 55-76.

Briceño Guerrero. 2007. *El laberinto de los tres minotauros*. Segunda edición. Caracas, Venezuela: Monte Ávila.

Forrester, Jay. 1971. “Counterintuitive Behavior of Social Systems.” En *Technology Review* 73 (3): 52-68.

Fuenmayor, Ramsés. 1991a. “The Roots of Reductionism: A Counter-Ontoepistemology for a Systems Approach.” En *Systems Practice* 4 (5).

Fuenmayor, Ramsés. 1991b. “Truth and Openness: An Epistemology for Interpretive Sistemology”. En *Systems Practice* 4 (5).

Contreras, José J. y López, Hernán. 1998. “Dealing with Complex Systems from an Interpretive Perspective”. *Second International Conference on Complex Systems*. . Boston: New England Complex Systems Institute.

Contreras, José J. 2009. *Una Aproximación al Sentido de los Movimientos por el Software Libre. En Contra de la Mundialización de la Sociedad de Consumo, en rescate de la Sociedad Liberal*, 2009 [citado 24-06 2010]. Disponible en: <http://wiki.cenditel.gob.ve/wiki/MSLyLiberalismo>

Hayek, Friedrich. 1949. *The Road to Serfdom with the Intellectuals and Socialism*. Westminster – Gran Bretaña: Reader's Digest Edition – The Institute of Economic Affairs.

Hayek, Friedrich. *Los orígenes de la libertad, la propiedad y la justicia. Extracto de “La Fatal Arrogancia. Los Errores del Socialismo”*, 1999 [citado 08-09 2009]. Disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/arrogancia.pdf> (08-09-09).

Nuijten, Monique. 2005. “Power in Practice: A Force Field Approach to Natural Resource Management.” En *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* 4 (2).

Oliva, Alexandre. 2006. “A Beautiful Mind Meets Free Software: Game Theory, Competition and Cooperation”. En *Exacta* 4: 25-30.

Van Aardt, Albert. *Open Source Software development as a Complex Adaptive System: Survival of the fittest?*, 2004 [citado 30-09 2010]. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718HYPERLINK>
["http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718&rep=rep1&type=pdf"](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718&rep=rep1&type=pdf) &
[HYPERLINK](#)
["http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718&rep=rep1&type=pdf"](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718&rep=rep1&type=pdf)rep

[=rep1HYPERLINK](#)

["http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718&rep=rep1&type=pdf"](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718&rep=rep1&type=pdf) &
[HYPERLINK](#)

["http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718&rep=rep1&type=pdf"](http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.80.4718&rep=rep1&type=pdf)
[e=pdf](#)

Von Mises, Ludwig. 1949. *Human Action: A Treatise on Economics*. San Francisco – EEUU: Fox & Wilkes.

Von Mises, Ludwig. 1951. *Socialism. An Economic and Sociological Analysis*. New Haven – EEUU: Yale University Press. EE.UU.

Weber, Max. 1964. *Economía y Sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max. 1991. *¿Qué es la burocracia?*. Buenos Aires, Argentina: Leviatán.

Zambrano, Adalberto. 2006. *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública*. Caracas, Venezuela: Universidad Católica Andrés Bello.