

## Director

Enrique Cabrero Mendoza  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

## Comité Editorial

Luis F. Aguilar Villanueva  
*El Colegio de México*

Enrique Cabrero Mendoza  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

Myriam Cardozo Brum  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

Carlos Dávila  
*Universidad de los Andes*

María del Carmen Pardo  
*El Colegio de México*

Eduardo Ibarra  
*Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa*

Bernardo Kliksberg  
*PNUD – Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo*

Jean-Pierre Nioche  
*École HEC – École Nationale d'Administration*

# gestión y política pública

vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1994

## Índice

### GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Peter deLeon, *La democratización de las ciencias políticas* 5
- Omar Guerrero, *Los usos del análisis de implementación de políticas* 19

### GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Luis Montaña Hirose y Marcela Rendón Cobián,  
*Del zaibatsu al keiretsu. Organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa* 47

### GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Manuel Gutiérrez Vidal y Sarah Martínez Péllegri,  
*El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional* 85

Ryszard Rózga Luter, *La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional* 119

#### EXPERIENCIAS RELEVANTES

Wei Cai, Thomas T. Krader, Elizabeth M. Linn y Marco Antonio Mena, *Pobreza y desigualdad del ingreso en Estados Unidos: análisis basado en el Estudio Grupal de Datos sobre la Dinámica de los Ingresos (PSID)* 149

José Luis Méndez, *La reforma del Estado en México: alcances y límites* 185

#### RESEÑAS

Héctor Martínez, *The Ethics Challenge in the Public Service. A Problem Solving-guide*, de Carol W. Lewis 229

José Santos, *Pobreza, un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*, de Bernardo Kliksberg 233

---

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.

ISSN: 0185-0458

Registro en trámite

Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti H.  
Unidad de Difusión: Apartado Postal 116-114, 01130 México, D.F.  
Tels: 727-9800, ext. 2202

Diseño, tipografía y cuidado editorial: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,  
Calle 2, número 21, col. San Pedro de los Pinos, 03820 México, D.F.  
Tels. y fax: 515-16-57, 271-89-35 y 271-90-27

*Gestión y Política Pública* se terminó de imprimir en octubre de 1994  
en los talleres de Impresores Cuadratin y Medio, S.A. de C.V.,  
Av. Emilio Carranza 401, col. El Retoño, 09440 México, D.F.  
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

# Gestión y política pública

# La democratización de las ciencias políticas

Peter deLeon

**D**urante los últimos años, numerosos autores se han referido a las limitaciones del análisis de las políticas públicas. Algunas de estas críticas se han dirigido a los aspectos temáticos de esta actividad, y señalan que los largos años y las enormes cantidades de dinero invertidos en la investigación política no han mejorado las políticas estadounidenses sobre bienestar social ni han corregido las deficiencias del sistema educativo del país. Aunque es legítimo argüir que los problemas abordados son extremadamente difíciles —de hecho, tal vez no tengan una solución factible—, es muy poco el consuelo que esto aporta ante el deslinde de responsabilidades. Otros han descrito lo que califican como contradicciones internas entre la filosofía y los enfoques de las ciencias políticas.<sup>1</sup> Y todos se quejan de que nadie parece escuchar nunca, aparentemente por buenas razones. El orden general del día parece ser el de achacar culpas en lugar de proponer soluciones reales.

---

Peter deLeon es profesor de políticas públicas en la Universidad de Colorado (Denver).

Este texto fue elaborado para presentarse ante la Reunión Anual de la Asociación Estadunidense de Ciencias Políticas en San Francisco, California, del 30 de agosto al 2 de septiembre de 1990. Tengo una gran deuda intelectual con Frank Fischer (Rutgers), Hank Jenkins-Smith (Nuevo México), Robert Denhardt (University of Central Florida), y con Linda deLeon (University of Colorado-Denver), así como con los asesores anónimos que comentaron constructivamente el texto.

Esta es una traducción del artículo "The Democratization of the Policy Sciences", publicado en *Public Administration Review*. Se traduce con permiso del autor. Traducción de Susana Marín de Rawlinson.

<sup>1</sup> Dos de los críticos más claros en torno a este tema son Hawkesworth (1988) y Stone (1988).

Existe un aspecto de la investigación política, especialmente de parte de agencias del gobierno o patrocinadas por el mismo, que muchos han identificado como la fuente máxima de estos problemas: su carácter elitista. ¿Cómo puede saber el aislado analista de Washington lo que desea el beneficiario de (digamos) Santa Fe, en especial si el analista y el beneficiario viven y representan culturas y experiencias extremadamente distintas? Si nos atenemos a esta afirmación, no nos sorprende que el analista constantemente recomiende cosas que el beneficiario considera extrañamente inadecuadas o inapropiadas; en consecuencia, el programa se tambalea y a menudo fenece. No sólo no se ha corregido el problema, sino que, lo que es peor, el supuesto benefactor ahora tiene una opinión distinta y probablemente menos positiva del gobierno. "Así, un efecto secundario involuntario del análisis político puede ser la erección de barreras que obstaculizan importantes objetivos de democracia participativa" (Jenkins-Smith, 1988, p. 69).

Este síndrome de escisión contribuye casi con seguridad a la ineficacia de los programas y de sus resultados. Por esa única razón es tan turbulenta esta relación de dicotomía. No obstante, existe un segundo aspecto en el problema bicultural que inquieta aún más a los grupos políticos democráticos. A saber: la fuerte tendencia que existe, ante esta situación, a reconocer a los políticos como los clientes legítimos —y a menudo exclusivos— de los analistas, lo que viene a reforzar el aislamiento de estos últimos. De hecho, en sus posiciones actuales (geográficas y burocráticas), los analistas están divorciados de las exigencias, necesidades y (lo más crítico) valores de las personas a quienes supuestamente auxilian. De tal manera que están ayudando a establecer y mantener la separación entre el gobernante y los gobernados. Dentro de este ambiente, aparentan ser indiferentes a la forma de gobierno. Como señala Dryzek (1989, p. 98), "de hecho, hasta la fecha la mayoría de los esfuerzos de los analistas políticos son congruentes con las ciencias políticas, aunque sutiles, de la tiranía". Los conocimientos políticos en todo tipo de áreas se encuentran exclusivamente en manos de los expertos, donde superan y, por ende, debilitan el carácter democrático.<sup>2</sup>

Esta tendencia contrasta fuertemente con la concepción original de las ciencias políticas. Inicialmente se diseñaron para aportar "conocimientos pertinentes a la integración de los valores creados e in-

<sup>2</sup> La mejor explicación de esta crítica se encuentra en Jenkins-Smith (1989).

corporados en las relaciones interpersonales [como] la dignidad humana y el aprovechamiento de las capacidades humanas" (Lasswell y Kaplan, 1950, p. xii). Como lo formuló originalmente Harold Lasswell (1951, p. 15), eran las "ciencias políticas de la democracia [...] dirigidas al conocimiento necesario para mejorar la práctica de la democracia".

Las raíces de esta discrepancia no son difíciles de encontrar. A pesar del trabajo pionero de humanistas como Lasswell, Abraham Kaplan y Robert Merton, la mayor parte de la investigación realizada inicialmente sobre las políticas fue hecha por técnicos, principalmente analistas de sistemas e investigadores de operaciones. Su búsqueda positivista de una función con objetivos claramente definidos requería pocas contribuciones del beneficiario. Posteriormente esta tendencia se vio reforzada por economistas que hacían sus recomendaciones políticas sobre relaciones económicas "objetivas" establecidas por actores racionales, que tampoco requerían grandes conocimientos sobre las necesidades particulares de los supuestos clientes y el clima político dentro del cual, por definición, deben operar los políticos. Prevalcían sus presuposiciones (algunos dirían sus presunciones).<sup>3</sup> En los textos más difundidos de economía se adjudicaban cualidades talismánicas a la economía aplicada, generalmente disfrazada de análisis de costos y beneficios; por ejemplo: "El análisis de costos y beneficios es una metodología a través de la cual buscamos la eficiencia y que tiene como efecto limitar las vaguedades del proceso político" (Stokey y Zeckhauser, 1978, p. 151). Los modelos econométricos tuvieron gran aceptación en campos tan dispares como la limitación de costos de energía y los hospitales, sin nunca tener la necesidad de preguntar su opinión a los consumidores.

No obstante, existe una amplia literatura que ha empleado con seriedad los paradigmas económicos (incluyendo la teoría de la elección pública). Sin repetir aquí estos argumentos,<sup>4</sup> el principal problema del modelo económico era que no podía mantener su rigor teórico e incorporar al mismo tiempo en su análisis valores personales y políticos. Existía la constante incapacidad de reconciliar la eficacia racional con la aceptabilidad política. Incluso el análisis de costos y beneficios resultó ser subjetivo y manipulable excepto en los ejercicios más mundanos (Downs y Larkey, 1986); las cuestiones críticas de postura mos-

<sup>3</sup> Esta evolución se describe en deLeon (1989).

<sup>4</sup> Las críticas más accesibles se encuentran en Bobrow y Dryzek (1987), y Paris y Reynolds (1983).



traron una inspiración más política que analítica (Whittington y Macrae, 1986; Trumbell, 1990). En síntesis, no era capaz de operar en ningún ámbito político donde surgieran variables que no fueran estrictamente cuestiones económicas (es decir, en casi ningún área de interés) sin contribuir más al síndrome del elitismo y al creciente distanciamiento entre el analista y el público. A su vez, esto condujo a una falta de confianza entre ambos grupos.

Una alternativa que se propuso para las limitaciones que se percibían en el paradigma del actor racional fue que los valores de los ciudadanos se incorporaran en mayor medida y explícitamente en el proceso político (por ejemplo, Fischer y Forester, 1987; Fischer, 1980). Ciertamente se trata de una respuesta apropiada, pero que presenta obstáculos formidables para su aplicación, como veremos más adelante. Sin embargo, en este caso el resultado podría justificar los esfuerzos, pues haría que la investigación política estuviera más consciente de los valores relevantes y reduciría la distancia entre el analista y el beneficiario.

### La democratización del análisis político

Muchos autores han escrito sobre los dilemas de la democracia liberal, a medida que los grupos con intereses políticos intervienen entre los políticos y los ciudadanos.<sup>5</sup> El remedio que se ha recomendado cada vez más es una mayor participación ciudadana directa en los actos gubernamentales, lo cual refleja lo que Redford (1969) llama una "moralidad democrática". Aunque la forma y el foro pueden variar,<sup>6</sup> la idea básicamente es la misma. Este tipo de "democracia fuerte" (en contraste con la "democracia tenue") ha sido definida por Barber (1984, p. 132) como:

la política participativa en que se resuelven los conflictos sin un terreno independiente, a través del proceso participativo de autolegislación constante y cercana y la creación de una comunidad política capaz de transformar a individuos dependientes y privados en ciudadanos libres, y a los intereses parciales y privados en bienes públicos.

<sup>5</sup> Uno de los más persuasivos sigue siendo Dahl (1982); véase también Bachrach (1976).

<sup>6</sup> Véase Jenkins-Smith (1988).

Dryzek (1989, p. 118) secunda la definición propuesta por Barber y señala que

la educación política, la acción participativa y la solución real de los problemas sociales podrían conjuntamente ayudar a constituir una comunidad totalmente capaz de dirigir su propio rumbo hacia el futuro. La distinción entre el ciudadano y el experto perdería fuerza (véanse también Pateman, 1970; Benello y Roussopoulos (comps.), 1971; Langton (comp.), 1978).

Este enfoque se ha traducido al lenguaje de la investigación política. Según Paris y Reynolds (1983, p. 260), "toda la variedad de ideologías racionales apoya el uso de los procesos republicanos o demócratas de toma de decisiones aproximada y ampliamente". Lindblom (1986, p. 361) plantea el razonamiento con admirable concisión: "En lugar de servir solamente a las necesidades de los funcionarios, ayuda al ciudadano ordinario".

Sin cuestionar estas afirmaciones de una "unión más perfecta", me gustaría argumentar que es mucho más difícil poner en práctica la democracia participativa —o una variedad que algunos llaman "entrega de poder"— que proponerla, quizás incluso resulte imposible. Aun si aceptamos su rectitud ideológica, debemos hacer una pausa ante sus formidables obstáculos operativos. ¿Cómo se asegura que la ciudadanía esté informada? Aunque ésta siempre ha sido una propuesta dudosa, parece estar perdiendo terreno incluso al mismo tiempo que Barber y sus colegas basan en ella sus soluciones. Una reciente encuesta para *Los Angeles Times* (Anónimo, 1990, p. iii) comenta esta pérdida de interés:

Desde 1941 hasta 1975, los jóvenes estadounidenses sabían tanto sobre los asuntos y personajes públicos como sus mayores, y seguían con el mismo interés los principales sucesos. Pero a partir de 1975, los jóvenes prestan mucha menos atención a las noticias y a los asuntos públicos. Hoy en día, típicamente muestran 20% menos de interés por los acontecimientos importantes que los mayores de 30 años.

¿O que la ciudadanía participe? Persistentemente, entre las democracias occidentales, los estadounidenses han mostrado una de las más bajas tasas de votación. Ante esta falta —por no hablar de las soluciones a diversos problemas técnicos, como la forma de consultar a toda la población—, la democracia participativa empieza a perder bri-

llo. Y, por último, ¿es viable?, ¿funcionaría? Las decisiones, por su misma naturaleza, se requieren cuando hay disputas; es indispensable tomarlas, y a menudo con rapidez. Pero Barber (1984, p. 207) afirma que “siempre que le sea posible, un demócrata fuerte tratará de retrasar aquellas decisiones en que no existe un acuerdo en lugar de obtener una decisión mayoritaria que deje tras de sí un legado de insatisfacción”. Barber parece preferir una democracia esclerótica en lugar de la variedad tenue. En resumen, los estudiosos que se basan en la democracia participativa para resucitar la credibilidad de las ciencias políticas ciertamente deben ser pacientes.

Pero la democracia participativa no es lo mismo que el análisis político participativo o democrático. El análisis político democrático debe dar como resultado una política mucho más eficiente, pues operaría con base en las jerarquías de valores y necesidades de los beneficiarios (es decir, de quienes se verán directamente afectados por los programas), a diferencia de las de los lejanos analistas y políticos (a pesar de su buena disposición). Más que dirigir nuestros esfuerzos hacia los objetivos más ambiciosos (tal vez imposibles) de la democracia participativa, la realización de una ciencia política de la democracia es un objetivo más discreto, con importantes ventajas para todos los afectados. El logro de un análisis político participativo no sólo beneficiaría a las ciencias políticas de la democracia como tales, sino que además mejoraría directamente las posibilidades y la credibilidad de la democracia participativa.

### Análisis político y consulta política

El concepto de un análisis político participativo es relativamente claro. En vez de implicar a todos los ciudadanos en la toma de decisiones (la “entrega de poder”, por ejemplo, en las Ciudades Modelo), la idea es aumentar la participación ciudadana en la articulación y formulación de los programas de política pública. En lugar de hacer que muchos participen en las decisiones políticas reales (como ocurre en una democracia fuerte), requiere que los analistas políticos diseñen y practiquen activamente la forma de recolectar e incluir los puntos de vista personales de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas. Esto representa un esfuerzo consciente por traducir y agregar fielmente las preferencias individuales en las políticas públicas. Según March y Olsen (1990), la suposición subyacente es que las personas confiarán

más en una política si se les consultó durante su proceso de desarrollo, aun si la política final no coincide con sus preferencias particulares. Incluso Barber (1984, p. 207) parecería estar de acuerdo: “Pero aceptar un juicio político para cuya formulación hemos cooperado nos es menos extraño que tener que aceptar una mayoría que nos ha derrotado en una votación”.

En esta acepción, el concepto de “políticas compartidas” puede equipararse aproximadamente con un acceso a la planeación y a las decisiones políticas, y con una influencia implícita en las decisiones operativas subsecuentes. No es necesario que las personas estén particularmente bien informadas. El requisito básico no es que estos ciudadanos sean lo suficientemente conocedores (“expertos”) para comentar, sino que los afecte lo suficiente para que estén dispuestos a expresar sus percepciones en un foro político público abierto. Esta postura sostiene que existen alternativas políticas críticas en las que se debe elegir con base en información que va más allá de las cifras y los datos expertos. Un ciudadano no tendría que comprender los megatones y el fratricidio para saber que el mundo se encuentra ante un peligro nuclear y que sería más seguro si no hubiera tantas de estas armas (Shubik y Bracken, 1982), una idea que durante las últimas dos décadas ha llevado a una mayor participación en el debate político estratégico anteriormente cerrado (deLeon, 1987; Dahl, 1985).

Además, el concepto de políticas compartidas implica que estos ciudadanos tienen cierta confianza en que su opinión individual y colectiva sobre un tema específico (a diferencia de un voto sobre una amalgama ambigua de temas en una elección general) será escuchado y considerado en los círculos políticos. Ésta es la principal distinción entre la democracia participativa y un análisis político democrático.<sup>7</sup>

Esto representa una carga nueva y no muy bien recibida (hasta la fecha) para las instituciones y analistas gubernamentales. Ahora deben buscar e incluso solicitar la opinión del público respecto a los asuntos políticos analizados; tendrían que renunciar al lujo que implica la comodidad del aislamiento y el anonimato. Las encuestas de opinión pública sólo deben constituir una entre múltiples técnicas. Particularmente, se deben crear y ubicar nuevos foros ciudadanos de manera que las partes afectadas puedan dar a conocer sus ideas con un mínimo de inconvenientes. Una posibilidad son los “paneles ciudadanos” que com-

<sup>7</sup> En alguna otra obra me he referido a este concepto como “análisis político participativo” (deLeon, 1990).

binan técnicas de encuesta y ciudadanos seleccionados al azar (Crosby, Kelley y Schaefer, 1986). En estos foros es necesario proporcionar información de la manera más equilibrada posible. Entonces el analista debe sumar de alguna manera estos materiales a sus análisis y recomendaciones. Fischer (1980, pp. 49-50) resume los nuevos requisitos: "Dicha argumentación política parte del reconocimiento de que los participantes no tienen respuestas sólidas a las cuestiones que se están discutiendo, ni siquiera un método firme para obtener la respuesta". La novedad misma de estas exigencias complicaría su aceptación dentro del ámbito de las rutinas gubernamentales cuya práctica es tan difundida.

Éstos no son conceptos novedosos. Los comités congresistas a menudo llevan a cabo audiencias en diferentes partes del país. Con frecuencia las audiencias sobre el impacto ambiental son así y son comunes (Bartlett (comp.), 1988; Hart *et al.* (comps.), 1984). Este proceso se practica ampliamente en niveles locales de gobierno, con resultados muy diversos (Gittell, 1980; Kweit y Kweit, 1981). Su extensión a otras áreas debe ser directa. Sin embargo, a pesar de su aparente valor, el concepto de políticas compartidas oculta cualquier cantidad de trampas potencialmente letales. ¿Qué motivos impulsarían a un gobierno a probar estos procedimientos nuevos y problemáticos, o a participar a los ciudadanos? ¿Quién decide cuáles de las partes tienen una voz relevante y cómo se evita la contaminación de la tendenciosidad política? ¿O quién hablará a nombre de estos grupos? ¿Qué criterios se emplearán? ¿Cuáles son las reglas operativas para proceder? Majone escribe que "el logro analítico supremo ya no es el cómputo de estrategias óptimas, sino el diseño de reglas y evidencias sociales para proceder". Pero son mínimas sus sugerencias respecto a las reglas en sí, excepto que deben ser "argumentativas" y adjudicadas en "contextos opuestos", sin tomar en cuenta de alguna forma que el sistema judicial (su analogía preferida) se ha vuelto sumamente complejo (Majone, 1977, p. 174). ¿De qué manera se puede integrar todo este montón de datos recién adquiridos al proceso político? ¿Sospecharán los perdedores que se trata de una farsa política y se negarán a participar en ocasiones subsecuentes? Y así sucesivamente.

De la misma forma, el análisis de los posibles ejemplos o modelos que tenemos a la mano a nivel nacional no es muy alentador. Las Declaraciones sobre el Impacto Ambiental (DIA) de la NEPA, aunque se han difundido ampliamente, no han apoyado en gran medida la eficacia de la propuesta, pero sí han ampliado en grado uniforme y grave el

tiempo necesario para tomar decisiones, situación que ciertamente no es positiva cuando algo es urgente. Para las vastamente publicitadas audiencias sobre energía solar, el grupo de revisión de políticas domésticas (RPD) del presidente Carter trabajó concienzudamente para reunir cientos de opiniones a través de una gran cantidad de reuniones que produjeron kilos de testimonios públicos. Pero, a fin de cuentas, estas audiencias fueron desechadas en gran medida por el personal de la RPD, que

consideraba el núcleo del problema [sobre la energía solar] en términos muy técnicos, y el público lego no tenía nada que decir que pudiera ayudarles a resolver ese problema [...] Por carecer de ciertos conocimientos más bien esotéricos, un grupo de ciudadanos interesados se vio privado de participar en un debate político por el cual mostraban un interés intenso (Laird, 1988).

Parecería entonces que un análisis político democrático es mejor en teoría que en la práctica. Como tal, tristemente, debe descartarse por prudencia. Pero tal vez esta conclusión sea apresurada, basada en las condiciones actuales y no en algo que podría ser posible. Los procedimientos de las DIA han requerido gran cantidad de tiempo, pero existe una porción significativa de la población que ha considerado satisfactorios los resultados; algunos (en general los conservacionistas) incluso encuentran loables sus procesos dilatorios. Es decir, para aquellos casos en que las limitaciones de tiempo pueden ser flexibles, las políticas resultantes parecen valer la pena el lapso de gestación. Los ciudadanos pueden ser más receptivos a estos retrasos si se les asegura que ellos (y no un gobierno distante) son un componente del retraso.

Los requisitos temporales más tardados son una característica incuestionable de las DIA y, como hemos dicho, hay ocasiones en que el tiempo es crucial. Aun así, no se trata de un golpe mortal contra esta idea. Lo que sí verifica es algo que ya sabíamos: no todas las decisiones se deben abordar de manera idéntica y el tiempo es una de las variables importantes para determinar qué forma debe adoptar la toma de una decisión. Las críticas a las DIA pueden considerarse entonces como un ejemplo del "vaso medio vacío" cuando, para la mayoría, el vaso está medio lleno: ciertamente una perspectiva más alentadora hacia la democratización del análisis de políticas públicas. Propongo que seleccionemos algunos asuntos políticos cuyo alcance, importancia y programación se prestarían a un estilo más democrático de análisis

político. Temas relacionados con la salud, el bienestar social, la vivienda, la seguridad nacional y la infraestructura se beneficiarían de un examen más público que el existente en la actualidad. La descentralización de las autoridades escolares que se está dando en todo el país (Estados Unidos) es un ejemplo de políticas compartidas a nivel local, una experiencia que podría convertirse en un "experimento natural" para las políticas compartidas a escala nacional.

Para que esto ocurra, es necesario que haya una experiencia de aprendizaje en dos sentidos. El primero es que los analistas gubernamentales, agencias y políticos deben crear y hacer proliferar los incentivos y los foros esenciales para que funcione el análisis político democrático. Por otra parte, es preciso que proporcionen cierta seguridad de que no serán farsas, es decir, que la información obtenida será un elemento importante en la formulación de las políticas y que la información no se manipulará ni se restringirá (Jenkins-Smith, 1988, p. 78). El segundo es que los ciudadanos deben reconocer que es responsabilidad suya dar a conocer sus opiniones.

Como analistas debemos admitir que una vuelta parcial de la formulación de políticas hacia los beneficiarios no implica que los analistas políticos se vayan a quedar sin trabajo. Las exigencias burocráticas serían igualmente grandes, sólo que (como señalamos antes) los requisitos se verían ampliados en gran medida y tal vez serían más difíciles dada la capacitación del cuerpo de analistas actual; la sociología se uniría a la economía y a la administración pública en el arsenal disciplinario preferido de los analistas, y sería necesaria una actitud más proactiva para promover el proceso en lugar de una posición particular (Kathlene y Martin, 1991).

## Conclusiones

Como se señaló antes, el diseño y la ejecución de un análisis político democratizado no será una transición fácil. Pero dada la percepción que tiene el público de los servidores y de los servicios gubernamentales, en yuxtaposición con el estado general de desatención hacia los análisis de las políticas públicas, es claro que deben tomarse medidas radicales para que los gobernados conserven algo de su fe en quien los gobierna, es decir, para que continúen la filosofía y la práctica de gobierno a las cuales nos suscribimos. Por lo menos, la idea de las políticas compartidas reafirmaría la dedicación de esta profesión a las ciencias

políticas de la democracia, una democracia "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo": un simbolismo fundamental.

## Referencias bibliográficas

- Anónimo (1990), "The Age of Indifference. A Study of Young Americans and how they View the News", *Los Angeles Times*, Mirror Center for the People and the Press, 28 de junio.
- Bachrach, Peter (1976), *The Theory of Democratic Elitism*, Boston, Little Brown.
- Barber, Benjamin R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Bartlett, Robert (comp.) (1988), Symposium on "Policy and Impact Statements", *Policy Studies Review*, vol. 18, otoño, *passim*.
- Benello, C. George y Dimitrios Roussopoulos (comps.) (1971), *The Case for Participatory Democracy*, Nueva York, Grossman.
- Bobrow, Davis B. y John S. Dryzek (1987), *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Crosby, Ned, Janet Kelley y Paul Schaefer (1986), "Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review*, vol. 46, marzo-abril, pp. 170-179.
- Dahl, Robert A. (1982), *Dilemmas of a Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- (1985), *Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship*, Syracuse, Syracuse University Press.
- deLeon, Peter (1987), *The Altered Strategic Environment*, Lexington, D.C. Heath.
- (1989), *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*, Nueva York, The Russell Sage Foundation.
- (1990), "Participatory Policies: Prescriptions and Precautions", *Asian Journal of Public Administration*, vol. 12, junio, pp. 29-54.
- Downs, George y Patrick D. Larkey (1986), *The Search for Governmental Efficiency*, Nueva York, Random House.
- Dryzek, John S. (1989), "Policy Sciences of Democracy", *Polity*, vol. 22, otoño, pp. 97-118.
- Fischer, Frank (1980), *Politics, Values, and Public Choice*, Boulder, Westview Press.
- Fischer, Frank y John Forester (comps.) (1987), *Confronting Values in Policy Analysis*, Newberry Park, Cal., Sage.
- Gittell, Marilyn (1980), *Limits to Citizen Participation*, Beverly Hills, Sage.

- Hart, Stuart L. et al. (comps.) (1984), *Improving Impact Assessment*, Boulder, Westview Press.
- Hawkesworth, M.E. (1988), *Theoretical Issues in Policy Analysis*, Albany, State University of New York Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. (1988), "Analytic Debates and Policy Learning Analysis and Changes in the Federal Bureaucracy", *Policy Sciences*, vol. 21, pp. 169-212.
- (1989), *Democratic Politics and Policy Analysis*, Pacific Grove, Cal., Brooks/Cole.
- Kathlene, Lynn y John A. Martin (1991), "Enhancing Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation", *Journal of Policy Analysis & Management*, vol. 10, invierno, pp. 46-63.
- Kweit, Mary Grisez y Robert W. Kweit (1981), *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*, Nueva York, Praeger.
- Laird, Frank N. (1988), "Technocracy Revisited: Knowledge and Power in Technical Decisions", paper presented at the 1988 Meetings of the American Political Science Association, Washington.
- Langton, Stuart (comp.) (1978), *Citizen Participation in American*, Lexington, Lexington Books.
- Lasswell, Harold D. (1951), "The Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (comps.), *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-16.
- Lasswell, Harold D. y Abraham Kaplan (1950), *Power and Society*, New Haven, Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. (1986), "Who Needs What Social Research for Policy-making?", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol. 7, junio, pp. 345-366.
- Majone, Giandomenico (1977), "Technology Assessment and Policy Analysis", *Policy Sciences*, vol. 8, junio, pp. 173-176.
- March, James y James Reynolds (1990), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press.
- Paris, David y James Reynolds (1983), *The Logic of Policy Inquiry*, Nueva York, Langman.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Redford, Emmett S. (1969), *Democracy in the Administration State*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Shubik, Martin y Paul Bracken (1982), "Strategic War: What Are the Questions and Who Should Be Asking Them?", *Technology in Society*, vol. 4, pp. 159-179.
- Stokey, Edith y Richard Zeckhauser (1978), *A Primer for Policy Analysis*, Nueva York, W.W. Norton.

- Stone, Deborah A. (1988), *Policy Paradox and Political Reason*, Glenville, Scott, Foresman.
- Trumbell, William M. (1990), "Who Has Standing in Cost Benefit Analysis?", *Journal of Policy Analysis & Management*, vol. 9, primavera, pp. 201-218.
- Whittington, Dale y Duncan Macrae Jr. (1986), "The Issue of Standing in Benefit Cost Analysis", *Journal of Policy & Management*, vol. 5, verano, pp. 665-682.

## Los usos del análisis de implementación de políticas

Omar Guerrero

**E**n la historia reciente de los países de Iberoamérica, principalmente en la década de los ochenta y en los años transcurridos del decenio actual, es perceptible un proceso de cambio con gran aceleración cuyo signo ha sido la alteración de instituciones y modos de vida, de valores largamente profesados y de prácticas económicas que habían adoptado cartas de naturalización. Estos cambios, siguieron a etapas de desarrollo histórico en las cuales el Estado había desempeñado un papel fundamental y, acorde con los progresos y las ideas de entonces, su actividad había girado en torno al eje de los programas de bienestar social, el protagonismo económico en gran escala mediante sus empresas públicas y una mayúscula y diversificada red de funciones administrativas de la más diversa índole. El producto histórico de estas etapas, fue un notorio vacío de rendimiento gubernamental que es observable en el déficit fiscal, el deterioro generalizado de la economía nacional, la pérdida de calidad de vida de la población, el crecimiento desmedido de la deuda pública, el carácter superfluo de muchas dependencias de la administración pública, la falta de calidad de los servicios públicos y otras manifestaciones igualmente sensibles.

Entonces, como suele ocurrir en etapas de crisis histórica, los países iberoamericanos se encontraron ante una situación de incertidum-

---

Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

bre y la solución se planteó como un problema de *reforma del Estado*. El problema inherente a la crisis de la región, como cualquier otro problema, implicó una ambigüedad que presentaba alternativas cuya elección significó un proceso complejo. Ante un horizonte de alta incertidumbre, las soluciones suelen ofrecerse como una pareja signada por la polaridad y, en el caso de la reforma del Estado en Iberoamérica, la incertidumbre apenas dejaba percibir dos soluciones planteadas como un dilema: seguir sobre la línea establecida por el Estado benefactor, reformándolo dentro de patrones de conversión en un Estado descentralizado y más próximo a la sociedad civil, o establecer un Estado neoliberal fundado en los mecanismos del mercado y más próximo a los empresarios nacionales y extranjeros.

En ambos casos, la solución implicaba la elaboración de un balance del desempeño del Estado de bienestar, que discerniera los pros y los contras, y ofreciera un producto neto de los progresos políticos, sociales y económicos, junto con las pérdidas proporcionales. Sin embargo, no se realizó este balance y, descartándose con gran rapidez una de las opciones del dilema, la elección recayó en el Estado neoliberal. Esta elección fue establecida dentro de un contexto ideológico en el cual se combina el propio neoliberalismo, la opción pública (*public choice*) y la privatización. Por consiguiente, no se sustentó en investigaciones científicas ni en elaboraciones metodológicas apegadas a la realidad. Tal como lo ha demostrado Bernardo Kliksberg, la ausencia de argumentos fue sustituida por mitos y dogmas alejados de cualquier evidencia científica o prueba empírica.<sup>1</sup>

Sobre bases tan endebles, sin embargo, se construyeron paradigmas acerca de la decadencia del Estado de bienestar, de la cual se derivaron los modelos de la ingobernabilidad por la “sobrecarga de demandas” y por la “crisis fiscal del Estado”, así como una nueva categorización patológica que conceptúa al Estado por su “obesidad” y “tamaño” o lo juzga por su “deficiencia congénita” y su “funcionamiento patológico”. La trivialización de los problemas gubernamentales sacó a éstos de los marcos de la ciencia política y de la ciencia administrativa, para situarlos en los manuales de anatomía, fisiología y patología. No menos frívola fue la nomenclatura mercantil aplicada al temario político y administrativo, cuya comprensión reclamaría la lectura de códigos de comercio, no de tratados de teoría política. Igualmente ligero

<sup>1</sup> Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, capítulo III.

fue el enfoque jurídico de los procesos políticos y, principalmente, la sustitución del derecho positivo por el derecho natural, así como la falsa expectativa de que el mercado funge como un mecanismo regulador de las relaciones sociales económicas, como si se tratara de un estado idílico de la humanidad, una vuelta al hombre natural. Cuánto recuerdan estas visualizaciones aquella frase de Juan Jacobo Rousseau: “los antiguos políticos hablaban sin cesar de las costumbres y de la virtud; los nuestros no hablan más que de comercio y de dinero”.<sup>2</sup>

En este marco de mutaciones, fue patente la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de *policy*.<sup>3</sup> Este enfoque unidimensional se ofreció como opción al dilema de la reforma del Estado en la región, cuyo aspecto más conocido —y publicitado— es la privatización de la administración pública. Sin embargo, para el dilema de la reforma del Estado y sus dos opciones había un procedimiento de utilidad que fue soslayado —o quizá subutilizado—, y cuya aplicación hubiera ofrecido beneficios actuales y futuros: el análisis de *implementación* de *policy*.<sup>4</sup> Además de brindar luz sobre los deficitarios del Estado benefactor, este análisis hubiera destacado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. En suma, hubiera abierto las puertas a una reforma del Estado juiciosa y ponderada que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países de la región.

<sup>2</sup> Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre las ciencias y las artes*, México, Porrúa, 1979, p. 88.

<sup>3</sup> No hay lugar aquí para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *policy*, indebidamente vertida al español como “política” —yo mismo lo hago en el título de este ensayo—; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *politics*. Dejamos las voces *policy* y *policies* en inglés, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar (Omar Guerrero, “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, *Revista de Administración y Desarrollo*, núm. 29, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, diciembre de 1991, pp. 11-33).

<sup>4</sup> El vocablo “implementación”, calco del inglés *implementation*, ha sido incluido recientemente en el Diccionario de la Real Academia de la lengua española. Para Pressman y Wildawsky, el manejo del término entraña dificultades tales, que en una de las páginas iniciales de su texto reproducen el significado de la palabra recurriendo a dos diccionarios. El término fue precisado por estos autores tal como lo propusieron originalmente en 1973 en su libro: *Implementation*, 3a. ed., Berkeley, University of California Press, 1984 (véase especialmente el prólogo a la primera edición). No podemos olvidar, sin embargo, que fue Douglas Bunker el primer especialista en utilizar el término, en lugar de otros menos precisos (Douglas Bunker, “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-810) Nociones similares a las de implementación, habían sido empleadas antaño por otros científicos de la *policy*: Charles Jones se había referido a la *aplicación* de *policy*, Yehezkel Dror a *ejecución* de *policy*, Gross a la activación de planes, Gergen a la subfase de *sanción* y *control*, y otros pensadores habían hablado de cómo “seguir a través de” (*follow-through*), o “llevar a cabo” (*carry-out*) las *policies*.

Este artículo tiene como propósito central, explorar los usos del análisis de implementación de policy, como una opción adecuada para la valoración de los problemas de desempeño de la administración pública. En todo caso, la reforma del Estado como privatización de la administración pública ilustra adecuadamente una opción ajena al uso del análisis de implementación.<sup>5</sup> En las páginas siguientes destacaremos su utilidad, de cara a los problemas de dicha administración. De aquí su título: "Los usos del análisis de implementación de políticas".

El análisis de implementación ofrece consejos sobre las políticas actuales y futuras con base en la experiencia de las políticas pasadas, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y elevadamente complejos. Ayuda a obtener una concepción proporcional y razonablemente clara de la situación actual y favorece el pronóstico de los resultados esperables en el futuro. No es una panacea sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo, la reforma del Estado. El análisis puede aconsejar sobre los alcances y riesgos de los programas muy drásticos sobre los sectores "paraestatales", la administración central y los programas sociales, y brinda la evaluación y la experiencia para asumir medidas tan importantes social y nacionalmente, como son las relacionadas con la enajenación del patrimonio público, el riesgo de pérdida de calidad de vida de la población y la amenaza de conculcación de las conquistas de las clases trabajadoras.

Los programas de privatización aplicados según la ideología neoliberal, han dejado ya saldos en lo social, lamentables y oprobiosos como el incremento de la pobreza y su reproducción como pauperización, así como la proliferación de enfermedades epidémicas y el surgimiento de elementos de inestabilidad social y de desestabilización de las frágiles democracias de nuestros países.<sup>6</sup> Después de una década de experimentación, el neoliberalismo ha estimulado la concen-

<sup>5</sup> El tema de la reforma del Estado, desde esta perspectiva neoliberal, lo he abordado en otros trabajos: *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992, 162 p.; "Privatización de la administración pública", Madrid, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 1, marzo de 1990, pp. 221-241; "Modernización del Estado mexicano", *Los universitarios*, núm. 4, La Paz, Baja California, 1990, pp. 11-22; "El Estado 'majestoso' ante la privatización", *Revista del Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública*, Año II, núm. 3, México, julio de 1990, pp. 141-167; "La reforma del Estado como modernización", *Civitas* (órgano del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal), octubre de 1990-marzo de 1991, pp. 5-9 (también se publicó en una memoria).

<sup>6</sup> Un buen trabajo sobre los problemas de la pobreza en Iberoamérica lo constituye el libro compilado por Bernardo Kliksberg, *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1989.

tración de la riqueza y ha hecho perder a los trabajadores beneficios alcanzados después de muchos años de lucha y sacrificio. A dos lustros del fracaso de los programas de privatización, en los que Bernardo Kliksberg detecta siete pecados capitales, estamos ante la oportunidad de someter a la administración pública a un recuento objetivo e imparcial de sus deficiencias si, como es posible, las pasamos por el tamiz del estudio de implementación.<sup>7</sup> Si dicho estudio, que no se aplicó —al menos no suficientemente— a la reforma del Estado, se aplicara ahora mismo, seguramente ofrecería explicaciones convincentes de su fracaso, y nos ayudaría a no volver a fracasar.

### El paradigma racional formal del proceso decisorio

Una explicación posible del vacío de exploraciones de implementación en el enfoque de la reforma del Estado en Iberoamérica, es la permanencia del paradigma de racionalidad basado en un enfoque económico del proceso decisorio. Sus herramientas de aplicación y análisis siguen siendo la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS (Planning-Programming Budgeting System) o Sistema de Presupuestación por Planeación y Programación, desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en la década de los sesenta. Sobre el asunto, a finales de esta década Yehezkel Dror advirtió lo siguiente: "en esencia, estas reformas [de la administración pública en Estados Unidos] constituyen una invasión en la elaboración de decisiones públicas por parte de la economía".<sup>8</sup>

El problema no consiste, estrictamente, en la intrusión disciplinaria de la economía política, sino en que, bajo este enfoque, la asignación

<sup>7</sup> Los siete pecados capitales de la privatización, son los siguientes: 1) no limitarse a elevar al máximo los ingresos; crear un clima competitivo; 2) no sustituir los monopolios públicos por monopolios privados; 3) no vender con procedimientos discrecionales y no transparentes que provoquen denuncias de corrupción; 4) no utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios, amortizar la deuda nacional; 5) no "atiborrar" los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública; 6) no hacer promesas falaces a los trabajadores, readiestrarlos para nuevas tareas; y 7) no recurrir meramente a órdenes de mando, crear un consenso político. Bernardo Kiliskberg, "¿Cómo será la gerencia pública en la década de los 90?", "Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", Documento de la Relatoría General, como introducción a la Conferencia Internacional celebrada en Toluca, México, del 27 al 30 de julio de 1993, p. 18.

<sup>8</sup> Yehezkel Dror, "Policy Analysts: A New Professional Role in Government", *Public Administration Review*, vol. XXVIII, núm. 3, septiembre-noviembre de 1967, pp. 197.



inspirado una revisión de la teoría de las decisiones, e incluso una nueva lectura de uno de sus fundadores: Chester Barnard. Así, se ha encontrado que el célebre teórico de la administración se refería más a no políticas, que a no decisiones, de acuerdo con el siguiente pasaje: “el arte fino de la decisión ejecutiva consiste en no decidir cuestiones que son pertinentes sólo ahora, en no decidir prematuramente, en no elaborar decisiones que no puedan ser hechas efectivas y en no elaborar decisiones que otros podían tomar”.<sup>12</sup> Con base en planteamientos como éstos, se sabe que las políticas tienen características propias que no están presentes en las decisiones, principalmente, las cualidades de deliberación, permanencia relativa y desarrollo doctrinal posible. La política es el resultado de la acción humana, no de su designio, toda vez que, de acuerdo con Aaron Wildavsky, la expansión de la autonomía en el ambiente de las políticas las está transformado en causa de sí mismas.<sup>13</sup>

El estudio de implementación ha revalorado el papel de comunicación en las organizaciones, que contribuye también a la distinción entre política y decisión, porque el decisor, de acuerdo con la teoría de la decisión, se comporta como un único juez y ejecutor de sus decisiones. Esto es inexacto, incluso en las organizaciones más centralizadas, donde no existen decisores singulares. Una decisión singular exige la explicación y la persuasión para obtener la aceptación de otros y, por consiguiente, es menester la elaboración de argumentos distintos a las razones subjetivas que dieron origen a la decisión singular, toda vez que deben ser aptos para la comunicación interpersonal y la particularidad del auditorio. La posdecisión, que es irrelevante para la lógica de la teoría de las decisiones, es parte de la elaboración e implementación de las políticas y, por lo tanto, los elaboradores de política reclaman no sólo el recurso de los análisis prospectivos sino también retrospectivos.<sup>14</sup>

El modelo racional formal de política, vigente en los países iberoamericanos, se basa en la aplicación del concepto de toma de decisiones. Una explicación, al menos somera, nos ayudará a entender el *modus operandi* de este modelo.

<sup>12</sup> Chester Barnard, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938, p. 194. Hay que recalcar que Barnard deseó enfatizar este pasaje, pues fue impreso en cursivas.

<sup>13</sup> Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979, capítulo 3.

<sup>14</sup> Majone, *op. cit.*

### *Operación del modelo de política racional*

La construcción operativa del modelo de política racional puede ser bien entendida bajo la perspectiva de los estudios del conflicto y la disuasión en la era nuclear.<sup>15</sup> Su planteamiento trasciende la idea de la preservación del balance entre dos potencias; se basa en lo que se llama el balance del terror y consiste en que la probabilidad de una guerra nuclear amenaza tanto a quien responde el ataque como a quien lo inicia. Atacar primero no garantiza estar a salvo de una respuesta igual. Dentro de este modelo, la opción de una acción significa que el gobierno escoge la que maximiza las metas y los objetivos estratégicos. La estrategia en sí es única, como única es la concepción de un gobierno unitario.<sup>16</sup> El actor es una nación o el gobierno, concebido como un agente decisor racional unitario que tiene un conjunto de metas explícitas, una variedad de opciones y una medida única para hacer la estimación de las consecuencias previsible en cada opción. La acción es el resultado de una elección orientada a responder a un problema estratégico que se enfrenta. En el caso de la política exterior, un incentivo procede de las amenazas y oportunidades que ofrece el “mercado estratégico internacional” para que un Estado actúe. La solución al problema es el resultado que un gobierno ofrece, a través de sus representantes, para abordar dicho problema. La acción, como producto de una opción racional en este modelo, está integrada por metas y objetivos que se juzgan preponderantes (la política exterior, la seguridad y los intereses nacionales). También está integrada por cursos de acción para abordar el problema estratégico por consecuencias, en términos de beneficios y costos inherentes a las metas y objetivos estratégicos; y por la opción como elección racional que maximiza valores, es decir, que favorece el alcance de las metas y de los objetivos.

El modelo racional de política se identifica con el pluralismo como metateoría, con el análisis contextual y de casos como metodología, y con la racionalidad social como criterio de decisión. Su desarrollo en Estados Unidos se debe, principalmente, a la presencia en los gobiernos de Kennedy y Johnson de profesionales formados dentro de la economía política, lo que favoreció la implantación del PPBS y su influencia en

<sup>15</sup> Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, 2a. ed., Cambridge, Harvard University Press, 1980.

<sup>16</sup> Graham Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis”, *The American Political Science Review*, vol. LXIII, núm. 3, 1969, pp. 689-718. El modelo de política racional se aborda en las pp. 691-698.

quienes elaboraban las políticas del gobierno. Pasado el tiempo, y una vez que el PPBS fue descartado, su método, basado en el análisis costo-beneficio y la evaluación de programas, se perpetuó y se identificó con el análisis de policy mediante un traslape. Desde entonces, en este país ha venido disminuyendo la influencia de los matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas dentro de los programas de policy pública.<sup>17</sup> En contraste, en los gobiernos iberoamericanos sigue vigente el modelo racional de policy, acompañado por el presupuesto por programas, el control de gestión programático y la influencia de quienes aportan el conocimiento de sus técnicas de análisis.

### El análisis de implementación de policy

La reforma del Estado en los países iberoamericanos se ha centrado en la privatización de la administración pública y en la desregulación de una gran variedad de actividades y procedimientos, si bien es cierto que algunos han acentuado los procesos de descentralización regional. El entorno histórico de la privatización consiste en la irrupción del neoliberalismo durante las décadas de los ochenta y noventa; su esquema fundamental sobre la policy pública se basa en la proposición de que las deficiencias de la administración pública obedecen a problemas generados por la ausencia de los mecanismos del mercado.

#### *Interpretaciones mercantiles de la implementación*

El análisis de policy con base económica, ha mostrado su impotencia explicativa ante las complejidades inherentes a la organización y al funcionamiento de la administración pública, pero también la teoría de la organización se empantanó en imprecisiones conceptuales derivadas de su falta de capacidad para generalizar con suficiencia en los rasgos comunes de las organizaciones. No es una verdad menor que la teoría de la administración pública, principalmente la estadounidense, haya abandonado desde hace tiempo los problemas de desempeño de los organismos gubernamentales, centrándose en el estudio de la orga-

<sup>17</sup> David Garson, "De la ciencia de políticas al análisis de políticas", en Luis Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1986), pp. 159-172.

nización. Tal como lo examinamos en otro lugar, la *ciencia de la administración de la sociedad* se fue transformando en la *ciencia de la organización administrativa*.<sup>18</sup> No debe extrañarnos que los analistas, formados según la economía política, aplicaran sus propios conocimientos y no los que debían provenir de la teoría de la administración pública y de la teoría de las organizaciones.

Tampoco debe impresionarnos que, según el modelo racional de policy, se haya tendido a reducir los problemas de implementación a los mecanismos de mercado ni que haya autores que identifiquen la implementación como el mero diagnóstico de las patologías de las estructuras ajenas al mercado; es decir, como un examen de los defectos causados por la ausencia de mercado. Por consiguiente, según esta perspectiva, la insolvencia de la organización administrativa puede aliviarse mediante la virtual eficacia de la creación de cuasimercados, mismos que actúan sustituyendo a las organizaciones cuyo papel, se piensa, ha sido el de barreras a la implementación. Los resultados de la reforma del Estado en Iberoamérica, han mostrado la falacia de esta consideración, pues los mercados han concentrado el capital, colaborando en la pauperización de la población y alimentando la inestabilidad social. La noción equívoca de las organizaciones como barreras para la implementación, una idea que comparten los economistas con otros analistas de formación profesional diferente, puede ser corregida, concibiendo a las organizaciones como el mejor vehículo para la implementación a partir del estudio de las relaciones que influyen determinantemente en la implementación en sí: las relaciones de autoridad.<sup>19</sup>

El procedimiento de reconceptualización de la organización administrativa comienza con la revisión de la categoría de autoridad formal como el mejor mecanismo que, fluyendo de la cúspide a la base, garantiza la culminación de la policy con el resultado apetecido por la intención original. Frente a este planteamiento, se debe proponer la opción del concepto de autoridad informal que nace de la experiencia, habilidad y proximidad a las tareas esenciales de la organización. La discrecionalidad delegada que suscita esta noción, desenvuelve potencias de implementación en las organizaciones que la autoridad formal es incapaz de crear. Dentro de esta perspectiva, el análisis de implementación se centra en el proceso de solución organizada de los problemas y

<sup>18</sup> Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984.

<sup>19</sup> Richard Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4, 1979-1980, pp. 601-616.

en el resultado del propio proceso, aísla los puntos críticos de una organización compleja que están más próximos al problema y describe lo que debe ocurrir en esos puntos para solucionarlos. Poco se podrá avanzar en el estudio y el mejoramiento de la implementación, si ésta sigue siendo concebida como un conjunto jerárquico de relaciones de autoridad, es decir, si sigue siendo dominada por reglamentos, conceptos formales de organización y controles administrativos rígidos.<sup>20</sup>

Tal como lo hemos observado, en contraste con la concepción de las patologías administrativas como un producto de la ausencia de mecanismos de mercado, los estudios de implementación de policy han servido para demostrar que las deficiencias de la administración pública no se pueden acreditar necesariamente a la falta de esos mecanismos.

#### *El problema de la implementación*

El estudio de implementación ha dejado en claro la insuficiencia del análisis económico para la exploración de los problemas de la ejecución de policy, tal como lo explicó Dror en 1968. Por extensión, ha demostrado que la función de las organizaciones de la administración pública no consiste en obstruir el proceso de policy, sino en hacerlo fluir si las relaciones de autoridad están debidamente configuradas. Es la autoridad pervertida la que produce el formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido y, por consiguiente, los obstáculos a la implementación como instancias de veto.<sup>21</sup> Estos estudios se iniciaron en Estados Unidos al principio de los años setenta, principalmente como consecuencia del fracaso de los programas sociales elaborados en aquella época.<sup>22</sup> Una vez asumida la conciencia de este fracaso, se procedió a profundizar en las causas que lo originaron y, en lugar de actuar mediante espectaculares programas de privatización, se comenzaron a replantear los problemas de operación de la administración pública a partir de investigaciones sobre su desempeño. Antaño estas investigaciones se habían ceñido a la exploración de los efectos de los programas gubernamentales y a los problemas que intentaban resolver, pero habían soslayado el modo como se desenvolvían estos programas. Paradó-

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Richard Elmore, "Modelos organizacionales para el análisis de implementación de programas sociales", *La implementación de políticas*, México, Porrúa, 1992 (1978), pp. 185-249.

<sup>22</sup> La historia de tales estudios ha sido elaborada por Luis Aguilar en el estudio introductorio de la antología a su cargo, titulada *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 15-92.

jicamente, en un país en el cual hay una gran cantidad de servicios públicos, se desconocía cómo se traducían a partir de las decisiones políticas.

Con objeto de lograr un campo conceptual aceptable, la implementación se definió de manera estricta, para ser distinguida de la administración y de otras categorías similares. Este esfuerzo de definición aún no termina. Sin embargo, existe a grandes rasgos el consenso de que la implementación es el vínculo entre la policy y su realización y que comprende a las acciones encaminadas al alcance de los objetivos previstos.<sup>23</sup> La literatura sobre el tema de la implementación parece ser escasa antes de 1973. En esta época hay que destacar el trabajo de Martha Derthik sobre el programa de renovación habitacional en varias ciudades de Estados Unidos. Sin embargo, las primeras concepciones científicas fueron elaboradas a partir del año mencionado por Douglas Bunker, Thomas Smith, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky.

Como otros campos del saber en ciencias de policy, que se distinguen por un formidable debate que ha derivado en problemas insolutos de definición,<sup>24</sup> el concepto de implementación ha producido una diversidad de definiciones. Baste que, saltando por encima de este debate, situemos el punto en el incentivo que suscita a la implementación y que se ha definido como el *problema de implementación*. Este problema nace, como premisa, en la existencia de una estrategia singular del gobierno, que puede involucrar a un conjunto complejo e interrelacionado de oficinas y agencias gubernamentales, así como de organizaciones privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés y clientelas. Sucede, además, se cuestiona: "¿cómo puede ser controlada y dirigida esta profusión de actividades? Esta cuestión, está en el corazón de lo que ha venido a conocerse, entre ciertos herejes, como el 'problema de implementación'".<sup>25</sup>

Tal problema, en suma, consiste en el modo como se suscita la necesidad de la implementación. Ella puede suscitarse de tres modos—entre otros más—: por la necesidad de traducción de las intenciones en resultados; por la imposibilidad de continuar un proceso de policy; y por el imperativo de aliviar las tensiones que produce este proceso.

<sup>23</sup> Donald van Meter y Carl van Horn, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 96-146.

<sup>24</sup> Eugene Meehan, "Policy: Constructing a Definition", *Policy Sciences*, núm. 18, 1985, pp. 291-311.

<sup>25</sup> Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977, p. 5.

a) Dentro de la primera perspectiva, para que se pueda plantear un problema de implementación debe formularse un cuestionamiento: si las políticas, planes, decisiones o programas son implementados, la pregunta esencial que debe formularse es la siguiente: ¿cómo se transforman las ideas dentro de la acción colectiva efectiva? La respuesta es que la efectividad de la implementación reclama condiciones mínimas, entre las que destaca el asentimiento de quienes están a cargo de ella y de quienes sufrirán su impacto. Asimismo, debe consolidarse un compromiso en torno a la comprensión de los objetivos de la policy y la confianza en el departamento, organización o persona identificada con él. Es necesario, igualmente, el flujo de recursos financieros procedentes de asignaciones presupuestales o que fluyen del mercado y el órgano administrativo necesario para realizar cualquier actividad hacia los resultados; a saber: la provisión de los servicios, el cumplimiento de las regulaciones o la reasignación de beneficios. La ausencia de estas condiciones hacen problemáticas las implementaciones, sobre todo si la fuente de los planes es un mandato remoto o una decisión administrativa elaborada localmente. La implementación se suscitó, para traducir las intenciones en los resultados apetecidos.<sup>26</sup>

b) Desde el segundo punto de vista, la cuestión se plantea de la siguiente manera: “¿Qué es el ser implementado? Una policy, naturalmente”, que habrá de ser algo anterior a la implementación, porque si no, nada se podría mover hacia el proceso de implementación. Con base en esta consideración, se explica que “un verbo como ‘implement’ debe tener un objeto, como policy. Pero las políticas normalmente contienen las metas y los medios para realizarlas. ¿Cómo, entonces, podemos distinguir a una policy de su implementación?”. El asunto es que, con frecuencia, se utiliza policy cuando se hace referencia a una decisión, pero de varias maneras. Algunas veces, policy significa la declaración de una intención como una amplia declaración de metas y objetivos y, sin embargo, nada se ha dicho acerca de lo que puede hacerse o si se ha hecho cualquier cosa, o qué se hará para satisfacer un propósito. En otras ocasiones, policy se identifica con la conducta real, es decir, implica la meta y su realización. Ambos conceptos impiden el estudio de la implementación porque, cuando la policy permanece como un objetivo desincorporado, sin actores específicos o sin los actos implicados en la realización de los deseos, no existen las posibilidades

para un estudio de implementación. También, cuando la declaración de un objetivo incluye su realización, la implementación es innecesaria. En suma: no se puede trabajar con una definición de policy que excluye cualquier implementación, o que la incluye del todo. En la identificación del problema de implementación “debe haber un punto de arranque”, porque sin una acción no comenzada, no puede haber lugar para la implementación. La implementación debe tener “un punto de fin. La implementación no puede ser exitosa o fracasada sin una meta contra la cual juzgarla”. Esto explica por qué los problemas de implementación son más frecuentes por la incapacidad de continuar que por la ineptitud para comenzar.<sup>27</sup>

c) Finalmente, desde el tercer ángulo la cuestión radica en la tensión que produce la ejecución de una policy, de tal manera que la implementación se suscita como problema cuando debe aliviarse esta tensión. “Las políticas gubernamentales se han definido como una acción deliberada del gobierno hacia el establecimiento de nuevos patrones de transacción o de las instituciones, o el cambio en los patrones establecidos dentro de antiguas instituciones.” La policy formulada por un gobierno, por consiguiente, sirve como una tensión que produce fuerza en una sociedad. Cuando las políticas son implementadas, quienes están a cargo sufren tensiones, distorsiones y conflictos, que se extienden a quienes padecen su impacto. Las tensiones generan un influjo que produce patrones de interacción en las instituciones implementadoras y en otras más que se desenvuelven con proximidad. La implementación es suscitada, por consiguiente, como un procedimiento de degradación tensional.<sup>28</sup>

En todo caso, ya sea que se trate de estas u otras perspectivas del problema de implementación en el seno de las organizaciones, ésta transcurre a través de un entramado de escalas, competencias, funciones e instancias de veto y, sin embargo, se piensa que este proceso es sencillo, que las organizaciones son máquinas de relojería perfectas y que el servicio público está integrado por personas omniscientes. Con notoria ingenuidad se cree que los problemas de policy se pueden resolver de antemano en la etapa de formulación, pero la verdad es que las leyes, planes, programas y proyectos, por lo general contienen enunciados ambiguos y, con frecuencia, la ambigüedad es deliberada, pues

<sup>27</sup> Pressman y Wildawsky, *op. cit.*, pp. XXI-XXII.

<sup>28</sup> Thomas Smith, “The Policy Implementation Process”, *Policy Sciences*, núm. 4, 1973, pp. 197-209.

<sup>26</sup> Bunker, *op. cit.*, pp. 71-72.

su objeto es acercar apoyo político y generar consenso entre una diversidad de funcionarios públicos y organizaciones a cargo de la implementación. Igualmente, suele ocurrir que la meta de la policy esté implícita y que corresponda al análisis el detectarla y, por consiguiente, sea más motivo de investigación que tema de evaluación.

El análisis de implementación ha ahondado en un territorio aún muy opaco, cuyas fronteras extremas son la intención legislativa y gubernamental y la acción administrativa. Tal análisis tiene como objeto develar el misterio de cómo la intención se traduce en acción; es un proceso de despeje de las incógnitas que encierra la complejidad del proceso de policy cuando está en marcha y que entraña la irrupción de desviaciones, correcciones, impedimentos y reformulaciones, muchas veces inexplicadas. También consiste en la identificación de las causas que provocan los cambios y las razones que ofrecen la justificación de las mutaciones. Gracias a los estudios de implementación, se puede detectar que la operacionalización de una policy ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción, signado por dilemas y paradojas, entre una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma. Destacan entre estos imperativos los referentes a la legalidad, la racionalidad y el consenso que, con frecuencia, traducen los intereses de las clientelas funcionariales que portan intereses, cuya satisfacción es posible durante la implementación de la policy. La negociación se introduce como un insumo del proceso de implementación para garantizar el curso de la realización de la policy y evitar su extravío; ofrece un equilibrio a la *correctitud* jurídica, a la racionalidad administrativa y al consenso político.<sup>29</sup>

De acuerdo con este enfoque, la implementación sigue un proceso integrado por tres etapas: elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión. En cada una de las etapas aparecen los imperativos como estímulos a la modelación de la policy en curso, y si flujo significa en sí mismo una policy de implementación establecida por el gobierno para asegurar algunos resultados previstos o, como la denominaría Yehezkel Dror, una meta-policy. Tal meta-policy de implementación tiene por objeto resolver los conflictos de los imperativos por medio de la clarificación, prominencia y consistencia de los objetivos de policy, y develar el grado de complejidad organizativo para conocer el grado de factibilidad en cuanto a la oportunidad, tipo y ámbito de los recursos aplicados a la policy en curso.

<sup>29</sup> Martin Rein y Francine Rabinovitz, "Implementation: A Theoretical Perspective", en Martin Rein, *From Policy to Practice*, M. S. Sharpe, 1983, pp. 113-117.

El concepto de factibilidad implica que un designio puede o no transformarse en resultado y, por lo tanto, derivar en éxito o fracaso. Tal como lo explicaron Pressman y Wildawsky, el análisis de implementación brinda la posibilidad de definir con precisión las nociones de éxito y fracaso.

#### *Definición de éxito y de fracaso*

El concepto de *fracaso* puede determinar la capacidad o falta de capacidad para alcanzar los objetivos; es decir, si una organización gubernamental ha desarrollado la suficiencia de personal y recursos para alcanzarlos como una unidad coherente. En otras palabras, la investigación de implementación colabora a explicar el fracaso de un programa de gobierno, pero no como una patología burocrática o una deficiencia de diseño sino como una insuficiencia de realización. Entre otras materias de interés, la investigación de implementación se centra en el desempeño de la administración pública como conjunto de organizaciones en los que se procesan las policies, y explica por qué no alcanzaron los objetivos previstos, y cómo se pueden lograr en el futuro. En suma, el estudio de implementación ofrece una experiencia vivida como éxito o como fracaso, para enderezar la elaboración y ejecución de policies futuras.

Tales estudios colaboran para mostrar el vacío de ejecución de una policy y la brecha entre los objetivos y los resultados de la policy. Al ofrecer la definición de los conceptos de fracaso y de éxito, el estudio de implementación ha mostrado el grado de definición de los objetivos (que generalmente son formulados de modo desmedido), y el alcance real de los resultados (que normalmente son pobres). Con estas aportaciones, resulta claro que las fallas de policy no siempre son de origen sino de ejecución. Esta aportación ha significado una invitación inexcusable para que la teoría de la administración pública reoriente parte de su temario hacia la implementación. Su impacto reclama una seria revisión de las ciencias de policy y del papel de los analistas; incluso el optimismo original puesto en la elaboración de policy desde la época del trabajo pionero de Harold Lasswell,<sup>30</sup> en el sentido de que en la fase de hechura podían preverse y aun anticiparse las fallas de ejecu-

<sup>30</sup> Harold Lasswell, "Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.

Omar Guerrero

ción, ha derivado en la moderación de propuestas del *policy-making* como un *procedimiento de diseño*.<sup>31</sup> Sin dejar de considerar el beneficio implícito en la exactitud de las intenciones políticas, de la adecuada atención de los deberes del servicio público y de la exposición clara del alcance de los resultados, existe una conciencia plena de su insuficiencia sin una debida *policy* de implementación.

Con base en estas contribuciones, principalmente referentes a la definición de éxito y de fracaso, pueden explicarse las causas de la decadencia de algunos estados modernos, tales como la otrora Unión Soviética, cuya insolvencia administrativa quizá sea consecuencia de serias deficiencias de implementación. No menos valiosas pueden ser dichas colaboraciones para el estudio de la ingobernabilidad, tan limitada a desajustes meramente disfuncionales e interpretaciones mecánicas, como ya lo comentamos. Desde muchos aspectos, los problemas de ingobernabilidad pueden tener su fuente en dificultades de implementación que no se alcanzaron a resolver.<sup>32</sup> Algunas hipótesis acerca de las causas y estrategias de la reforma del Estado en los diferentes países iberoamericanos, que atribuyen la ingobernabilidad a las patologías burocráticas que se deben cortar con la cirugía mayor de la privatización, se pudieron plantear a partir de estudios de implementación en muchas instituciones administrativas extintas, liquidadas o enajenadas.

### La implementación de *policies* en la reforma del Estado

La ausencia de consideraciones sobre implementación, se ha reflejado dramáticamente en los programas de privatización de la administración pública en los países iberoamericanos. No deja de asombrar la velocidad de los procesos de desmantelamiento de los sectores "paraestatales", cuyo crecimiento consumió hasta 50 años y significó grandes gastos, y aun sacrificios sociales, a los gobiernos de la región. Seguramente el análisis de implementación pudo ofrecer una alternativa a la extinción o enajenación de algunas instituciones administrativas, cuya desaparición es posible que en el futuro sea más costosa

<sup>31</sup> Peter Way, "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics", *Journal of Public Policy*, vol. II, núm. 2, abril-junio de 1991, pp. 187-206.

<sup>32</sup> Nos ocupamos de estos temas en el artículo "Ingobernabilidad y políticas públicas", próximo a publicarse en la Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

que su supervivencia. Se dijo que una de las causas del mencionado desmantelamiento es el "tamaño" que alcanzó el sector en su conjunto y, particularmente, la magnitud que adquirieron algunas empresas públicas. No obstante, causas similares se pueden esgrimir para el "achicamiento" de las dependencias centrales de la administración pública. La razón es que el "tamaño" representó una sangría financiera extraordinaria, que repercutió negativamente en la crisis fiscal del Estado y, a partir de esta crisis, en la parálisis generalizada del Estado de bienestar.

El problema del "tamaño" se relacionó con el factor de complejidad, y esta complejidad, juzgada como innecesaria, se consideró como causa natural de la imposibilidad del manejo de la acrecentada administración pública. Sin embargo, no se exploraron las fuentes sociales, económicas y políticas de la complejidad, ni se buscaron soluciones alternativas a la amputación de secciones, órganos y organismos enteros de dicha administración, amén de los vastos y acelerados programas de privatización. No se consideró la complejidad como un fenómeno inherente a la modernidad de la administración pública ni como una condición de su grado de progreso, sino como una patología organizativa cuyo único remedio era su drástica disminución. En fin, no se deslindaron los terrenos de la complejidad necesaria y la complejidad innecesaria.

### La complejidad de la acción conjunta

Uno de los estudios pioneros de implementación, ya considerado, llevó a conclusiones de gran valor sobre el papel de la complejidad en los procesos de implementación de *policies*, principalmente con respecto al grado de complejidad de la organización administrativa y su influjo en la marcha del proceso de *policy*. Tal estudio, debidamente documentado, descubrió el *principio de la complejidad de la acción conjunta* como una condición por considerar en la implementación. Este principio enuncia que existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la probabilidad de producir un efecto, cualquiera que éste sea. En otras palabras, a mayor cantidad de participantes, y particularmente de portadores del poder de veto, mayores son las instancias de decisión y los controles para asegurar la obediencia a la decisión. Como consecuencia, las condiciones de la implementación tienden a propiciar desviaciones y re-

tardos de la policy en curso y a la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la implementación.<sup>33</sup>

Asimismo, la complejidad entraña un fuerte ingrediente de incertidumbre y oscuridad en los procesos de realización de la policy. De hecho, como lo adelantamos, existe un terreno incógnito entre las intenciones y los resultados de la policy, un elemento inadvertido y faltante cuya ausencia deja incompleta la explicación de por qué lo pensado no deriva en acciones congruentes al designio formulado. Este elemento, un "eslabón perdido", es precisamente la implementación. Por lo tanto, la implementación se ha identificado como el eslabón perdido entre los insumos políticos y los resultados de la policy. El estudio de implementación ha demostrado la inexistencia de la "mano invisible" que traduce las intenciones y resultados, a través de la administración pública, y que equilibra las fuerzas complejas con la dinámica organizativa. En este sentido, el estudio de implementación es el procedimiento de develación de la complejidad inherente al proceso de policy. Dicho estudio puede definirse como la exploración de las condiciones en las cuales las decisiones de autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados.<sup>34</sup>

La incertidumbre, latente en el proceso de implementación, es inherente a la complejidad del entramado que implica la conversión de los objetivos en resultados. El grado de complejidad determina la capacidad de prefiar los resultados, a partir de la variedad de opciones y de anticipar la diversidad de implicaciones de los posibles efectos. Hay que considerar, paralelamente, la complejidad que existe en los contextos en los que se desempeñan las organizaciones, misma que impide que su comportamiento sea enteramente racional, inequívoco y directamente dependiente de sus intereses. Con mucha razón, contextos como estos han sido definidos como ambientes de turbulencia, en el sentido en que constituyen espacios de policy, en los que hay tipos específicos de confusión que domina los procedimientos de discusión y negociación. En estos ambientes, existen prescripciones confusas y contradictorias, determinadas por su elevada complejidad. La incertidumbre, por principio, es inherente a la actividad de gobierno; implica lo que ha sido identificado como "perplejidad colectiva" y que reclama tanto el conocer como el decidir. En suma, la complejidad es el ingre-

diente determinante de la fragmentación, diversidad y diferenciación de las organizaciones a cuyo cargo se encuentra la implementación, mientras que la incertidumbre es, al mismo tiempo, la causa de la multiplicidad de organizaciones y objetivos y la consecuencia de la complejidad resultante de la multiplicidad.<sup>35</sup>

El flujo del proceso de policy, de la fase de elaboración a la de implementación, no constituye un proceso lineal, sino un movimiento fluctuante integrado por fragmentos que se deben vincular mediante procedimientos de cooperación o que se pueden desvincular por el influjo del conflicto. En realidad, el proceso de implementación de la policy está compuesto por fases a través de las cuales las intenciones originales pueden permanecer, transfigurarse o pervertirse. Estas fases no son eslabones de una cadena ya articulada; más bien constituyen *pasajes* por los que fluyen las actividades del gobierno como eslabones por unirse. Cada pasaje tiene sus propios modos de vida y plasman en su seno una variedad de intereses. Los estudios de implementación han demostrado que la validez técnica de una policy ya no puede ser presupuesta en el diseño, sino hasta que se haya ejercitado, y que cada pasaje influye en el proceso. Esto obedece a que la "arquitectura" del proceso de implementación, como la llama el autor precitado, está constituido por pasajes que fungen como eslabones de transición que constituyen insumos de las fases subsecuentes, en las cuales la policy se redefine y reelabora en su curso. El problema es que cada pasaje significa un incremento de dificultad y de complejidad.

Se han identificado tres pasajes principales: administración, adaptación y validación técnica. Entonces, el proceso de implementación de policy significa un procedimiento dialéctico de acciones, interacciones y reacciones, dentro del cual el pasaje de administración, por ejemplo, está encargado de que las intenciones sean cumplidas, pero bajo condiciones de elevada ambigüedad que ofrece a los administradores una gran libertad de acción, con todo lo que esto puede significar para el futuro de una policy. La burocracia puede apoderarse de ella o no lograr hacerlo, generando una opción de implementación distinta. Los pasajes son transcurros de reelaboración de policy, que ayudan a explicar cómo se extravió un resultado que se había previsto en el diseño de la policy o cómo llegó a feliz término.

El concepto de que la implementación, como una cadena caracte-

<sup>33</sup> Pressman y Wildawsky, *op. cit.*, capítulo 5.

<sup>34</sup> Paul Berman, "Estudio de la macro y microimplementación", en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1978), pp. 281-321.

<sup>35</sup> Moisés Naim, "Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas", *Politeia*, núm. 8, Caracas, 1979, pp. 7-33.



rizada por el grado de cooperación entre las agencias responsables, ha introducido la definición del déficit acumulativo como un efecto de degradación de la cooperación, semejante a la idea de la “administración perfecta” como modelo de contraste. De manera similar a la “competencia perfecta”, caracterizada por la economía política, la administración perfecta puede definirse como una condición en la que los elementos “externos”, de fuente de viabilidad y aceptabilidad política, producen una implementación de policy “perfecta”. Este modelo supone la existencia de límites, que no se sitúan en el proceso político que ocurre en el sistema administrativo sino en las fronteras de control en los sistemas complejos. Por extensión, la implementación “perfecta” está caracterizada por la falta de ambigüedad, la existencia de un mínimo de eslabones de la cadena, la prevención de interferencias externas y el control sobre los actores de la implementación. El efecto de contraste, por consiguiente, sirve de patrón de análisis del nivel deficitario de la implementación existente y permite proceder a su disminución.<sup>36</sup>

Dentro del concepto de Estado de derecho, inherente a la cultura política occidental, el estudio de la implementación nos ofrece una revaloración del procedimiento legislativo y su resultado como ley para la configuración de la policy. La ley identifica los problemas por resolver, fija los objetivos para realizar esta tarea y designa a las instituciones encargadas de la implementación. Su papel no se ciñe a la elaboración, permanece tutelarmente en el transcurso de la implementación y regula la intervención de nuevos participantes.<sup>37</sup>

## Epílogo

La investigación de implementación ha movido el punto de gravedad del análisis de policy desde el modelo económico de racionalidad formal hacia la polémica política. El proceso de implementación ocurre no sólo en un sistema político comprensivo; también se realiza en arenas de poder que ofrecen fuentes de autoridad legítima a quienes intervienen en él. La noción de arena de poder explica algunos de los factores principales que surten efecto en la implementación, a manera de desvíos, extravíos y rupturas y, en particular, el modo cómo una policy cambia

<sup>36</sup> Christopher Ham y Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1988, pp. 97-101.

<sup>37</sup> Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Dallas, Scott, Foresman and Co., 1983, capítulo 2.

de rostro y esencia en el lapso que transcurre entre el alfa y la omega, entre las intenciones y los resultados. La explicación de la causa y resultado del desfiguro de una policy, como en el retrato de Dorian Gray, puede ser ofrecida por el análisis de implementación.<sup>38</sup> Hay una categoría que ayuda a entender las fallas de implementación, pero también el modo de prevenir los errores. Se trata del *régimen de implementación*, que significa el establecimiento de una configuración administrativa de relaciones de cooperación que refuerzan el régimen político constitucional. El régimen de implementación tiene como objetivo producir las condiciones para la cooperación, estableciendo los principios, las reglas y los procedimientos respectivos, y puede ser muy útil para el desarrollo de programas sociales masivos y el desenvolvimiento de las relaciones intergubernamentales, como las que son propias de los gobiernos federalistas.<sup>39</sup>

En suma, los estudios de implementación constituyen un nuevo y novedoso campo de la investigación administrativa, que puede ofrecer frutos muy valiosos para comprender por qué fracasan los gobiernos; y, mejor aún, cómo pueden evitar el fracaso.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis (comp.) (1992), Estudio Introductorio de la antología a su cargo, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.
- Allison, Graham (1969), “Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis”, *The American Political Science Review*, vol. LXIII, núm. 3, pp. 689-718.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Barnard, Chester (1938), *The Functions of Executive*, Harvard University Press.
- Berman, Paul (1992), “Estudio de la macro y micro-Implementación”, en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 281-321.
- Bunker, Douglas (1972), “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, *Policy Sciences*, núm. 3, pp. 71-80.

<sup>38</sup> Robert Stocker, “A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives”, *Policy Studies Review*, vol. 9, núm. 1, otoño de 1989, pp. 29-49.

<sup>39</sup> *Ibid.*



- Dunn, William (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Dye, Thomas (1984), *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Dror, Yehezkel (1967), "Policy Analysts: A New Professional Role in Government", *Public Administration Review*, vol. XXVIII, núm. 3, septiembre-noviembre.
- Elmore, Richard (1979-1980), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4, pp. 601-616.
- (1992), "Modelos organizacionales para el análisis de implementación de programas sociales", *La implementación de políticas* (1978), México, Manuel Porrúa, pp. 185-249.
- Garson, David (1992), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas", en Luis Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas* (1986), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 159-172.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado: más allá de mitos y dogmas?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1989), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- (1993), "¿Cómo será la gerencia pública en la década de los 90?", "Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", documento de la Relatoría General para introducir la Conferencia Internacional celebrada en Toluca, México, 27 a 30 de julio.
- Guerrero, Omar (1984), *Introducción a la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana.
- (1991), "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", *Revista de administración y desarrollo*, núm. 29, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, diciembre, pp. 11-33.
- , "Ingovernabilidad y políticas públicas", Caracas, *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (en prensa).
- Ham, Christopher y Michael Hill (1988), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Wheatsheaf Books, pp. 97-101.
- Hecko, Hugh (1973), "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, núm. 2, pp. 83-108.
- Lasswell, Harold (1951), "Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (comps.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, pp. 3-15.
- Majone, Giandomenico (1992), "Los usos del análisis de políticas", Luis Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366.

- May, Peter (1991), "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics", *Journal of Public Policy*, vol. II, núm. 2, abril-junio, pp. 187-206.
- Mazmanian, Daniel y Paul Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*, Dallas, Scott, Foresman and Co., capítulo 2.
- Meehan, Eugene (1985), "Policy: Constructing a Definition", *Policy Sciences*, núm. 18, pp. 291-311.
- Van Meter, Donald y Carl van Horn (1992), "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas* (1975), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 96-146.
- Naim, Moisés (1979), "Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas", *Politeia*, núm. 8, Caracas, pp. 7-33.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1984), *Implementation*, 3a. ed., Berkeley, University of California Press.
- Rein, Martin y Francine Rabinovitz (1983), "Implementation: A Theoretical Perspective", en Martin Rein (comp.), *From Policy to Practice*, M.S. Sharpe, pp. 113-137.
- Rousseau, Juan Jacobo (1979), *Discurso sobre las ciencias y las artes*, México, Porrúa.
- Smith, Thomas (1973), "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, núm. 4, pp. 197-209.
- Schelling, Thomas (1980), *The Strategy of Conflict*, 2a. ed., Cambridge, Harvard University Press.
- Stocker, Robert (1989), "A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives", *Policy Studies Review*, vol. 9, núm. 1, otoño, pp. 29-49.
- Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.

**Gestión y organización**

# Del zaibatsu al keiretsu. Organización y eficiencia productiva en la gran corporación japonesa

Luis Montaña Hirose y Marcela Rendón Cobián

Con el *Bunraku*,<sup>1</sup> los principios del teatro son expuestos en su vacío. Eso que se expulsa del escenario es la histeria, es decir, el teatro en sí mismo; y lo que se coloca en su lugar es la acción necesaria para la producción del espectáculo: el trabajo sustituye a la interioridad.

Roland Barthes, *El imperio de los signos*.

**E**l sistema de producción japonés ha alcanzado un nivel de internacionalización sin precedentes tanto en el ámbito de la organización de la producción como en el de los recursos humanos. Contrariamente a la propuesta taylorista, que pretendía una vocación universal, fundada en una supuesta naturaleza científica, la alternativa japonesa permaneció, desde sus inicios, anclada en una dinámica sociocultural propia. Hay que considerar que las empresas japonesas están entre las primeras que utilizaron los modelos organizativos de la administración científica (Nakase, 1987), sistematizados desde principios de siglo en Estados Unidos, ya que Japón se encontraba bajo el fuerte

---

Queremos hacer patente nuestro agradecimiento a los profesores Seiji Abe y Koji Morioka de la Universidad de Kanzai, así como a los profesores Tadashi Kataoka y Hayao Kameda de la Universidad Municipal de Osaka, por el apoyo brindado durante nuestra investigación. Sin embargo, los autores asumen totalmente la responsabilidad del presente documento.

Luis Montaña Hirose es profesor titular del Área de Estudios Organizacionales del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; profesor invitado en la Universidad Municipal de Osaka, Japón, 1993. Marcela Rendón Cobián es profesora titular del Área de Estudios Organizacionales del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

<sup>1</sup> El *bunraku* es casi incomprensible a los ojos occidentales. Es un teatro de marionetas —para el entretenimiento de los adultos—, originado en la época del florecimiento comercial de Osaka, previo a la Restauración Meiji. Tres hombres hábiles manejan cada una de ellas. Uno se encarga de las piernas, otro de brazos y manos y, por último, el tercero se responsabiliza de la

influjo de un proceso modernizador radical (Montaña, 1988). Esta incorporación temprana propició una apreciación negativa inicial por parte de los especialistas occidentales, la cual se transformó drásticamente en la década de los años sesenta. En efecto, esta adopción fue interpretada originalmente como una mala imitación, a causa de las características culturales propias de Japón. Recordemos que los primeros autores estadounidenses que se acercaron a las formas organizativas japonesas resaltaron no sólo su aparente grado de ineficiencia, sino las particularidades que hacían de ese modelo una práctica exclusiva de la empresa japonesa (Naruse, 1991; Uemura, 1989). Sin embargo, en la década de los sesenta la situación se invirtió radicalmente, surgiendo con ello un planteamiento *à deux volets* que incluía tanto la posibilidad de su traslado como la necesidad de generar esquemas de cultura corporativa.

En efecto, la importante relación entre cultura y desarrollo económico, prefigurada en la obra weberiana (Weber, 1981), e ignorada durante mucho tiempo por la propuesta convencional de la teoría de la organización (Ibarra y Montaña, 1989) —impregnada fuertemente de tintes sistémicos (Montaña, 1987)—, a principios de los años setenta fue ubicada en el centro mismo del debate organizacional. No obstante, ésta ha sido incorporada desde una perspectiva que intenta destacar el espacio cultural en tanto sustrato inmutable, convirtiéndose con ello en piedra de toque que obliga a la búsqueda de procesos de adaptación de acuerdo con circunstancias locales estáticas, ya sea reducida a esquemas simples característicos de una localidad exclusivamente en términos de actitudes, o bien, como la posibilidad de desarrollar un conjunto de elementos identitarios alrededor de objetivos institucionales. Debemos señalar, por tanto, las limitaciones de esta aproximación cultural y la sobrecarga explicativa que ha asumido. Por otro lado, es importante mencionar que los actuales procesos de modernización social implican un doble movimiento: uno, la pulverización e independencia de los diversos espacios sociales y, sólo de manera aparentemente contradictoria, una mayor interdependencia de estos espacios, donde el

expresión facial. Éste tiene que realizar un arduo trabajo durante cerca de treinta años para alcanzar un dominio pleno. Los hombres visten de negro; los dos primeros utilizan generalmente una capucha que les cubre el rostro, mientras que el tercero tiene que transmitir, sin inmutarse, toda su carga expresiva al muñeco inerte. Sin embargo, los manejadores no hacen esfuerzo alguno ni por pasar inadvertidos ni por llamar la atención. La organización de lo evidente y lo oculto, es decir, el eterno juego de las presencias y las ausencias, se inscribe así en espacios culturales definidos. Eihachiro Sugimoto y Yoshitaka Sugimoto nos introdujeron a este maravilloso arte, típicamente japonés. Simplemente queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento.

ámbito organizacional ha adoptado una función primordial de liderazgo (Montaña, 1994b y c). Ello motivó la creciente marginación de dos aspectos que nosotros consideramos centrales para el estudio de las organizaciones: la organización industrial y los procesos históricos que dan origen a estas formas estructurales (Montaña, 1992a y b).

Es cierto que la llamada racionalidad formal ha abierto recientemente un espacio a la racionalidad sustantiva, logrando con ello tener en cuenta algunas de las especificidades que caracterizan las diversas realidades locales. Sabemos que la racionalidad instrumental, privilegiada en el análisis organizacional, establece una relación simple de adecuación entre fines y medios, aceptando como verdadera la universalidad de los procedimientos y de los parámetros de la calculabilidad; tal es el caso de la teoría de la organización convencional. Además, la racionalidad sustantiva permite incorporar elementos de tipo sociocultural en el análisis al considerar los marcos valorativos en los cuales se asienta la acción social organizada (Montaña, 1994a). Podemos decir entonces que, desde el punto de vista organizacional, la cultura puede considerarse como un proceso social instituyente, muy dinámico. Desde esta perspectiva, la cultura no puede continuar siendo confinada exclusivamente a un conjunto de actitudes inmutables —micros o macros— que dan sentido, y por tanto dirección, a la acción social, sino que requiere incorporar un conjunto de consideraciones de carácter histórico que le proporcionen una mayor coherencia al marco explicativo al dotarlo de un sentido que atienda los cambios fundamentales en materia estratégica.

En este marco de reflexión nuestra propuesta incluye dos objetivos primordiales. Primero, dar a conocer las principales modalidades de los modelos organizacionales de la gran corporación japonesa, atendiendo algunos de sus aspectos históricos sobresalientes. Estos modelos pueden ser aprehendidos tanto a escala de la unidad de producción como a la interorganizacional (Montaña, 1990b). La primera ha sido privilegiada en su relación con las propuestas técnicas tendientes a la mejora de la eficiencia productiva, contribuyendo así a la universalización del modelo japonés, acompañada de un conjunto de procedimientos orientados hacia el desarrollo de una cultura corporativa, mientras que la segunda ha sido menos estudiada al relegarse los análisis de los procesos de formación de las grandes corporaciones. El segundo objetivo es el de relacionar las formas interorganizacionales con las técnicas administrativas, destacando el carácter corporativo de la propuesta japonesa, la cual rebasa la idea simple de una economía

dual. Hemos dividido el presente trabajo en cuatro apartados. En el primero analizamos algunos temas determinantes para entender la formación de las actuales corporaciones. En el segundo, estudiamos algunas de sus características estructurales más importantes, a fin de relacionarlas, en un tercer momento, con las formas organizativas de la empresa y con sus técnicas administrativas. Por último, abordamos las consecuencias sociales más importantes propiciadas por estas formas de organización.

### Evolución histórica

Iniciamos este apartado de manera convencional, es decir, ubicando la primera oleada de modernidad japonesa<sup>2</sup> a partir de la *Restauración Meiji* en 1868, momento en que el país es obligado a salir de dos siglos y medio de aislamiento, periodo dominado por el *Shogunato* de los *Tokugawa*, iniciado en 1603. Esta modernización debe ser entendida como un primer acercamiento a Occidente, el cual permeó profundamente los espacios sociales de la política, la milicia, la educación, el derecho y la economía, entre otros. Respecto de la economía sabemos que la primera industria en desarrollarse fue la textil, orientada fundamentalmente hacia la exportación, con cerca de 90% del total a finales de la primera década del presente siglo, lo que significaba casi 40% del total de las exportaciones. La industria química, la metalúrgica y la mecánica, que tenían pesos bajos relativos en la economía, estaban condicionadas a los requerimientos del Estado, principalmente por motivos de orden bélico y de infraestructura económica. En el sector textil abundaban los pequeños talleres de corte familiar, mientras que en el sector moderno destacaban ya algunos clanes que mantenían relaciones privilegiadas con el Estado.

Los clanes recibieron el nombre genérico de *zaibatsu* —clan financiero— y fueron clasificados en tres grandes grupos: *a*) aquellos que comprendían empresas industriales, comerciales y financieras, como Mitui, Mitsubishi y Sumitomo, a los cuales se denominó *sogo zaibatsu* —*zaibatsu* general—; *b*) los *kinyu zaibatsu* —*zaibatsu* financiero—, que excluían generalmente a las empresas industriales y estaban com-

<sup>2</sup> En este estudio, el proceso de modernización de la sociedad japonesa es entendido, principalmente, como una incorporación violenta, por su alta contrastación y su carácter impositivo, del mundo occidental. A este primer proceso tenemos que añadir el periodo de ocupación llevado a cabo por las fuerzas aliadas en la posguerra.

puestos, en su mayoría, por un banco y empresas de seguros y de transporte, tales como Yasuda, Shibusawa y Kawasaki, y *c*) los *sangyo zaibatsu* —*zaibatsu* industrial—, tales como Akura, Asano y Furukawa, los cuales no realizaban actividades financieras. Los *sogo zaibatsu* eran, evidentemente, los grupos más poderosos y autónomos. Durante la economía de guerra de los años treinta y cuarenta, la balanza entre el sector tradicional y el moderno conoció por primera vez un cierto equilibrio. Algunos nuevos *zaibatsu* —*shinko zaibatsu*— aparecen, como la Nissan. La industrialización de Manchuria desempeñó un papel de primer orden en la economía japonesa al absorber una parte importante de la inversión japonesa y más de la tercera parte de sus exportaciones, en la cual la venta de vehículos tenía ya un lugar importante (Montaña, 1990a).

El proceso de concentración de los *zaibatsu* fue sumamente dinámico. A mediados de los años treinta, más de 50% del capital industrial se encontraba en manos de casi 51% de las empresas (Ouchi, 1982). Los *zaibatsu* eran controlados por una sociedad familiar y el capital pertenecía a los descendientes directos de los fundadores. En el caso de los *sogo zaibatsu* las relaciones financieras eran muy estrechas entre las empresas y el banco, así como también entre las filiales del grupo.

Este proceso de modernización económica de Japón, estaba considerado dentro de un proyecto modernizador más amplio que tuvo como objetivo tanto fortalecer su posición frente a las potencias extranjeras como recomponer su propio aparato gubernamental, objetivos, de hecho, difícilmente separables. Este proceso representó un momento sumamente crítico de la sociedad japonesa confrontándose diversas opciones de las cuales destacó la que proponía la adopción de un conjunto de prácticas provenientes de las regiones más industrializadas de la época: Europa y Estados Unidos (Sansom, 1987). Una de sus metas fundamentales era persuadir a las potencias occidentales de que revisarían los tratados comerciales desiguales que le habían impuesto a Japón y, por otro lado, fortalecer el aparato estatal, recién desequilibrado, reconstruyendo un Estado moderno que condujera a su vez a la modernización global en diversos ámbitos sociales, tales como el militar, el educativo, el legal y el económico.

Así, el ejército fue modernizado bajo la égida europea, francesa en la base y alemana en las líneas de comando. La educación, recibió influencia tanto europea como estadounidense, y su modernización se basó en la amplia infraestructura educativa desarrollada en la época

de los Tokugawa. El ámbito legal admitió una amplia influencia europea: el Código Penal tuvo como fuente de inspiración el modelo francés, el Código Comercial transitó por senderos alemanes, en tanto que el Código Civil, como era de esperarse, presentó un mayor nivel de complejidad al tener que adaptarse más a los usos y costumbres de la sociedad japonesa y, aunque su proceso resultó más lento, recibió una gran influencia de la legislación francesa (Margadant, 1993). Por último, el ámbito económico sufrió también cambios importantes, dando lugar a nuevas formas institucionales. Un nuevo sistema impositivo fue puesto en operación a causa de su importancia para el desarrollo de un gobierno central poderoso. El sistema de transporte y comunicaciones tuvo también un papel fundamental en la creación de la infraestructura necesaria para el crecimiento económico. La creación de instituciones financieras, como el Banco de Japón, fue determinante para regular tanto el sistema bancario como el tipo de cambio de la moneda frente a las divisas extranjeras.

La desigualdad de los tratados comerciales, a los cuales Japón se vio obligado a acceder, motivó en gran medida una reacción que culminó en un enérgico impulso a las exportaciones. La seda constituyó uno de los artículos más importantes en este rubro. Se estima que su producción se incrementó 60% entre 1868 y 1883, y las exportaciones casi 100% en el mismo periodo. Aproximadamente 50% de las exportaciones de seda tenían como destino final Estados Unidos (Beasley, 1991). La producción de seda constituyó uno de los pilares del desarrollo económico de la época, ya que ésta no requería de grandes inversiones en maquinaria ni de una mano de obra especializada, y las actividades podían realizarse incluso en pequeños talleres. No obstante, el incremento de las exportaciones propició la búsqueda de mayores niveles de sistematización y de calidad, por lo que los establecimientos se vieron obligados a incrementar su tamaño a fin de aprovechar las economías de escala.

Por otra parte, el desarrollo de la industria del algodón no resultó en un principio tan espectacular como el de la seda. Sin embargo, comenzando la década de los ochenta, ésta introdujo técnicas occidentales de manera creciente. Esta industria tuvo un despegue comercial al penetrar en los mercados chino y coreano, elevando con ello el número de talleres japoneses, de 382 000 en 1883 a 2 400 000 en 1913. A principios de la década de los treinta, la industria textil había alcanzado ya un gran auge al elevarse por encima de 35% del valor agregado de la producción industrial en su conjunto (Beasley, 1991).

El desarrollo textil de Japón es significativo no sólo por haber sido una de las bases del progreso económico sino por representar también un antecedente importante para el desarrollo organizacional posterior, ello sin pretender sobrestimar su valor. Hay que recordar que en la actualidad una de las empresas más importantes en el mundo (que inició, en efecto, sus actividades en el ramo textil) es la Toyota Motors, la cual sirvió como punto de referencia para el desarrollo de nuevas prácticas organizacionales. Onho, quien es el representante central del toyotismo, sostiene que éste surge simplemente de la combinación de dos factores: la operación de diversos tipos de maquinaria por un solo trabajador y la introducción del sistema de control de inventarios empleado en los supermercados estadounidenses (Coriat, 1991). La idea de un trabajador polivalente, concretada en la actualidad en el procedimiento de recomposición de tareas, prefigura ya una cierta incorporación sui generis del modelo de la administración científica.

El papel central que desempeñaron las técnicas occidentales de producción, residía no sólo en la importación tecnológica sino también en la incorporación de nuevos sistemas administrativos, principalmente el taylorismo. En efecto, desde principios de siglo, cuando se traduce al japonés el libro *Principios de administración científica* (Taylor, 1972) —tan sólo dos años después de su publicación en inglés—,<sup>3</sup> algunos zaibatsu —Mitsubishi, Sumitomo, Kawasaki y Sumitomo—, empezaron a incorporar estos nuevos métodos. Así, por ejemplo, con los nuevos sistemas de producción, Sumitomo logró en sólo cuatro años reducir sus costos unitarios en 58% (Nakase, 1987). La administración científica fue ampliamente adoptada por las empresas japonesas desde la primera década del presente siglo. La edición japonesa fue acompañada por un conjunto de numerosos escritos que describían las bondades de dicho sistema. Cuando la administración científica llega a Japón, los zaibatsu se encontraban en proceso de reestructuración, adoptando la modalidad de empresas controladoras —*holdings*. No obstante, los procedimientos de la administración científica fueron utilizados sólo para modernizar los sistemas de administración tradicionales de las empresas japonesas, por lo que su incorporación fue bastante selectiva. Entre los procedimientos más utilizados podemos mencionar, en orden de importancia, los siguientes:<sup>4</sup> a) la racionalización del trabajo de

<sup>3</sup> La traducción de este libro al español no se realizó hasta el año de 1961.

<sup>4</sup> Estos datos corresponden a una encuesta realizada en 37 grandes empresas, publicada en 1925. Los porcentajes corresponden a su frecuencia relativa.

oficina: 30.84%; b) el estudio de tiempos: 14.02%; c) la disposición científica de las instalaciones: 12.15%; d) la disposición científica del proceso de producción: 10.28%, y e) las instalaciones de asistencia social: 10.28%. Es de notar el bajo peso relativo obtenido por ciertos procedimientos, tales como la norma estándar de producción: 1.87%, el estudio de movimientos: 2.80% y el sistema científico de pago: 5.61% (Nakase, 1987).

La amplia utilización de los procedimientos mencionados en primer término obedece seguramente a motivos tendientes a modernizar la planta productiva japonesa, mientras que la restringida incorporación de los segundos tal vez también refleje una mayor intencionalidad política en la construcción de sistemas disciplinarios en su país de origen. En efecto, acorde con la tesis de la descalificación (Braverman, 1975), el taylorismo en Estados Unidos establecía una marcada división entre las actividades de concepción y de ejecución. La división detallada del trabajo acarreó como consecuencia la descalificación de los obreros, debilitando así a las agrupaciones artesanales. En el caso japonés el sistema taylorista no tenía la intención de descalificar a los trabajadores artesanales, ya que no existían agrupaciones gremiales importantes. Además, el taylorismo en Japón no reflejaba una estrecha vinculación entre la productividad laboral y la tasa de salarios. En este mismo sentido, el fordismo también fue adoptado parcialmente al incorporarse a la cadena de montaje sin su correlato salarial. Así, sin las trabas de un movimiento gremial que obstaculizara la introducción de la administración científica en Japón, éste pudo orientarse hacia la incorporación del potencial del trabajador, lo que facilitó posteriormente, en gran medida, la aparición de los Círculos de Calidad.

La adaptación de los procedimientos tayloristas ha sido una constante en el caso japonés, que ha tratado de beneficiarse de las mejoras en la eficiencia productiva, tratando de limitar sus rigideces. Esto se observa fácilmente en la década de los sesenta, cuando los empresarios japoneses serán de los primeros en poner en tela de juicio algunos de los efectos negativos tanto del taylorismo como del fordismo. Tal es el caso de la planta *Atsugi* de la Sony. Sigueru Kobayashi, alto directivo del departamento de recursos humanos de dicha planta, publicó en 1967 un libro intitulado *Administración creativa*, en el que realiza una fuerte crítica a los representantes más importantes de la administración científica: Frederick Taylor y Henry Ford. Al primero le reprocha la rigidez tanto en el proceso de asignaciones como en el estilo de mando. Esta falta de flexibilidad puede ocasionar problemas muy serios; se

da el caso, por ejemplo, en que la asignación no es correcta y se agota, la función y/o impide la participación del trabajador en la búsqueda de la eficiencia productiva al encontrarse reducido al papel de simple ejecutor. Al segundo autor le censura la relación directa que establece entre eficiencia y altos salarios, lo que conduce a procesos de enajenación al desproveer a los trabajadores de un significado que motive su participación. Asimismo, critica su alto nivel de rigidez en las asignaciones, que se convierte en un obstáculo serio para adaptarse a nuevas condiciones productivas. No obstante, el autor no subestima las aportaciones técnicas realizadas por estos autores, siempre y cuando éstas pudieran ser ubicadas en formas organizacionales caracterizadas por un alto nivel de participación del trabajador (Kobayashi, 1972).

Una segunda etapa en la modernización japonesa, en tanto adopción de prácticas occidentales, corresponde al periodo de ocupación militar por parte del Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas (1945-1952). La introducción de nuevas técnicas administrativas desempeñó un papel muy importante en el avance económico japonés, las que se fueron adaptando poco a poco y permitieron incrementar significativamente sus niveles de productividad y calidad. El inicio de la Guerra Fría, la llegada de Mao Tse-tung al poder en 1949 y el inicio de la guerra de Corea en 1950, motivaron un cambio en la política exterior estadounidense en relación con Japón (Friedman y Lebard, 1992). No se trataba únicamente de abatir a un enemigo peligroso sino de contar con un socio estratégico bajo control en la zona asiática, que permitiera alcanzar un equilibrio en la región. El envío de ingenieros estadounidenses, especialistas en control estadístico de la calidad, se realizó en este contexto y tuvo una función decisiva en el desarrollo posterior del modelo japonés de producción (Montaña, 1992c). Por esta razón, el acceso de Japón al modernismo organizacional es generalmente abordado a partir del periodo de la posguerra, resaltando las enseñanzas de estos especialistas. Los que se citan con más frecuencia son Joseph M. Juran y W. Edwards Deming, quienes provenían de la Western Electric Company, una de las empresas más reconocidas por sus desarrollos técnicos de control de calidad (Dobyns y Crawford-Mason, 1991).

Recordemos que el control estadístico de la calidad se desarrolló en Estados Unidos, indirectamente bajo la égida del sistema taylorista al incorporarlo en un esquema secuencial estricto. Así, el establecimiento de un control posterior a la producción ponía en evidencia algunas de las fallas del sistema de producción. Éste no resultaba tan

eficiente. A nivel técnico, por ejemplo, se requería de un largo periodo y de un elevado costo para conseguir el balance de la línea de producción y/o de montaje. A ello habría que agregar que este control ponía al descubierto la amplia discrecionalidad de que gozaba todavía el trabajador, pese a los avances logrados en la racionalización del trabajo. La separación de las actividades de producción y de control, propias del taylorismo, no ocurrió totalmente en el caso japonés, al conjuntarse ambas actividades en una sola.

El fin de la segunda Guerra Mundial marcó para Japón el inicio de una segunda oleada modernizadora. Los zaibatsu, que desempeñaban un papel preponderante en la economía japonesa, fueron desmantelados. El acuerdo del 6 de noviembre de 1945, promulgado por el Comando de las Fuerzas Aliadas de Ocupación Militar, atomizó la gran concentración industrial del país, lo que provocó que los zaibatsu fueran disueltos y las corporaciones divididas en un gran número de empresas independientes.

En la década de los sesenta, con el rápido avance logrado en la industria automotriz, se asiste al surgimiento del sistema toyotista. De acuerdo con el Ministerio de la Industria y el Comercio Industriales de Japón, a finales de la década de los cuarenta la industria automotriz tenía un retraso de veinte o treinta años, respecto de los principales países productores. Sin embargo, comenzó a desarrollarse a finales de los años cincuenta, y ya en la segunda mitad de la siguiente década, dicha industria tuvo un fuerte despegue estimulado por la creciente demanda proveniente de Estados Unidos. El auge se debió no sólo a la elevada productividad sino también a la alta calidad alcanzada en este ramo. La incorporación de tecnologías novedosas y la adopción de nuevas formas organizacionales dieron lugar a una industria más competitiva en el plano mundial, lo que le permitió incluso mantener una demanda estable a pesar de las crisis petroleras (Park, 1990). Así, entre 1965 y 1982, la producción automotriz creció a una tasa cercana a 600%, la producción por hora trabajada aumentó 180%, en tanto que el empleo lo hizo sólo 67% (Watanabe, 1990).

El desarrollo tecnológico fue decisivo para la sustitución de la mano de obra (Montaña, 1992c). La introducción de robots se propuso mejorar la precisión y reducir el desperdicio, como en el caso de la pintura de automóviles, además de contrabalancear la política de contratación de mano de obra extranjera más barata practicada en Estados Unidos y algunos países europeos, política poco aplicada en Japón. Además, hay que tomar en cuenta el alto porcentaje que constituye en

Japón —y en la industria automotriz en general— el renglón de salarios en la conformación del costo total. Si bien el empleo ha conocido un incremento proporcionalmente reducido, es necesario señalar también que ocurrió un cambio cualitativo en su conformación. Por tanto, la proporción de los trabajadores de la industria automotriz asignados directamente al trabajo productivo, disminuyó de 57% en 1960 a 45% en 1980, mientras que los cuadros administrativos y técnicos pasaron de 19 a 34%, respectivamente. Por otro lado, los grupos de investigación se incrementaron 38.2% en el periodo comprendido entre 1977 y 1981, mientras que la tasa de incremento del empleo en la industria fue de sólo 10.8% (Watanabe, 1990). La industria automotriz tiene un papel central en el desarrollo y transnacionalización de la economía japonesa de la posguerra (Nakamoto, 1992) y ha promovido formas organizacionales que hoy en día son fuente de una variedad de prácticas, inscritas en un delicado debate.

### La organización industrial actual

En la actualidad la organización de las grandes corporaciones japonesas, conocida bajo la denominación de *keiretsu* —grupo financiero—, comprende un conjunto de relaciones de propiedad, de interalianzas y relaciones de subcontratación que proporcionan al conjunto una serie de características propias, de entre las cuales queremos señalar, para fines de este trabajo, un elevado nivel de flexibilidad en la aplicación de un conjunto de herramientas administrativas.

Mencionamos al principio de este artículo que los temas más estudiados de la organización japonesa son el productivo y el laboral, los cuales se encuentran en la base de la discusión acerca de su transferibilidad. Debemos señalar, por tanto, que uno de los puntos menos abordados en estos análisis es el financiero, que no es, como generalmente pudiera pensarse, sólo un reflejo o un complemento de los dos anteriores, sino un elemento indisoluble de las formas de organización. En efecto, el ámbito financiero abarca tanto el análisis de la distribución accionaria como el de los estados financieros y las posibilidades estratégicas, entre otros.<sup>5</sup> Una de las ideas centrales para explicar el éxito del modelo japonés, aunque dicho análisis haya sido también poco emprendido, es que es precisamente en Japón donde la

<sup>5</sup> Aunque la estructura y las estrategias tienen un papel central en el comportamiento no



Revolución de los Managers ha alcanzado un mayor desarrollo. La tesis principal de esta propuesta es que, dada la complejidad alcanzada por las grandes empresas, éstas deben hallarse dirigidas por administradores profesionales, quienes tienen ciertos rasgos distintivos, a saber: una inclinación al riesgo, al crecimiento, a la conquista de mercados y al endeudamiento, mucho mayor que la de los propios accionistas (Rendón y Montaña, 1989). Esta tendencia se acentúa conforme avanza la atomización de las acciones.

En el caso japonés, durante el periodo de la ocupación, el Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas implantó, a la par de la disolución de los zaibatsu, una política "democrática" de distribución de acciones. Como potenciales compradores se privilegió primero a los empleados mismos de dichas empresas y a los residentes de las localidades donde éstas se ubicaban, siempre y cuando no adquirieran, en lo individual, más de 1% del total disponible. Ello motivó que la tenencia accionaria individual llegara a un nivel muy elevado: cerca de 70% en 1949 (Aoki, 1990). Esta acción, junto con el desarrollo sostenido de los cuadros directivos, propició la aparición de los administradores profesionales, a los cuales se les ha dado desde entonces un voto de confianza a pesar de la reconfiguración de la tenencia accionaria en favor de las grandes empresas e instituciones financieras; la tenencia individual ha disminuido fuertemente, hasta ubicarse en 24% en 1986. De hecho, aun en la actualidad, es ampliamente comentado el hecho de la reducida participación de los principales accionistas en el proceso de toma de decisiones estratégicas y la baja tasa de dividendos (Ableggen y Stalk, 1988), propiciada en parte por una alta tasa impositiva asociada a este concepto.

Es pertinente aclarar que una gran parte de los keiretsu son descendientes directos de los antiguos zaibatsu. Si bien, como mencionamos anteriormente, éstos fueron desmantelados en la primera etapa de la ocupación, es pertinente señalar también tres hechos que facilitaron su reagrupación. Primero, el equipo de administradores que se responsabilizó del gobierno de los negocios atomizados, provino de los mandos medios de esas mismas empresas, lo cual condujo a que mantuvieran estrechas relaciones informales con el resto de las empresas

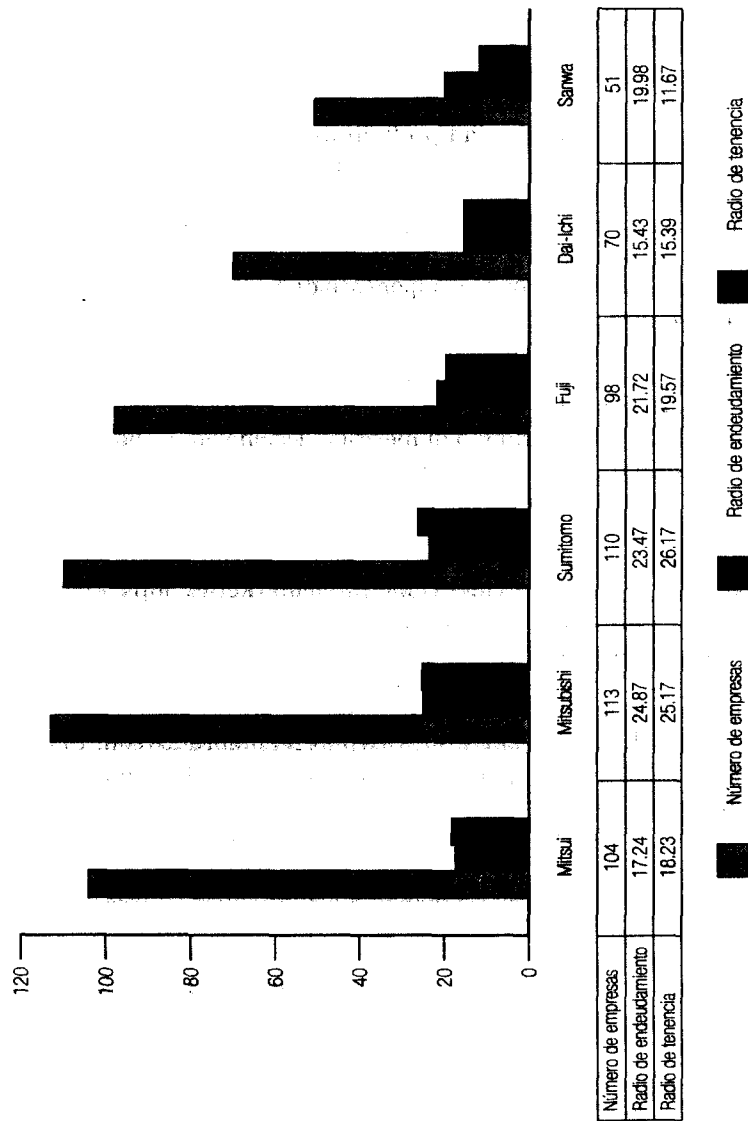
únicamente corporativo sino organizacional, mostraremos a continuación algunos de los aspectos centrales de la discusión sobre la propiedad accionaria, puesto que un estudio más global implicaría no sólo un amplio espacio sino el análisis detallado de los conceptos financieros, generalmente no accesibles a los estudios de las organizaciones. Éste será, por tanto, tema central de otro trabajo, actualmente en preparación.

que componían los zaibatsu. Segundo, las relaciones interorganizacionales, en el ámbito de la participación accionaria, no fueron totalmente destruidas; por ejemplo, Sumitomo Bank poseía casi 40% de las acciones de Sumitomo Trust & Banking y 7% de Sumitomo Metal Mining y de Sumitomo Metal Industries (Gerlach, 1992), por tanto, este tipo de relaciones de propiedad prefiguraban ya el nuevo esquema de organización. Tercero, los bancos lograron escapar a la disolución de la posguerra, obteniendo además el beneficio de mantener los depósitos anteriores realizados por las demás empresas de los zaibatsu y liberando sus deudas con ellos. A esto habría que agregar la posibilidad legal que tienen los bancos japoneses de poseer una parte del capital de las empresas no financieras: éste ascendía originalmente a un máximo de 5%, para posteriormente pasar a 10% hasta el año de 1987, a partir del cual recuperó su nivel inicial. El resurgimiento económico japonés motivó un desarrollo importante de los bancos al encontrarse completamente deprimido el mercado accionario; la Bolsa de Valores de Tokio se fundó en 1949. Los sogo zaibatsu fueron entonces los que se encontraron, sin duda alguna, en las mejores condiciones para enfrentar la nueva situación.

Dos grandes tipos de keiretsu se han conformado desde entonces. Los primeros son conocidos como Inter-Market Groups, kigyō shudan o keiretsu financieros; entre ellos los más importantes son Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, Fuyo, Daichi Kangyo, Sanwa e Ikkan, que son, en esencia, los antiguos zaibatsu. El segundo grupo lo constituyen corporaciones más recientes, llamadas en general Independent Groups o keiretsu de capital; entre ellos los más renombrados son: Todai Bank, Industrial Bank of Japan, Nippon Steel, Hitachi, Nissan, Toyota, Matsushita, Toshiba, Tokyū y Seibu.

Los keiretsu financieros presentan un intrincada red de relaciones horizontales de propiedad accionaria mutua. El control del grupo no reside en sólo uno de sus componentes, aunque los bancos desempeñan un papel preponderante. Puesto que la direccionalidad del grupo es ejercida de manera bastante colectiva, las reuniones periódicas de los presidentes de las diversas empresas tienen un sentido estratégico. El número de empresas que componen estos grupos es muy elevado; en 1981, era de 113 para Mitsubishi, 110 para Sumitomo y 104 para Mitsui. La proporción de préstamos dentro del grupo en relación con la deuda total era de 24.87, 23.47 y 17.24%, correspondientemente, y la proporción de la detención accionaria entre las mismas empresas del grupo era de 25.17, 26.17 y 18.23%, respectivamente (véase gráfica 1).

**Gráfica 1. Keiretsu financiero.**  
Empresas, endeudamiento y tenencia



Fuente: Nakatani, 1984.

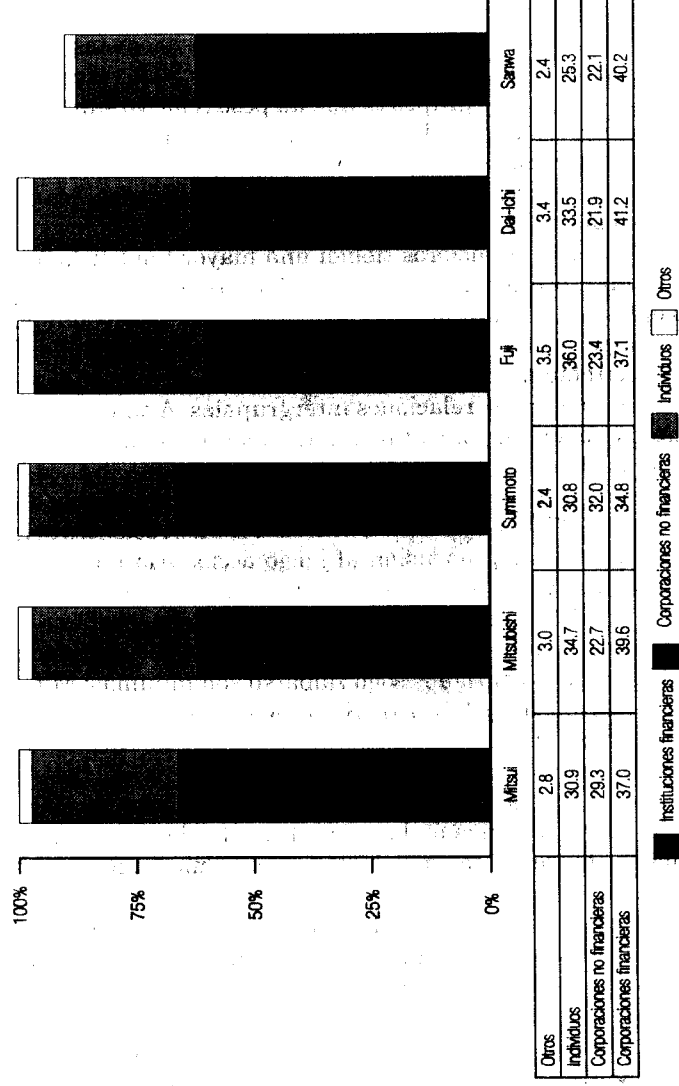
La detención total de acciones, en términos relativos, recaía principalmente en las empresas financieras: 39.6% en el caso de Mitsubishi, 34.8% para Sumitomo y 37% para Mitsui. Los inversionistas individuales tienen también un papel importante 34.7, 30.8 y 30.9, respectivamente (véase gráfica 2). Estos grupos tienen un peso relativo sumamente alto en la actividad económica. Los principales seis keiretsu Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo, Sanwa, Fuyo y DKB en 1987 tenían 14.24% de los activos totales y representaban 17.16% de las utilidades. No obstante, solamente cubrían 4.54% del empleo total (Aoki, 1990).

Los keiretsu financieros tienen una mayor tendencia a las relaciones interempresariales aunque también realizan actividades conjuntas entre ellos, tales como la construcción del nuevo aeropuerto de Osaka e importantes proyectos de investigación y desarrollo. Por otro lado, los keiretsu de capital —de más reciente formación— tienden a ampliar su espectro de relaciones intergrupales. A su vez, los keiretsu financieros tienen un porcentaje relativamente alto de las acciones de los keiretsu de capital: 14.56% en promedio (véase gráfica 3). Este índice es menor dentro de los mismos keiretsu financieros, donde representa sólo 9.75%. Los keiretsu financieros más recientes evidencian también una mayor propensión al juego accionario intergrupar; así, por ejemplo, Sanwa permite que cerca de la cuarta parte de sus acciones sean propiedad de otros keiretsu de capital, también jóvenes —Dai-Ichi Kangyo tiene más de 10% del capital de Sanwa. Las relaciones de propiedad entre los antiguos sogo zaibatsu son mínimas; Mitsui tiene 0.79% de Mitsubishi y 1.16% de Sumitomo, mientras que Mitsubishi posee 1.02% de Mitsui y 0.44% de Sumitomo; este último, a su vez, controla 1.06% de Mitsui y 0.17% de Mitsubishi.

Si bien la estrategia en los keiretsu financieros se elabora mediante la acción colectiva de los acuerdos entre los presidentes de las principales empresas del grupo, con la acción mediadora más que directora, de las instituciones financieras, en el caso de los keiretsu de capital, la estrategia general del grupo se elabora de manera más centralizada. El número de empresas controladas por estos grupos es de aproximadamente 270, mediante un control accionario promedio de 27.88% (véase gráfica 4).

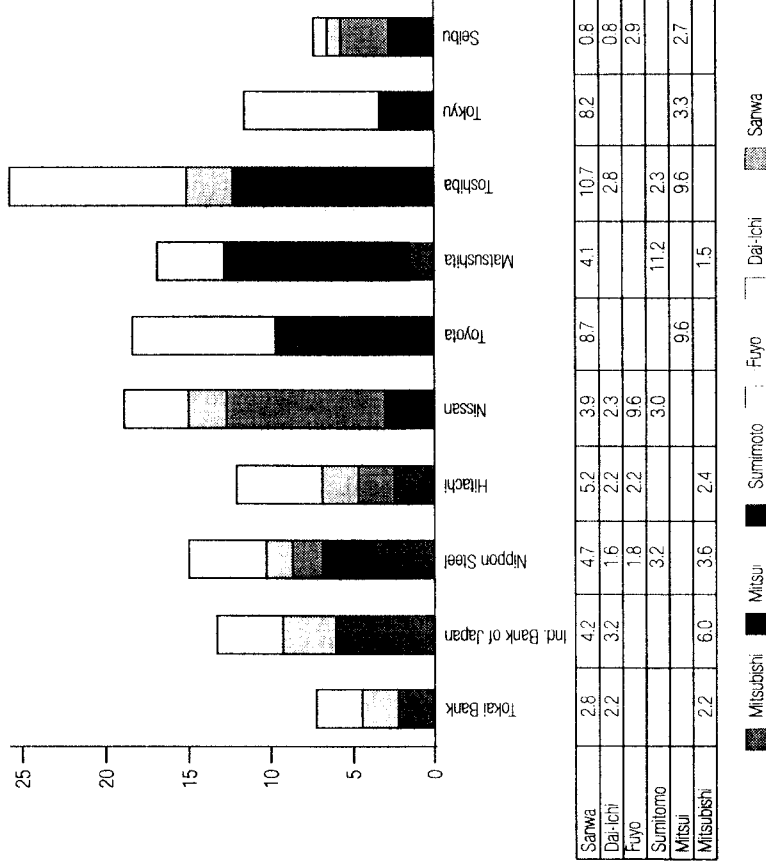
Por otra parte, es pertinente señalar que aunque ambos tipos de keiretsu utilizan el sistema de subcontratación, son los zaibatsu de capital los que más han desarrollado este esquema de operación. La subcontratación en Japón presenta características particulares. Se trata de un sistema fuertemente jerarquizado en el cual algunas empresas

**Gráfica 2. Keiretsu financiero.**  
Propiedad de las acciones



Fuente: Nakatani, 1984.

**Gráfica 3. Keiretsu financiero y de capital.**  
Relaciones de propiedad



Fuente: Orru *et al.*, 1989.

subcontratadas desarrollan tecnologías específicas para las empresas subcontratantes y mantienen ambas relaciones muy estrechas, diversas y de largo plazo. Así, por ejemplo, a finales de los años setenta Toyota sostenía relaciones con más de 35 000 empresas subcontratadas, de las cuales casi 11.5% eran empresas que le abastecían directamente, mientras que el resto, 88.5%, eran empresas que abastecían a su vez a dichas empresas subcontratadas (Aoki, 1990). Es importante señalar también que la detención accionaria no desempeña necesariamente un papel preponderante. En el caso de Toyota, ésta sólo controla mayoritariamente a 21.6% de sus proveedores llamados de primer nivel, es decir, los que le proveen de manera directa (Coriat, 1991).

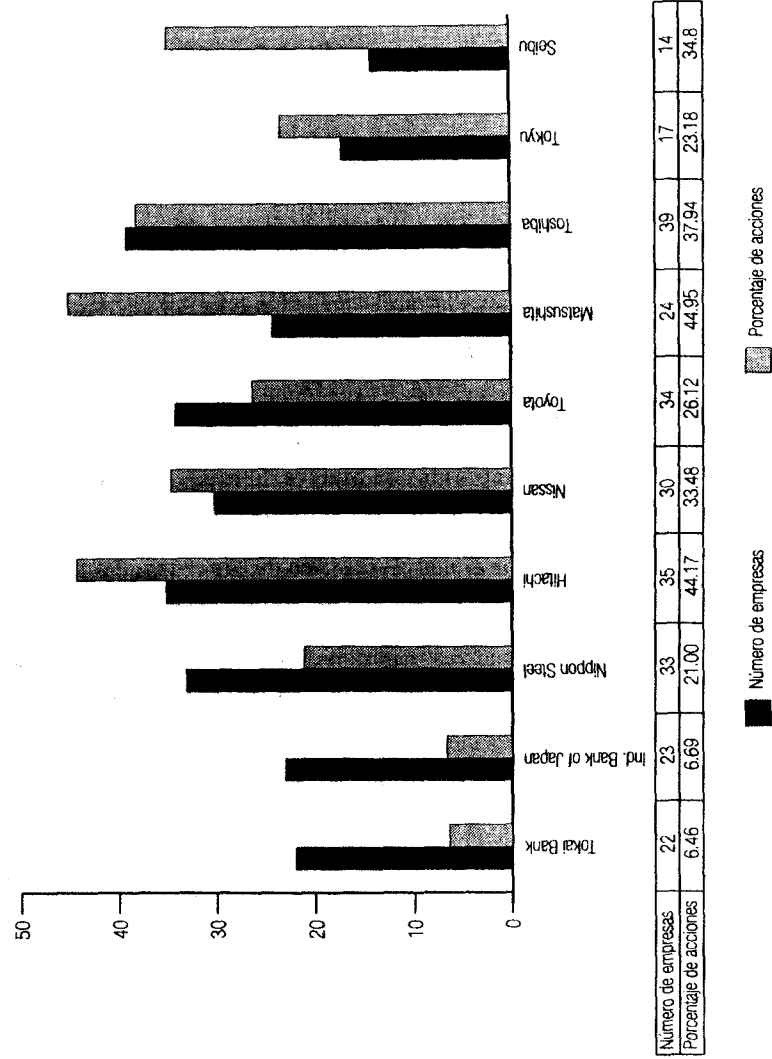
En cuanto a las empresas subcontratadas tenemos que diferenciar también diversos tipos. Las correspondientes al primer nivel son, generalmente, grandes empresas que pueden tener más de un cliente y que adecuan su desarrollo tecnológico a las necesidades de la empresa subcontratante. Tal es el caso, por ejemplo, de Matsushita —otro *zaiatsu* de capital— en relación con Toyota. Recordemos, sin embargo, que Toyota realiza adaptaciones a la mayor parte de sus adquisiciones de bienes de capital.<sup>6</sup> Este desarrollo tecnológico es menos evidente en el caso de las empresas subcontratadas, que corresponden al segundo nivel, generalmente de tamaño pequeño o mediano.

El número de las empresas subcontratadas no ha cesado de aumentar. Así, de 1971 a 1981, teniendo en cuenta el promedio sectorial, se incrementaron de 69.83 a 78%. De la misma manera, las empresas subcontratantes tuvieron, durante el mismo periodo, un crecimiento moderado al pasar de 44.94 a 47.43% (Ikeda, 1991). Debemos mencionar que estas relaciones de subcontratación tienden, por lo general, a una alta estabilidad. Así, por ejemplo, de 1973 a 1984 sólo tres empresas subcontratadas salieron del círculo de influencia de Toyota, mientras que otras 21 ingresaron a él (Aoki, 1990).

La participación de las empresas subcontratadas en la actividad económica global es muy alta, representando casi 66% de la producción manufacturera japonesa y cerca de 73% de la producción de una empresa subcontratante individual, en donde la producción realizada bajo especificaciones particulares asciende a 43% del total (Coriat, 1991).

<sup>6</sup> Entrevista directa.

Gráfica 4. Keiretsu de capital.  
Empresas y acciones



Fuente: Orru et al., 1989.

## La administración japonesa

El sistema productivo japonés ha sido, sin duda alguna, el tema más tratado por los estudiosos de las organizaciones. Éste se complementa con un conjunto de prácticas específicas del ámbito de las relaciones laborales, logrando con ello uno de los elementos centrales del sistema administrativo en su conjunto: la flexibilidad. Ésta se aplica en la organización de las unidades productivas, y es influida por las modalidades de la organización industrial. Así, los Círculos de Calidad, el *just in time* y los Cero Inventario, son inscritos en una lógica organizacional acotada por las unidades de producción, aisladas del conjunto de las relaciones interorganizacionales que predeterminan su propio comportamiento. En seguida señalamos cómo este conjunto de prácticas, plenamente identificadas con la administración japonesa, al ubicarse en un espacio corporativo amplio se resisten a ser incluidas en las simplezas del discurso universalista. Para ello, explicaremos el contexto de las prácticas mencionadas en el esquema organizacional industrial —que comprende obviamente los procedimientos de subcontratación— e incluiremos asimismo algunos efectos financieros provenientes de esta estructura industrial que facilitan su ejecución.<sup>7</sup> Partimos de la idea de que estos procedimientos se han originado en la gran corporación, entre otras causas, por el tipo específico de organización industrial.

Recordemos, por precaución, que ello no significa desconocer los logros alcanzados en la relación cultura/productividad; sin embargo, consideramos que en todo caso el debate del traslado en esta vertiente ha estado sesgado, por paradójico que parezca a primera vista, a los rasgos más funcionales de las relaciones sociales dentro de espacios demasiado reducidos, descuidando así los verdaderos alcances que pudiera tener un estudio más amplio de la cultura en tanto perspectivas alternativas y dinámicas del mundo, en términos institucionales, es decir, instituyentes o preorganizacionales. Los Círculos de Calidad, el *just in time* y los Cero Inventarios no pueden ser, en este sentido, considerados exclusivamente como meras propuestas técnicas para el logro de mejores niveles de eficiencia productiva. Si bien se encuentran insertos en prácticas organizacionales específicas —que obedecen de he-

cho, como lo mencionamos antes, a los principios específicos de la racionalidad sustantiva—, también lo están en formas de organización industrial que las limitan o posibilitan.

Estas prácticas forman parte del sistema de producción de la gran corporación japonesa; están intrínsecamente unidas. El *just in time* opera en condiciones de alta variabilidad en la demanda, consecuencia de una elevada segmentación de los mercados; incorpora tanto la calidad como nuevas modalidades de la producción en serie, imbuidas en la lógica de la flexibilidad y, a la vez, influye en la reducción de los inventarios dentro de los esquemas interorganizacionales ya mencionados. Éstos posibilitan el tránsito de materias primas y productos semiprocesados al desterritorializar el concepto de producción continua, extendiéndolo a una extensa gama de organizaciones.

La circulación de los flujos financieros es también importante en esta relación, y se refleja no sólo en el papel central de las instituciones financieras sino también en los altos montos relativos consignados en los estados financieros, específicamente en los renglones de deudores y acreedores en el corto plazo, originados por los préstamos interorganizacionales, necesarios para hacer más expeditos los procesos de circulación interna que inducen la producción *just in time*. Si consideramos que la calidad no se refiere exclusivamente al producto final sino al proceso de producción en su conjunto, y que la producción no se limita a los espacios físicos de la unidad de producción, entonces debemos aceptar que la calidad adquiere una nueva connotación al situarse en un marco de actuación mucho más amplio.

Es cierto que las técnicas de producción pueden trasladarse y/o adaptarse en el ámbito estrictamente formal de las unidades de producción; sin embargo, este proceso resulta incompleto, impreciso e, incluso, incierto si se consideran espacios organizacionales reducidos y cerrados. Los espacios formales acotados son los que han inducido a la creación de la cultura corporativa como proyecto de sustitución de la racionalidad sustantiva.

La producción *just in time* es un sistema productivo simple que intenta superar algunas de las dificultades principales del sistema tradicional, algunas veces llamado *just in case*, que proviene del enfrentamiento con las incertidumbres del corto plazo, tales como la escasez de materias primas, el ausentismo o los cambios bruscos en la demanda (tanto para los casos de inventarios de materias primas como de productos en proceso y de productos terminados), y también de las formas organizativas del proceso mismo de trabajo, entre otras

<sup>7</sup> Resulta útil señalar el papel que el Estado ha desempeñado en el desarrollo económico de Japón mediante la intermediación del Ministerio de la Industria y el Comercio Internacional. Sin soslayar su importancia, este tema no se incluye en el presente artículo por las limitaciones de espacio. El lector interesado encontrará un análisis interesante en los trabajos de Johnson (1986) y Arnasonm (1987).

causas por la indivisibilidad de la mano de obra, lo cual dificulta enormemente el balance de las líneas de producción y, al mismo tiempo, incrementa el costo administrativo de la planeación y el control.

El objetivo del sistema *just in time* es producir lo necesario en el momento requerido; introduce la concepción de una producción en masa altamente diversificada, asociada a una disminución significativa de los inventarios. La calidad, en tanto proceso incorporado a la producción, se fortalece mediante la creación y dirección de los Círculos de Calidad. Uno de los elementos clave del *just in time*, la flexibilidad, se destaca como uno de los símbolos de nuestro tiempo. No se refiere ya sólo a las variaciones en las líneas de producción y montaje, la intercambiabilidad de los factores de la producción o la modificación de las estructuras organizativas, sino que implica incluso modificaciones sustantivas en la sociedad en su conjunto, que se sintetizan en una mayor polarización social y en una mayor diferenciación artificial mediante el consumo. Tanto el acceso a los mercados cada vez más fragmentados, propiciados por la producción diversificada, como el desarrollo de mercados internos de trabajo especializados y la evolución del trabajador polivalente, son elementos de la creación de nichos privilegiados. Entonces esta flexibilidad escapa del espacio productivo y se extiende a todo el cuerpo social, participando activamente del proceso social de modernización al individualizar los bienes y servicios.

Además, la flexibilidad amplía sus horizontes con la asimilación de nuevas tecnologías, sobre todo las basadas en los desarrollos informáticos recientes, la cual ha ampliado significativamente la capacidad de reprogramación, lo que posibilita una asignación constante, punto nodal del concepto mismo de flexibilidad. Sin embargo, esta capacidad no representa, desde nuestro punto de vista, una nueva estrategia sino la radicalización de los planteamientos anteriores, es decir, la búsqueda de nuevas formas de operación que permitan —en términos de los modelos de investigación de operaciones— desplazar las restricciones a fin de ampliar los espacios de factibilidad productiva. Esta búsqueda incesante representa entonces más un adelanto táctico que un rompimiento estratégico.

Es cierto que este avance puso en tela de juicio algunos de los planteamientos básicos del taylorismo y del fordismo. Varios autores celebraron apresuradamente el fin de la opresión del sistema capitalista, en tanto otros empezaban a hablar de un postaylorismo o de un posfordismo. Algunos exaltaron las nuevas formas organizativas como

el inicio de un periodo de democratización de las estructuras industriales, una nueva época caracterizada por la humanización del trabajo y la satisfacción de las necesidades más elevadas. Otros, por el contrario, señalaban ya el surgimiento de nuevos dispositivos disciplinarios más eficientes a través de la introyección de valores más afines a la sociedad industrial, donde la gran corporación se había constituido en eje de la dinámica social del individuo (Montaña, 1985).

El primer argumento en favor del final del taylorismo fue, sin duda, el cúmulo de críticas que cuestionaban la separación entre concepción, ejecución y división detallada del trabajo, de las que surgió el concepto de *estructura posburocrática* (Heydebrand, 1989; Montaña, 1994d). En efecto, el desarrollo de los llamados grupos autónomos de trabajo propició el inicio del debate; éstos se originaron en los Círculos de Calidad y fueron rápidamente influidos por los planteamientos convencionales del análisis organizacional. Así, el tan esperado fin de la burocracia fue interpretado como la flexibilización de las estructuras, flexibilidad que intentaba, además, disolver las fronteras entre estructuras formales e informales al dotar de una autonomía parcial a ciertas parcelas de la organización del trabajo, establecer nuevos esquemas para la creación de consensos en el seno mismo de los pequeños grupos, siempre bajo la premisa de equivalencia entre la espontaneidad y la informalidad.

La nueva organización de la producción evidenciaba una de las grandes paradojas del sistema capitalista en lo referente al trabajo: la relación entre la productividad y el control. En el taylorismo, la idea central al respecto era que a través de la recomposición de las tareas se mejorarían sensiblemente los niveles de productividad, objetivo que en cierta manera se alcanzó históricamente. Sin embargo, ello provocaba al mismo tiempo el surgimiento de un conjunto de actividades no directamente productivas aunque encaminadas a asegurar el funcionamiento del sistema económico, como la coordinación y el control. Esta organización del trabajo requería de una nueva concepción que permitiera a la vez la regulación de la relación control-productividad, y la inversión de la relación es la que mejor se ajustó a las nuevas condiciones: no era más el control el que inducía a la productividad sino la productividad misma la que generaba, en gran medida, sus propios mecanismos de control (Foucault, 1983).

Pero el *just in time* es sólo una de las facetas de la estrategia; sus repercusiones estructurales se extienden más allá del simple sistema productivo de las unidades consideradas aisladamente. El *just*

*in time*, los Cero Inventarios y los Círculos de Calidad no pueden ser considerados como meras propuestas técnicas para el logro de altos niveles de eficiencia productiva, sino que se encuentran acompañados por un conjunto de políticas laborales, entre las cuales destaca la formación de mercados internos de trabajo. La gran corporación japonesa es reputada por sus políticas de formación de personal alejadas del concepto taylorista de especialización. Se trata en realidad del concepto de polivalencia ya mencionado, el cual supone el conocimiento especializado de varias tareas. Ello permite a los trabajadores tener un conocimiento amplio sobre diversas funciones que, aunado al tiempo relativamente prematuro del retiro, facilita la circulación de los trabajadores en el juego interorganizacional. Así, las empresas pequeñas y medianas fortalecen su vínculo con las unidades mayores de la corporación al recibir en su seno a estos trabajadores —tanto operativos como administrativos e incluso directivos. Los mercados internos de trabajo se flexibilizan al ampliar la rotación de los puestos superiores, incrementando con ello el nivel de competencia individual y aumentando, por tanto, el grado de exigencia laboral.

La práctica conocida como rotación funcional y el sistema de salario por antigüedad constituyen dos elementos fundamentales en el llamado trabajo de por vida. Es común entre las corporaciones que, una vez reclutados los nuevos trabajadores, éstos no ascienden por un camino vertical mediante la especialización en campos específicos, sino que experimentan en los primeros años un desplazamiento de tipo horizontal (Sasaki, 1981), que les permite adquirir un conocimiento más amplio del trabajo, lo cual reditúa en el establecimiento de relaciones informales, necesarias para mejorar los niveles de negociación interna (Aoki, 1990) y establecer mecanismos de enlace, basados en el ajuste mutuo, los cuales destacan los canales informales de comunicación (Mintzberg, 1988). Los programas de entrenamiento que pone en operación la corporación, tienen un desempeño decisivo en el ámbito del adoctrinamiento y en la ampliación del conocimiento de la esfera de trabajo y del fortalecimiento de las relaciones informales. Así, mientras que el modelo estadounidense había hecho hincapié, hasta los años setenta, en la *especialización funcional*, el modelo japonés desarrolló uno de *especialización corporativa*. Las posibilidades de rotación del trabajador japonés se reducen mientras que en el caso estadounidense la especialización funcional se constituyó de hecho en un factor de movilidad.

La subcontratación ha sido determinante en la aplicación del sis-

tema del *just in time*. Éste requiere de una integración precisa en términos de calidad y entrega de los materiales y componentes requeridos (Montaña, 1992d), lo que se logra mediante una coordinación en la cual la empresa subcontratante desterritorializa su línea de producción e impone, por tanto, condiciones de trabajo a las empresas subcontratadas. Así, en la propuesta toyotista podemos observar que, en lo que se ha llamado recientemente el modelo saturnino (Leborgne y Lipietz, 1988), un gran número de empresas realizan trabajos de subcontratación. La dinámica de las relaciones laborales facilita, como ya lo mencionamos, la integración de estas actividades.

### Consecuencias sociales

Muchos autores han calificado al modelo japonés como dual. Esta dualidad no debe asumirse sólo como un esquema clasificatorio en función del tamaño de las empresas sino que, como mencionamos anteriormente, deben estudiarse sus diversas relaciones interorganizacionales. Una reflexión de este tipo debe tener en cuenta también, desde nuestro punto de vista, el análisis de sus consecuencias sociales más importantes, tanto las que resultan de las formas de organización corporativa como de las formas de organización de las unidades de producción, propiciadas, como ha sido insistentemente señalado, por las primeras. No obstante, a causa de la intrincada relación existente entre ambos niveles, resulta sumamente complejo, y en cierta medida artificial, tratar de discernir una fuente unicausal, motivo por el cual hemos decidido, por el momento, proceder a una breve presentación de tipo global. Además, lo que nos interesa destacar en este documento es que esta dualidad está en la base misma de los programas de excelencia imperantes ahora en el mundo occidental, aun cuando se realice primordialmente a nivel de las unidades limitadas físicamente. De ahí la importancia de empezar a considerar estos elementos para la reflexión del conjunto de propuestas tendientes a la flexibilidad estructural.

Hemos visto que la mayoría de las empresas subcontratadas son, por lo general, pequeñas y medianas. Esta estructura, característica de la dualidad de la economía japonesa, no ha cesado de acentuarse. Así, para 1971 se estima que 58.7% de las empresas realizaban actividades de subcontratación; este porcentaje se incrementó a 65.5% en 1981. En algunos sectores este índice resulta mucho más elevado; tal es el caso de dos de los sectores más tradicionales y dos de los más

avanzados tecnológicamente. Así, los más representativos son los medios de transporte (87.7%), la confección de vestido (84.9%), el textil (84.%) y el eléctrico y electrónico (84.1%) (Ikeda, 1991). La flexibilidad necesaria para la operación del sistema de producción *just in time* se sustenta en gran medida en estas relaciones de subcontratación, lo cual permite, decíamos, incrementar el nivel de competitividad de los trabajadores al desarrollarse los mercados internos de trabajo, a la vez que se eleva también la posibilidad del empleo de por vida. No obstante, estas características no son observables en el caso de las pequeñas empresas integradas al esquema bajo la forma de empresas subcontratadas.

Por otro lado, es importante señalar que las disputas laborales se han reducido significativamente. El número de días-hombre perdidos por este concepto representan, desde nuestro punto de vista y en términos generales, más un avance en la eficiencia de los dispositivos disciplinarios que una mejora real de las condiciones de trabajo, de salario y de calidad de vida. En 1980, en Estados Unidos se perdieron (en miles) 20 844 días-hombre, mientras que en Japón este número fue de 998; es decir de sólo 4.78%. Para 1990 estos indicadores fueron de 5 296 y 140 respectivamente, indicando para ambos casos un gran decremento, menor en el caso estadounidense que en el japonés: 71.57 y 85.97%, respectivamente (Keizai Koho Center, 1993). Por otra parte, el desarrollo reciente de mercados laborales paralelos, en los cuales el llamado trabajo irregular tiene una importancia creciente, señala dicha tendencia a la creación de nichos privilegiados, en la cual las pequeñas empresas constituirán aún más la base de la eficiencia productiva lograda en las grandes corporaciones. Este mercado alcanzó, en 1992, a 26.3% de la población ocupada (Instituto Japonés del Trabajo, 1992).

Varios estudios demuestran que el número de horas trabajadas en Japón es el más alto de los países industrializados (Morioka, 1989; Ukai, 1993). En el caso de las pequeñas empresas, su número es muy elevado. Pueden ser incluidas en esta clasificación 95.6% de las empresas, al contar con menos de treinta trabajadores. Ellas dan empleo a cerca de 55.1% de la población activa. Además, si consideramos a las empresas con menos de cien trabajadores, podemos observar que estos índices se elevan significativamente a 99.2 y 75.9%, respectivamente (Instituto Japonés del Trabajo, 1992). El monto de los salarios y el número de horas trabajadas varían de acuerdo con al tamaño de la empresa. Así, para 1970, el salario en las empresas con menos de cien

trabajadores correspondía a 86.8% del recibido en aquellas con más de mil trabajadores. Éste disminuyó para 1990, llegando únicamente a 80.3% (Instituto Japonés del Trabajo, 1992). Referente a las horas trabajadas, es bien conocida la dificultad para computar las horas extras no oficiales, que en el caso japonés son muy significativas. De cualquier manera Japón es, entre los países industrializados, el que cuenta con mayor número total de horas al año. Éste se elevó, en 1990, a 2 124, lo que representa 8.75% más que en el Reino Unido, 9.03% más que en Estados Unidos, 26.20% más que en Francia y 32.92% más que en Alemania (Jetro, 1993). Esta carga de trabajo no se distribuye equitativamente ya que son las pequeñas empresas las que laboran el mayor número de horas. Así, 25.2% de las empresas que cuentan con 30-99 trabajadores laboran seis días a la semana. Para aquellas con más de mil trabajadores este índice representa sólo 1.3% (Instituto Japonés del Trabajo, 1992). Según otras estimaciones, que confirman este comportamiento, más de 20% de las empresas con 30-99 trabajadores laboran semanas de 48 horas, este porcentaje es irrelevante en el caso de las grandes empresas (Ministerio del Trabajo, 1992).

En lo que respecta al estrés, es importante recordar que los actuales procedimientos utilizados en varias empresas japonesas tienen antecedentes importantes en la administración científica. Así, mencionemos, por ejemplo, los planteamientos realizados por Gilbreth, quien colocó unos pequeños focos en las manos de los trabajadores y tomó fotografías en donde se podían apreciar los desplazamientos luminosos; a partir de ello elaboró modelos de alambre en tercera dimensión con el fin de establecer los recorridos mínimos. Esta misma concepción en tercera dimensión es utilizada hoy en día en los sistemas productivos del *just in time*. En efecto, recordemos simplemente la práctica, generalizada ahora en la industria automotriz japonesa, en la cual los trabajadores tienen a su alcance un foco amarillo y uno rojo en sus lugares de trabajo. Los primeros son encendidos en momentos de apuro, cuando el trabajador comienza a atrasarse; la señal de alerta es entonces observada por algún otro compañero que dispone de un breve tiempo para acudir en su auxilio. Los focos rojos indican a su vez un caso más severo que puede poner incluso en peligro el ritmo mismo de la línea y todo trabajador disponible tiene que acudir inmediatamente, bajo el riesgo de encender él mismo un foco amarillo (Schonberger, 1987). La reprogramación constante señala claramente la ineficiencia del sistema de asignaciones rígidas. El ideal es tener una planta iluminada de amarillo, lo que implica el reconocimiento de un sistema en constante



tensión, generador evidente de estrés, donde el auxilio permanente de los compañeros, facilitado por la disposición de las líneas en forma de U, constituye una de las nuevas bases del consenso.

La idea de una relación estrecha entre los circuitos productivo y mercantil no es verificable en el caso japonés. Ello puede ser analizado a partir de dos hechos simples: el alto costo de la vida y el sistema de pagos. Respecto al alto costo de la vida, observamos que, aunque el consumo se ha incrementado en los años recientes, Japón continúa siendo el país industrial con mayor propensión al ahorro. En efecto, aunque éste descende de cerca de 18% en 1980 a 14.1% en 1991, estos porcentajes eran de 4.9 y 7.2 para el Reino Unido y Estados Unidos en 1991, respectivamente (Keizai Koho Center, 1992). El alto costo de la tierra en Japón es también un hecho muy conocido. Éste se incrementó en 3.3 veces entre 1955 y 1960 hasta alcanzar, en 1992, 80.7 veces su valor de 1955. El aumento fue todavía superior en el caso de los seis centros urbanos principales, donde éste índice alcanzó un incremento de 172.3 veces (Keizai Koho Center, 1992). Esta tendencia alcista fue decisiva en la llamada Economía Burbuja (*Bubble Economy*), ya que las matrices de las principales empresas japonesas se localizan en Tokio o en otras grandes metrópolis y estos bienes sirvieron como garantía para obtener préstamos bancarios. Así, se estima que en 1987 y 1988 cerca de 50% del crecimiento de los préstamos bancarios se debió a préstamos garantizados por terrenos (Wood, 1993). Es indudable que esta tendencia alcista contribuyó ampliamente a la expansión y aceptación de las largas jornadas de trabajo.

En segundo término, el sistema de pagos, implementado en Japón en el periodo de la posguerra, conocido como *Seniority Wage System*, considera la edad como una variable central en la asignación salarial. Así, por ejemplo, para 1985 los empleados universitarios entre 60 y 64 años, que laboraban en las grandes empresas, ganaban 2.20 veces más que los que tenían entre 20 y 24 años. Esta diferencia era de 2.30 veces en las pequeñas empresas. La educación y el género también determinan la obtención de ingresos. En efecto, podemos observar que para los trabajadores con estudios de preparatoria estas diferencias eran de 1.60 y 1.47 veces, respectivamente. En el caso de las grandes empresas, el salario para los universitarios con edades entre 60 y 64 años era 1.47 veces mayor que los trabajadores con preparatoria. Por su parte, las mujeres reciben generalmente salarios más reducidos que los hombres. Para ejemplificar esta situación, señalemos que los hombres en el rango de edad de 60-64 años con estudios de preparatoria

que laboran en la pequeña empresa ganaban 1.22 veces más que las mujeres que se encontraban en las mismas condiciones. En términos globales, la diferencia extrema se encuentra entre los hombres entre los 50-54 años —un periodo muy productivo— con estudios universitarios y que laboran en las grandes empresas y las mujeres entre los 20-24 años con estudios preparatorios, empleadas en las pequeñas empresas. Los primeros ganan 4.69 veces más que las segundas (Morioka, 1989).

Analizamos también un nuevo concepto que ha empezado a ser utilizado en algunas organizaciones sindicales mexicanas; nos referimos al *karoshi*. Significa literalmente muerte por sobretrabajo y representa una consecuencia importante del modelo de organización japonesa. Se trata de una enfermedad causada por la fatiga y el estrés en el trabajo, la que ocasiona una descompensación de la presión arterial, provocando finalmente un ataque fatal. Aunque es un fenómeno ampliamente conocido en el ámbito laboral, el Ministerio del Trabajo ha reconocido sólo unos cuantos casos: 21 en 1987, 29 en 1988 y 30 en 1989. Las condiciones estipuladas por el Ministerio para proporcionar la prima correspondiente son muy exigentes: sólo reconoce el *karoshi* cuando la víctima ha trabajado 24 horas continuas o 16 horas diarias durante siete días consecutivos antes de morir (Okamura y Hiroshi, 1990).

No podemos dejar de mencionar, así sea sucintamente, la gran capacidad de interferencia de la corporación japonesa en la vida social, mediante un conjunto de prácticas tendientes a establecer relaciones privilegiadas con altos directivos del gobierno (Morioka, 1989; Wolfen, 1990), y una serie de dispositivos que le permiten a la corporación intervenir directamente en la vida personal de sus trabajadores.

La modernización japonesa implicó la construcción de un modelo organizacional donde la corporación tiene en la actualidad una gran capacidad de acceso social. No obstante, esta experiencia ha sido reducida a los estrechos espacios productivo y laboral, dotando con ello al modelo con una alta probabilidad de éxito en su traslado (Ishikawa, 1986; Ouchi, 1982). En la actualidad, cuando las tendencias contradictorias hacia el libre mercado se debaten áspidamente, el modelo organizacional "universal" seguramente asumirá diferentes versiones de acuerdo con las condiciones sociohistóricas, culturales y políticas de cada región. Lo cierto es que modificará sustantivamente, en el largo plazo, la conducta social de sus habitantes. Recordemos que todo sistema de producción conlleva en sí un proceso civilizatorio innegable (Buisson *et al.*, 1992), que podría poner en entredicho los valores y principios

sobre los cuales se ha asentado el desarrollo de la civilización occidental (Clegg, 1992).

## Conclusiones

La amplia aceptación internacional del modelo de producción japonés no ha encontrado una correspondencia en el plano social. El modelo organizacional implica, en su esencia misma, un proceso civilizatorio contrastante con el que Occidente parece renuente a negociar. El modelo de organización social de Japón difiere mucho del resto de los países del planeta —idioma, codificación de valores sociales, sistema político, sistema de organización industrial— que, aunado a una tímida participación en la construcción política del mundo actual, lo hacen ver, ante los ojos occidentales, como un caso demasiado específico difícilmente generalizable. Con seguridad lo anterior ha tenido un papel muy importante en el desarrollo de la idea de transferencia de los rasgos formales del modelo organizacional, tratando acaso de evitar el reconocimiento de las diferencias y verse obligado a penetrar en el mundo de la otredad.

Japón accedió a su modernización mediante la incorporación de diversas formas de organización social occidentales. Pero este proceso no destruyó sus bases culturales, aunque sufrieron cambios significativos debido al proceso de adaptación requerido, lo que constituye un primer momento de orientalización de Occidente. Una segunda fase la podemos ubicar en los años setenta, cuando grupos importantes de teóricos estadounidenses se desplazan a ese lejano país para encontrar la clave del éxito de la eficiencia productiva. Éstos elaboran un esquema interpretativo, tomando como marco de referencia las unidades productivas, descontextualizadas del marco corporativo, histórico y cultural en el que se encuentran irremisiblemente inscritas. Pero esta vez, lo que se ponía de relieve era el carácter preponderante que une la cultura con la eficiencia productiva. Por ello fue necesario desarrollar un modelo de cultura corporativa que considerara el carácter solidario y cooperativo que implica toda acción social organizada.

Estos encuentros entre representantes industrializados de Oriente y Occidente han aportado, hasta la fecha, pocos elementos de comunicación y entendimiento, que no pueden reducirse a un mero conjunto de relaciones comerciales, fuente por demás de serios conflictos, sino que deben extenderse a otros espacios de la vida social. La apertura

de un corredor internacional por el que transite la posibilidad de traslado de los modelos organizacionales, no se ha visto acompañada por consideraciones de tipo social tales como las consecuencias que acarrea a la población, soslayando además algunos de los aspectos fundamentales del proceso cultural que enriquecerían, tal vez de manera dolorosa, la propia dinámica social.

## Referencias bibliográficas

- Abegglen, James C. y George Stalk Jr. (1988), *Kaisha, The Japanese Corporation*, Tokio, Charles E. Tuttle Company.
- Abe, Seiji (1991), "Las consecuencias sociales de la administración japonesa", ponencia presentada en el congreso internacional Modelos Organizacionales para América Latina. Lecciones y desafíos, México.
- Aoki, Masahiko (1984), "Aspects of the Japanese Firms", en Masahiko Aoki (comp.), *The Economic Analysis of the Japanese Firm*, Amsterdam, North Holland, pp. 3-43.
- (1990), *La estructura de la economía japonesa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arnasomn, Johann P. (1987), "L'enigme japonaise", *Les Temps Modernes*, núm. 486, pp. 1-62.
- Barthes, Roland (1991), *El imperio de los signos*, Madrid, Mondadori.
- Beasley, W. G. (1991), *The Rise of Modern Japan*, Tokio, Charles E. Tuttle.
- Bouissou, Jean-Marie, Guy Faure y Zaki Laidi (1992), *L'expansion de la puissance japonaise*, París, Éditions Complexe.
- Braverman, Harry (1975), *Trabajo y capital monopolista: la degradación del trabajo en el siglo XX*, México, Nuestro Tiempo.
- Clegg, Stewart R. (1992), "¿De las culturas antiguas a la fatuidad post-moderna?", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. 1, núm. 1, pp. 103-151.
- Coriat, Benjamin (1991), *Penser à l'envers. Travail et organisation dans l'entreprise japonaise*, París, Christian Bourgois.
- Dobyns, Lloyd y Clare Crawford-Mason (1991), "Quality or Else. The Revolution in World Business", *The World and I*, The Washington Times, vol. 6, núm. 10, pp. 487-511.
- Friedman, George y Meredith Lebard (1992), *The Coming War with Japan*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Foucault, Michel (1983), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI.
- Gerlach, Michael L. (1992), "The Japanese Corporate Network: A Blockmodel Analysis", *Administrative Science Quarterly*, núm. 37, pp. 105-139.

- Heydebrand, Wolf V. (1989), "New Organizational Forms", *Work and Occupation*, vol. 16, núm. 3, pp. 323-357.
- Holstein, William B., James Treece, Stan Crock y Larry Armstrong (1990), "Mighty Mitsubishi is on the Move", *Business Week*, 24 de septiembre, pp. 98-107.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1989), "La teoría de la organización: desarrollo histórico, debate actual y perspectivas", en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (eds.), *Teoría de la organización: fundamentos y controversias*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Ikeda, Masayoshi (1991), "Trajectoires d'évolution de la sous-traitance japonaise", *Sociologie du Travail*, núm. 1, pp. 165-167.
- Ishikawa, Kaoru (1986), *¿Qué es el control total de calidad?*, Bogotá, Norma.
- Instituto Japonés del Trabajo (1992), *Japanese Working Life Profile. Statistical Aspects*, Tokio.
- Jetro (1993), *Nippon. Business Facts and Figures*, Tokio.
- Johnson, Chalmers (1986), *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Tokio, Tuttle Books.
- Keizai Koho Center (1992), *Japan 1993. An International Comparison*, Tokio, Instituto Japonés para Asuntos Sociales y Económicos.
- Leborgne, Danièle y Alain Lipietz (1988), "L'aprèsfordisme et son espace", *Les Temps Modernes*, núm. 501, abril, pp. 75-110.
- Ministerio del Trabajo (1992), *White Paper on Labour*, Tokio.
- Mintzberg, Henry (1988), "The Structuring of Organizations", en James Brian Quinn, Henry Mintzberg y Robert M. James (eds.), *The Strategic Process. Concepts, Contexts, and Cases*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, pp. 276-304.
- Montaña Hirose, Luis (1985), "Las nuevas relaciones humanas: un falso reto a la democracia", *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 63-102.
- (1987), "El orden sistémico: algunos avatares del paradigma organizacional", *El orden organizacional: poder, estrategia y contradicción*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 1-58.
- (1988), "Nihon romanchizimu kara posutomodan e", *Osaka no Machi*, núm. 14, octubre, pp. 8-11.
- (1990a), "Estrategia, organización y tecnología en algunos países asiáticos —Japón, Corea del Sur y China. Algunas reflexiones para los países poco industrializados", en varios, *Organización y sociedad: el vínculo estratégico*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Departamento de Economía, Serie de Investigación núm. 2, pp. 71-92.
- (1990b), *Recortes. Ensayos sobre organización*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Col. Cuadernos Universitarios, núm. 57.

- (1992a) "Les dirigeants mexicains et japonais. Une comparaison organisationnelle. Où loger le sujet?", ponencia presentada en el congreso internacional Le Métier du Dirigeant: son Passé, son Présent, son Avenir, Montreal, École des Hautes Études Commerciales.
- (1992b), "Conformaciones sociales y modalidades organizacionales. Japón, Estados Unidos, Canadá y México. Los retos del Tratado de Libre Comercio", *Civitas*, núms. 6-7, pp. 118-137.
- (1992c), "Competitividad, empleo y tecnología en las empresas japonesas. Por una posición interdisciplinaria ante el milagro", ponencia presentada en la X Semana Interdisciplinaria, México, UPHCSA.
- (1992d), "El sistema de producción japonés. Una dinámica organizacional en cadena", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos, Acapulco.
- (1994a), "La modernidad organizacional. Una aproximación al estudio de las realidades locales", Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Departamento de Economía, Serie de Investigación (en prensa).
- (1994b), "At the Edge of Modernity. The Lessons of Japanese Organizations. Mediations, Borders and Overappings", *Osaka City University Journal of Business*, Osaka (en prensa).
- (1994c), "Social Spaces and Intelligent Machines. Somme Comments about Ethics. A Metaphorical Approach", *Artificial Intelligence and Society*, Londres (en prensa).
- (1994d), "Modernidad, postmodernismo y organización. Una reflexión acerca de la noción de estructura postburocrática", México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (mimeografiado).
- Morioka, Koji (1989), "Capitalist Class in Japan", en Tom Bottomore y Robert J. Brym (comps.), *The Capitalist Class: An International Study*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Nakamoto, Satoru (1992), "Japanese Direct Investment in the U.S. Character and Perspective", *Osaka City University Economic Review*, vol. 27, núm. 1, pp. 15-32.
- Nakase, Toshikazu (1987), "The Introduction of Scientific Management into Japan and the Historical Process of the Establishment of the Sumitomo Zaibatsu. A Study on the Characteristics of Japanese-type Business", *Journal of Osaka Industrial University*, núm. 46, julio, pp. 48-89.
- Nakatani, Iwao (1984), "The Economic Role of Financial Corporate Grouping", en Masahiko Aoki (comp.), *The Economic Analysis of the Japanese Firm*, Amsterdam, North Holland, pp. 227-258.
- Naruse, Tatsuo (1991), "Taylorism and Fordism in Japan", *International Journal of Political Economy*, vol. 21, núm. 3, pp. 32-48.
- Nishiyama, Tadonori (1984), "The Structure of Managerial Control: Who Owns and Controls Japanese Businesses?", en Kazuo Sato y Yasuo Hoshino (comps.), *The Anatomy of Japanese Business*, Nueva York, Sharpe, pp. 123-163.

- Okamura, Chikanobu y Hiroshi Kawahito (comp.) (1990), *Karoshi*, Tokio, Mado-sha.
- Okumara, Hiroshi (1984), "Interfirm Relations in an Enterprise Group: The Case of Mitsubishi", en Kazuo Sato y Yasuo Hoshino (comps.), *The Anatomy of Japanese Business*, Nueva York, Sharpe, pp. 164-193.
- Orrú, Marco, Gary G. Hamilton y Mariko Suzuki (1989), "Pattern of Inter-Firm Control in Japanese Business", *Organization Studies*, vol. 10, núm. 4, pp. 549-574.
- Ouchi, William (1982), *Teoría Z. Cómo pueden las empresas hacer frente al desafío japonés*, México, Fondo Educativo Interamericano.
- Park, Sung-Jo (1990), "Prospects of the World Automotive Industry in the 1990s", en Sung-Jo Park (comp.), *Technology and Labor in the Automotive Industry*, Francfort, Campus Verlag, pp. 11-49.
- Rendón Cobián, Marcela y Luis Montaña Hirose (1989), "La anticipación de la ganancia en los modelos de evaluación de proyectos. Una aportación al análisis estratégico", en varios, *Estrategia, desarrollo y política económica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Departamento de Economía, Serie Investigación, núm. 1.
- Sansom, G. B. (1987), *The Western World and Japan. A Study in the Interactions of European and Asiatic Cultures*, Tokio, Charles E. Tuttle.
- Sasaki, Naoto (1981), *Management and Industrial Structure in Japan*, Londres, Pergamon.
- Schneider, Susan C. (1989), "Strategy Formulation: The Impact of National Culture", *Organization Studies*, vol. 10, núm. 2, pp. 149-168.
- Schonberger, Richard J. (1987), *Técnicas japonesas de fabricación*, México, Limusa.
- Sethi, S. Prakash, Nobuaki Namiki y Carl L. Swanson (1984), *The False Promise of the Japanese Miracle. Illusions and Realities of the Japanese Management System*, Londres, Pitman.
- Taylor, Frederick W. (1972), *Scientific Management: Shop Management. The Principles of Scientific Management. Testimony Before the Special Committee*, Connecticut, Greenwood.
- Ueda, Yoshiaki (1986), "Intercorporate Networks in Japan: A Study of Interlocking Directorials in Modern Large Corporations", *Shoken Keizai*, pp. 236-253.
- Uemura, Shozo (1989), "The Japanese Way of Management: Its Characteristics, Current Practices, and Future Perspectives", *Osaka City University Business Review*, núm. 2, pp. 15-26.
- Ukai, Yasuharu (1993), "Are the Japanese Workaholics?", *Review of Economics and Business*, Universidad de Kansai, vol. 22, núm. 12, pp. 91-102.
- Watanabe, Susumu (1990), "Flexible Automation and Labour Productivity in the Japanese Automobile Industry", en Susumu Watanabe (comp.), *Microelectronics, Automation and Employment in the Automobile Industry*, Chichester, John Wiley & Sons, pp. 41-77.

- Weber, Max (1981), *Economía y sociedad*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Van Wolferen, Karel (1990), *The Enigma of Japanese Power*, Vintage Books, Nueva York, Sciences, Princeton, Nueva Jersey.
- Wood, Christopher (1993), *The Bubble Economy. The Japanese Economic Collapse*, Tokio, Charles E. Tuttle.

**Gestión regional y local**

## El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional

Manuel Gutiérrez Vidal y S arah Mart inez P ell egrini

**L**a d ecada de los ochenta se caracteriz o, entre otras cosas, por una tendencia a la descentralización de las funciones del sector p ublico hacia los gobiernos regionales y locales. Los cambios internacionales m as recientes y en curso, obligan a una revisión del papel que los gobiernos subnacionales realmente pueden y deben desempeñar en la promoción del desarrollo regional.

Ello adquiere mayor importancia ante el reconocimiento de que, entre otros, los procesos de integración económica provocan efectos desiguales en el territorio de las naciones. En México, por ejemplo, el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá tendrá repercusiones tales que, de no actuarse en consecuencia, harán que se acentúen las ya de por sí grandes disparidades regionales (Gutiérrez Vidal, 1993).  Es éste un reto sólo para la administración central o en él deben involucrarse también los gobiernos locales? Nosotros estamos por la segunda opción.

En este artículo nos proponemos hacer un recuento de los fundamentos y experiencias más conocidos de promoción del desarrollo regional; a la vez que apuntamos algunas alternativas de que disponen

---

Manuel Gutiérrez Vidal fue oficial mayor del Ayuntamiento de Mexicali. Actualmente, como becario del Conacyt, estudia el doctorado en ciencias económicas en la Universidad Autónoma de Madrid.

S arah Martínez P ell egrini fue becaria Erasmus en la Universidad de Sussex, donde estudi  desarrollo económico. Actualmente cursa el doctorado en ciencias económicas en la Universidad Autónoma de Madrid.

los gobiernos locales —en el marco de la cambiante y novedosa situación internacional— para impulsar el desarrollo en su ámbito de actuación.

Este artículo consta de cinco secciones. En la primera ofrecemos un panorama sobre las alternativas de distribución de competencias entre los gobiernos centrales y subnacionales, desde un punto de vista estático y de acuerdo con los enfoques más recientes. Enseguida revisamos los enfoques, objetivos e instrumentos convencionales de las políticas de desarrollo regional. Después explicamos las transformaciones internacionales en curso, que condicionan hoy en día la eficacia de la actuación de los agentes públicos y privados de cualquier país. La cuarta sección sugiere diversas políticas e instrumentos que pueden emplear los gobiernos locales para promover el desarrollo regional en el nuevo contexto internacional. Por último, se exponen reflexiones acerca de determinadas condiciones que podrían imposibilitar, o al menos limitar, el éxito en el empleo de los nuevos instrumentos.

### **Gobiernos centrales y gobiernos locales: ¿qué le corresponde a cada cual?**

La distribución de competencias entre los gobiernos centrales y subnacionales varía de acuerdo con las tradiciones, costumbres y circunstancias de cada país: en algunos casos existen estados unitarios que centralizan un gran poder, mientras que en otros hay auténticos estados federales; hay países que por su reducida extensión sólo tienen dos niveles de gobierno, en tanto que hay otros que disponen incluso de cuatro estratos gubernamentales.

También se dan diferentes denominaciones para referirse a los diversos niveles de gobierno. En el nivel más alto puede hablarse de gobierno central, federal o estatal (por cuanto se refiere al aparato del Estado); en el nivel inmediato inferior se habla de gobiernos regionales, estatales o locales, y en el nivel más cercano a la ciudadanía se habla de gobiernos municipales o locales.

Para los propósitos de este artículo empleamos el término de gobierno local para referirnos a las autoridades que, electas democráticamente —y no designadas administrativamente por el gobierno central—, disponen de una fuente de ingresos propia y de autonomía para formular e implementar sus propias políticas. Tales son los casos de los gobiernos estatales y municipales en México, las comunidades au-

tónomas y los ayuntamientos en España, los *länder* en Alemania, por mencionar tres ejemplos; pero no consideramos como gobiernos locales a las delegaciones federales en México.

### *Modelos de relación entre los distintos niveles de gobierno*

Una visión interesante sobre las diferentes formas de organización de los gobiernos locales, así como de sus diversas formas de relación con los gobiernos centrales, es la que ofrecen Bowman y Hampton (1989), quienes analizan los casos de naciones con una fuerte influencia de la tradición inglesa.

Por supuesto, existen grandes diferencias sobre el papel y las atribuciones asignadas a los gobiernos locales en estos países; por ello se distingue entre lo que los autores denominan sistemas británico, federal e isleño. En el primer caso quedan incluidos Inglaterra, Gales y Escocia; en el segundo Estados Unidos, Canadá y Australia (países por cierto con enormes dimensiones); y el tercer sistema es propio de Nueva Zelanda y Fidji. Japón muestra una mezcla de las tres formas de organización.

Pero a pesar de las diferencias, parece existir una característica común: en cuanto a los servicios públicos, en particular los ambientales, con fundamento en el uso de la tierra (como las carreteras, los servicios de agua y alcantarillado, y el transporte público) son por lo general funciones locales. Esto no resulta tan evidente, en cambio, para servicios personales tales como la educación, los servicios sociales y la vivienda. En tales casos, el sistema británico de gobierno local con unidades más grandes e integradoras se ocupa de tales servicios; mientras que en el sistema federal estas funciones pueden estar a cargo del gobierno central, del gobierno estatal o de organismos *ad hoc*. Finalmente, en el sistema isleño, con unidades de gobierno local más pequeñas, estas funciones están usualmente a cargo del gobierno central.

La causa principal de estas diferencias parece ser de carácter espacial-demográfico, toda vez que la prestación eficiente de algunos de los servicios personales requiere unos umbrales mínimos de concentración de población. La definición de esta población mínima depende de circunstancias diversas; sin embargo, la Real Comisión del Gobierno Local en Inglaterra sugirió, en 1969, que el tamaño mínimo requerido para que los gobiernos locales se ocuparan de la prestación de los servicios personales era de 250 000 habitantes.

Otra manera de analizar los grados de centralización y descentralización gubernamental, es decir, la distribución de funciones entre los gobiernos centrales y locales, es analizar la distribución del personal del sector público entre los distintos estratos gubernamentales.

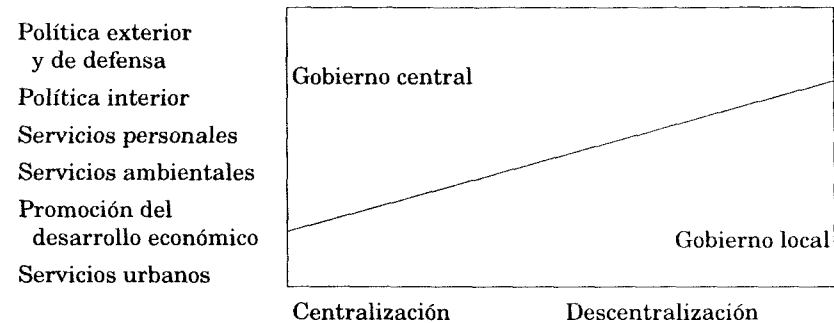
Así, para 1986, 55% de quienes cumplían funciones civiles en los países de la Comunidad Económica Europea lo hacía en las administraciones centrales, en tanto que el 45% restante lo hacía en administraciones locales (Junquera González, 1986). Los casos de estados más centralizados corresponden a España, Luxemburgo y Francia; en tanto que los estados en los que se observa un mayor reparto de funciones en favor de los gobiernos locales son Dinamarca, Holanda y Gran Bretaña.

Para 1987 se tenía que 75% de los empleados del sector público en México estaban adscritos a la administración central, mientras que sólo 25% pertenecía a las administraciones locales (incluido el Departamento del Distrito Federal). Es decir, la distribución de competencias en favor de los gobiernos locales era muy inferior a la observada en los países miembros de la CEE (Merino Mañón, 1988).

Sostenemos que los posibles repartos de competencias entre los gobiernos centrales y locales podrían explicarse por un modelo en el que se distinguieran seis funciones públicas fundamentales: los servicios urbanos, la promoción del desarrollo económico, los servicios ambientales, los servicios personales, la política interior, y la política exterior y de defensa. Este modelo puede representarse como aparece en la figura 1.

De acuerdo con esta figura el grado de centralización/descentralización de competencias entre las administraciones públicas podría representarse por la diagonal que marca las funciones asignadas a cada nivel de gobierno. Así, en un Estado con una administración fuertemente centralizada, el gobierno central tendría a su cargo la mayoría de las funciones públicas, en tanto que sólo los servicios urbanos correrían a cargo de los gobiernos locales. En contrapartida, un Estado con una administración altamente descentralizada se caracterizaría por una administración central que conserva pocas pero vitales funciones públicas, al tiempo que comparte con los gobiernos locales el resto de competencias. Por supuesto, entre estos dos extremos existen múltiples posibilidades.

**Figura 1.** Distribución de competencias entre diferentes niveles gubernamentales



*La tendencia hacia la descentralización de competencias*

Pero el modelo que proponemos no es estático: un país puede desplazarse por la diagonal, transitando de formas centralizadas de reparto de competencias hacia otras más descentralizadas, o viceversa.

La tendencia dominante en la década pasada ha sido, como dijimos antes, hacia la descentralización; numerosas razones la explican. Michel Crozier, por ejemplo, asegura que el sistema centralista ha mostrado sus límites, pues “moviliza sólo una parte demasiado débil de sus recursos potenciales y suscita, en contrapartida, reivindicaciones imposibles de satisfacer”; además, “incapaz de conocer la realidad de las relaciones humanas y de movilizar las buenas voluntades latentes, se adapta siempre demasiado tarde a un costo bastante elevado, y casi nunca puede utilizar las innovaciones segregadas por la sociedad” (1984, pp. 97-98).

Para Naisbitt, en cambio, la sustitución de la industria por los servicios es una causa fundamental de la descentralización: “la decadencia de la industria estadounidense y el surgimiento de la nueva economía de la información neutralizó la presión centralizadora y empezó la descentralización” (1985, p. 111).

Walker, por su parte, señala cuatro razones básicas de la tendencia hacia la descentralización en todo el mundo. Éstas son: a) las fuertes identidades religiosas, étnicas o regionales geográficamente concentradas; b) el desencanto creciente con el costo, la dirección y los resul-



tados del Estado de bienestar; *c*) la necesidad de reducir un gasto público crecientemente expansivo, y *d*) la "hostilidad frente a una burocracia central poderosa y bien atrincherada y su control de las administraciones regionales y locales, junto a un deseo de mayor democracia local" (1991, p. 145).

Son muchos, y en muchas latitudes, quienes se manifiestan partidarios de la descentralización. Los argumentos son igualmente variados: desde razones de eficiencia económica (Naisbitt, 1991, pp. 110-144; Rocard, 1988, pp. 157-161) y equidad (Boisier, 1992), hasta quienes otorgan a la descentralización un fuerte contenido democrático y de participación social (Bowman y Hampton, 1989, pp. 17-26; Crozier, 1984, pp. 97-121; Kliksberg, 1991, pp. 250-251; Oszlak, 1993, y Torres, 1986). Diferencias aparte, todos ellos se inclinan por un fortalecimiento de los gobiernos locales.

En México, las reformas constitucionales de 1983 y 1986 encaminadas a fortalecer los municipios, fueron una clara expresión de la tendencia hacia la descentralización a la que hemos aludido. Pero el impulso para distribuir funciones hacia los gobiernos locales aún subsiste: en 1992 se suscribió el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa en México, por medio del cual las entidades federativas se hacen cargo de la operación del sistema educativo en este país (Mocetzuma, 1993); además, el Programa Nacional de Solidaridad, soporte fundamental de la reciente política social en este país, se finca en la participación social y de los gobiernos locales (Rojas Gutiérrez, 1993).

#### *La tendencia hacia la privatización de los servicios públicos: ¿qué les queda a los gobiernos locales?*

Al mismo tiempo que las administraciones de muchos países del mundo se descentralizaban, los procesos de privatización empezaron también a ser una estrategia más o menos común. La crisis fiscal del Estado obligaba a una revisión de las tareas que los gobiernos eran capaces de realizar después de haber acumulado, durante años, crecientes déficit públicos.<sup>1</sup>

Esto fue particularmente cierto para Estados Unidos, la potencia económica que ha ido perdiendo competitividad y que requiere —en

<sup>1</sup> Una descripción de los procesos de agotamiento del Estado de bienestar y de privatización se puede encontrar en Coing, De Lara y Montaña (1989); Rodríguez Cabrero (1991) y Roth (1987).

su carrera con Japón y Europa— restablecerla. Por tanto, no sólo se trata de un asunto estrictamente estatal (de financiamiento del sector público), sino que abarca al sistema en su conjunto (el aumento de la productividad en general, reduciendo los gastos generales del país que se han convertido en elevados costos implícitos de la producción).

Lo que aquí nos interesa destacar, sin embargo, es la privatización de los servicios públicos urbanos (SPU), toda vez que podría darse el caso de un Estado altamente centralizado en el que los gobiernos locales únicamente se ocuparan de la prestación de los servicios públicos tradicionales. Si éstos fueran privatizados, ¿qué les quedaría por hacer a los gobiernos locales?

Refiriéndose a los países industrializados, Coing (1991, p. 83) explica que la generalización del sistema de infraestructuras urbanas ya se alcanzó. En tales condiciones los SPU han dejado de constituir un asunto estratégico del Estado de bienestar para convertirse en bienes y servicios como cualquier otro. En este contexto la oferta de servicios públicos puede adquirir diversas formas: los SPU pueden continuar siendo prestados por el propio sector público; pueden ser financiados por éste (el Estado como propietario), pero gestionados por un agente privado; además, también pueden constituirse organismos mixtos con participación pública y privada, y por último, pueden ser ofrecidos por una firma privada que ostente incluso la propiedad, pero que sea regulada por el sector público, garante último de la prestación del servicio.

Por supuesto, no es posible definir *a priori* cuál de estas opciones es la óptima; sin embargo, para Coing "la gestión de sistemas cada día más complejos hace difícil y menos adecuada la gestión por un solo actor" (1989, p. 79). De todas formas, aun en el caso extremo de que la propiedad del ente que presta el servicio fuera enajenada en favor de un agente privado (la privatización en sentido pleno), los gobiernos locales podrían y deberían conservar la capacidad de regular la adecuada prestación del servicio.

El tema resulta más complejo en el caso de los países menos desarrollados (PMD). En éstos —con rezagos importantes en materia de satisfactores mínimos y colectivos— la prestación de los SPU es claramente percibida como pieza clave del Estado de bienestar, además de que se convierte en elemento básico del juego político.

A causa de las diferentes lógicas del capital privado y del capital público, los efectos de una privatización de los SPU en estos países serían negativos para los niveles de bienestar; por ello la regulación

de los gobiernos locales en este ámbito resultaría aún más necesaria (Ordóñez y Alegría, 1991, pp. 107-108). Las condiciones específicas de los PMD sugieren, por lo menos, una participación mixta en la propiedad y prestación de los SPU, que asegure que éstos lleguen a los sectores más desfavorecidos de la población aunque no resulte rentable.

Así pues, los gobiernos locales disponen aún de un vasto campo para la acción en materia de servicios públicos. No deben ya limitarse a su prestación directa sino que deben explorar múltiples alternativas que aseguren una más amplia y eficaz cobertura.

No obstante, en las inéditas condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales; es necesario que tengan un papel más activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir exitosamente en este ámbito dependerá el que las diversas regiones alcancen un papel importante en el mundo de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación.

### **Enfoques convencionales sobre la economía y la política del desarrollo regional**

El problema de los diferentes niveles de desarrollo alcanzado por las regiones de un país y su correlato, el de las posibles políticas públicas que en consecuencia podrían impulsarse, no constituyen una preocupación nueva. Pero, sin serlo, los escasos resultados obtenidos obligan a una revisión crítica de los enfoques y las soluciones hasta ahora planteados.

#### *Crecimiento económico: ¿convergencia o disparidad en el desarrollo regional?*

Desde nuestro punto de vista, existen tres enfoques teóricos que tratan de explicar si el crecimiento económico conduce a una aproximación o convergencia en los niveles regionales de desarrollo o si, por el contrario, tal crecimiento conduce a un aumento de los desequilibrios o disparidades regionales.

Estos enfoques corresponden a las tres corrientes fundamentales

que en las últimas décadas se han disputado la explicación de los fenómenos económicos: la neoclásica, la neokeynesiana y la marxista.

Como se sabe, una de las hipótesis básicas de la formulación neoclásica es la relativa a la movilidad internacional e interregional de los factores de producción. Desigualmente distribuidos en su origen, tales factores tenderán a desplazarse hacia regiones que permitan la igualación de las tasas de rentabilidad y de salarios, con la consiguiente equiparación del ingreso per cápita.

Así, desde la perspectiva neoclásica no existe propiamente la cuestión regional. Bastará con que el Estado facilite la libre circulación de los factores de producción, mediante los mecanismos del mercado, para que las diferentes regiones mejoren su bienestar. Si acaso, el Estado deberá intervenir en circunstancias excepcionales para corregir los fallos del mercado.

Por su parte, el enfoque neokeynesiano se basa en la consideración de las exportaciones como detonante del crecimiento económico. Tales exportaciones inducen una mayor especialización de las regiones exportadoras, con la consiguiente mejora de su competitividad y del nivel de vida de sus habitantes. Al crecer más rápidamente que las regiones no exportadoras, es decir, excluidas del comercio internacional, las divergencias regionales tienden a ser mayores; a medida que este proceso se repite, las divergencias se consolidan y acentúan.<sup>2</sup> Este punto de vista se asemeja a los modelos llamados de causación acumulativa<sup>3</sup> que establecen que los países, regiones y grupos sociales que han alcanzado mejores condiciones de vida se afianzan en tal posición, en tanto que los países, regiones y grupos menos favorecidos reúnen menores condiciones para mejorar.

La perspectiva neokeynesiana, al contrario de la neoclásica, juzga al mercado reproductor y amplificador de las diferencias regionales. Propone, por tanto, una decidida intervención del Estado para compensar los crecientes desequilibrios mediante políticas en favor de las regiones más subdesarrolladas.

<sup>2</sup> Un análisis de estas ideas puede encontrarse en Bueno Lastra (1990, pp. 51-57 y 75-94).

<sup>3</sup> El término se remonta a Myrdal (1979, p. 22), quien lo formuló por primera vez en 1957. Él recuerda el pasaje de un libro del profesor Winslow sobre aspectos económicos de la salud: "Era claro [...] que la pobreza y la enfermedad constituían un círculo vicioso. Los hombres y las mujeres estaban enfermos porque eran pobres; se empobrecían aún más porque estaban enfermos y empeoraban de salud porque habían seguido empobreciéndose". Se había establecido así una causación circular y acumulativa.

Desde el punto de vista marxista, los intercambios comerciales en la economía capitalista se efectúan entre naciones y entre regiones que tienen desiguales composiciones orgánicas del capital y, por tanto, desiguales niveles de productividad. En consecuencia, se establece un intercambio desigual (Emmanuel, 1976) por medio del cual se transfiere valor desde las regiones con menor composición orgánica del capital (es decir, exportadoras de materias primas y productos intensivos en mano de obra) hacia las regiones con una producción intensiva en capital y con importantes innovaciones tecnológicas.

Incluso, dados los salarios inferiores en las regiones menos desarrolladas, es posible que las industrias de las regiones económicamente más avanzadas desplacen parte de su producción hacia aquéllas, con lo que obtienen ganancias extraordinarias, reforzando de este modo el carácter desigual de los intercambios. Así, el efecto acumulativo de estas relaciones asimétricas no puede ser otro, de acuerdo con este enfoque, que el desarrollo desigual de las naciones y las regiones (Amin, 1977).

A escala internacional, Lipietz explica que

el desarrollo desigual de las regiones mundiales [...] permite al capital monopolista redefinir la distribución del capital y el proceso de trabajo internacional, aprehendiendo esas diferencias mismas como funcionales para la división del trabajo, dentro de un proceso único de valorización del capital, proceso que por otra parte reproduce las desigualdades entre regiones autocentradas y extrovertidas (1979, p. 110).

En definitiva, la perspectiva marxista concluye que la consolidación y profundización de las diferencias regionales es inherente al sistema capitalista, por lo que poco puede hacerse para reducirlas. Las intervenciones del Estado, en todo caso, se dirigirán a hacer más funcional la operación del sistema.

Aunque su visión crítica resulta útil para explicar el fenómeno de las manifiestas disparidades regionales tan insuficientemente tratado por la teoría neoclásica, los enfoques nekeynesiano y marxista no aciertan a explicar por qué hay países y regiones que son capaces de transitar del subdesarrollo al desarrollo, lo que parece poner en entredicho el fatalismo que les caracteriza en este tema.

Una perspectiva aún en proceso de elaboración es la llamada *nueva economía internacional*, desarrollada a partir de la década de los ochenta, que reconoce la estrecha vinculación entre geografía y comer-

cio, y que supone una realidad caracterizada por la competencia imperfecta, la existencia de costos de transporte y los rendimientos constantes a escala.<sup>4</sup> Según este enfoque, “el traspaso de la hegemonía de las zonas avanzadas o nucleares a otras regiones que antes eran periféricas constituye, precisamente, el fenómeno espacial más importante de finales del siglo XX” (Cuadrado Roura y Suárez-Villa, 1992, p. 71).

A diferencia de los enfoques convencionales, la *nueva economía internacional* no asegura que las desigualdades interregionales tiendan “naturalmente” a reducirse o a profundizarse. Ello es estimulante porque —como se verá en el apartado “Adaptación a la nueva dinámica internacional” de este trabajo— existe un campo extenso para la acción social.

#### *Niveles e instrumentos convencionales de política regional*

Los fallos del mercado —según el enfoque neoclásico— o bien la tendencia a originar mayores desequilibrios regionales —de acuerdo con los enfoques nekeynesiano y marxista—, justificaron en las últimas décadas la intervención del Estado a través de diversas políticas de carácter regional. La unanimidad sobre la necesidad de reducir los niveles de desarrollo desiguales permitió que las políticas regionales fueran impulsadas lo mismo por instancias supranacionales que por gobiernos centrales.

La experiencia más completa de políticas supranacionales es, indudablemente, la que se lleva a cabo en la Comunidad Europea (CE), la zona del mundo con el mayor grado de integración económica. La CE cuenta con instituciones responsables de instrumentar políticas que son de carácter vinculante para sus 12 estados miembros, entre las que destaca la política de cohesión económica y social.<sup>5</sup>

Esta aspiración de convergencia de las naciones y regiones europeas debe tenerse en cuenta al formular las diversas políticas comunitarias, pero dispone de instrumentos específicos. Éstos son: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, el Fondo Social Euro-

<sup>4</sup> Tal vez el autor más representativo de esta corriente sea Paul Krugman (1992).

<sup>5</sup> Esta política queda recogida en el Tratado de la CEE, que en su artículo 130A establece: “La comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”. Este artículo ha sido recogido en el Tratado de la Unión Europea, más conocido como Tratado de Maastricht, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993.

peo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Banco Europeo de Inversiones y, desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el Fondo de Cohesión.

Sin embargo, los efectos que los diferentes instrumentos de política regional y otros han tenido sobre el objetivo de convergencia son, por desgracia, escasos. Un estudio presentado al Parlamento Europeo por el Instituto Alemán de Investigación Económica de Berlín destacaba en 1991 que: *a)* existen considerables efectos equilibradores de los fondos estructurales, *b)* las intervenciones de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y en materia de investigación y desarrollo acentúan los desequilibrios regionales, *c)* los créditos del Banco Europeo de Inversiones tienen un efecto equilibrador, *d)* la mayor parte de los pagos de garantía agraria no favorecen en general a los países y regiones de menor nivel de desarrollo, y *e)* el mercado único —en vigor desde el 1 de enero de 1993— agravará el problema de las disparidades regionales (Ministerio de Economía y Hacienda, 1992, pp. 50-74).

A escala nacional, Yuill, Allen y Hull (1980) distinguen cuatro instrumentos de política regional que han aplicado los gobiernos centrales, particularmente en Europa occidental. El instrumento más socorrido ha sido el de los incentivos en favor de las regiones que se desea desarrollar, por medio de los cuales se alientan las nuevas inversiones en esas zonas. En segundo lugar, los gobiernos centrales han utilizado las inversiones en infraestructuras como instrumento compensador. Las empresas propiedad del Estado o bajo su control son también instrumentos que en ocasiones se han utilizado para tratar de equilibrar las divergencias regionales. Finalmente, los gobiernos centrales han empleado desincentivos y controles en las regiones o núcleos más congestionados.

En el caso de México el gobierno federal ha recurrido también a una variedad de instrumentos de política regional. En distintos momentos —sobre todo en los años setenta y principios de los ochenta— se han formulado programas de desarrollo para zonas más o menos amplias, financiados principalmente con recursos del sector público; y a partir de los años de la crisis —que afectaba tanto a las entidades ricas como a las menos desarrolladas— adquirieron importancia los llamados convenios únicos de desarrollo (CUD) entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales.<sup>6</sup> También existen fondos de par-

<sup>6</sup> Tales convenios han adquirido, a partir de 1992, la denominación de *convenios de desarrollo social (Codesol)*, y se caracterizan porque las inversiones se definen conjuntamente por los gobiernos federal y locales.

ticipación mediante los cuales los gobiernos locales (es decir, estatales y municipales) participan de la recaudación; así como créditos que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos otorga en condiciones muy ventajosas —tanto por las tasas de interés como por los periodos de recuperación— a dichos gobiernos.

Por desgracia, tal y como ha ocurrido en otros países, estos instrumentos han resultado insuficientes para permitir una convergencia entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones del país. No sólo eso: según Martínez Almazán (1988, pp. 153-156 y 184-185) los recursos administrados mediante tales instrumentos se han concentrado, precisamente, en las regiones más desarrolladas.

A nivel local, los gobiernos disponen de escasas fuentes de financiamiento para impulsar proyectos que realmente influyan en el desarrollo regional. Aunque en este terreno sí que valdría la pena señalar la heterogeneidad de los gobiernos locales (no es lo mismo el gobierno del estado de Nuevo León que el municipio de Jonuta, en México; ni es lo mismo el municipio de Madrid que el de Ayamonte, en España).

En cualquier caso los gobiernos locales han utilizado la coordinación con el gobierno central y la concertación con los diferentes sectores de la sociedad como medio principal —cuando no único— para inducir el desarrollo regional. En tales circunstancias, la formulación de planes de desarrollo por parte de las autoridades locales se ha convertido en instrumento necesario para negociar recursos con el gobierno central (Mejía Lira, 1992). Debemos reconocer, sin embargo, que las limitaciones son mucho mayores para los gobiernos locales más pequeños.

### Los cambios internacionales en curso

La creciente internacionalización económica registrada en los últimos años es el factor determinante de los cambios internacionales que se están produciendo en los ámbitos sectorial, organizativo y espacial.

De hecho, la intensificación de esos procesos y relaciones que estimulan la interdependencia entre las economías nacionales (lo que se entienden como internacionalización), ha llevado a la aplicación del término globalización, para indicar la existencia de un cambio cualitativo implícito en esa internacionalización avanzada.

Este cambio cualitativo está reflejado por el hecho de que la inversión exterior directa (IED) supera al total de flujos comerciales. El aumento de la IED ha sido muy rápido —tres veces superior al del

comercio en tasas anuales (OCDE, 1992, p. 237)— y han crecido también los flujos de capital financiero no directamente ligado al físico. Sin embargo, no hay que olvidar que las empresas multinacionales introducen distorsiones en la medida del comercio total puesto que aproximadamente un tercio de sus exportaciones se realizan dentro de la misma empresa y por tanto no queda contabilizada como tal.

En este nuevo contexto menos compartimentado, tienen especial peso la tecnología y las redes. La primera, como posibilitadora e inductora de la globalización, y las segundas, como forma organizativa resultado de la nueva situación.

#### *La dimensión estructural y de cambio sectorial*

La ya mencionada globalización de las economías, reflejada más por el mayor crecimiento del volumen de intercambios que de la producción, está provocando la reestructuración de los sistemas productivos.<sup>7</sup> De ella provienen los estancamientos y retrocesos de la industria frente al crecimiento de las actividades de servicios, y la variación de la composición por ramas de ambos sectores; la reducción del sector primario, y el aumento de las conexiones entre el secundario y el terciario. A pesar de ello no puede negarse que el sector industrial sigue siendo clave para el crecimiento, sea a nivel internacional, nacional o regional.

El cambio experimentado por la industria atañe a la composición de los *inputs* productivos y se acompaña con la evolución de los ciclos de vida de los productos. Además, las tendencias estructurales de la demanda industrial han corrido paralelas al consumo final de la población —que asimismo ha determinado las especializaciones productivas— y al mayor peso de la demanda de formación bruta de capital fijo en las demandas nacionales.

Entre las causas de esa evolución destacan las nuevas tecnologías informáticas y de telecomunicación, que han propiciado crecientes inversiones para la modernización de los aparatos productivos, las sustituciones de algunos materiales tradicionales por plásticos y productos químicos, y el cambio del consumo privado en gran medida causado por las nuevas estructuras familiares y modos de vida.

<sup>7</sup> Entendida en el sentido empleado por D. Massey y en cuanto mecanismo de renovación de la estructura y las relaciones sociales y reconstrucción de las bases de la acción política (1983).

La determinación de las posibilidades de crecimiento y desarrollo de una industria específica pasan, ineludiblemente, por su contextualización en la estructura de la industria internacional.

#### *La dimensión microeconómica y organizativa*

Por supuesto el nuevo contexto también origina cambios en la propia organización empresarial. Las reestructuraciones han ocasionado el cierre de las unidades más obsoletas, la introducción del progreso tecnológico, la organización en empresas más pequeñas y flexibles, una mayor cooperación entre empresas y estructuras reticulares de colaboración que las vinculan entre sí. Todo ello orientado a la diversificación y desarrollo de la producción para adaptarse mejor a la demanda y a sus fluctuaciones.

Las motivaciones de esa cooperación y organizaciones en forma de red responde en 50% de los casos a cuestiones relacionadas con la tecnología y en 30% a razones comerciales, mientras el resto proviene de ambas simultáneamente (Cuadrado Roura, 1990). Esto no significa que en algunos casos particulares de industrias con importantes economías de escala, como la aeronáutica, no se hayan mantenido estrategias de crecimiento mediante diversificaciones productivas e integraciones verticales u horizontales para mejorar la eficiencia técnica.

En general, puesto que la internacionalización de sus mercados condiciona la pervivencia de muchas empresas, aumenta el grado de diferenciación y diversificación de las producciones, así como la importancia atribuida al *marketing* con vistas a la captación de mercados de exportación.

Se generan formas de producción más flexibles en las que los cambios tecnológicos, las redes de distribución y los acuerdos de cooperación que permiten la externalización de operaciones, son cada vez más importantes.

#### *La dimensión espacial*

Entre los cambios espaciales pueden distinguirse el internacional, el nacional y el regional; en los tres se detecta la evolución de especializaciones geográficas sectoriales a otras más funcionales.

Las nuevas localizaciones están íntimamente ligadas a la impor-

tancia de las economías de aglomeración, la imbricación entre factores institucionales, sociales y económicos y la revitalización de los factores endógenos. Ello concede a cada área condiciones favorables para su propio desarrollo, siempre que observe una mínima coordinación con las unidades supranacionales y nacionales a que está vinculada, incluyendo posibilidades de cooperación con zonas limítrofes de los estados fronterizos.

A nivel internacional ha habido un desplazamiento de las producciones más estandarizadas hacia países con estructuras de costos competitivas. En el contexto nacional las inversiones se han orientado hacia regiones metropolitanas y áreas sin fuerte tradición industrial, pero con estructuras mixtas y ventajas comparativas de localización y comunicación. Regionalmente se han reforzado algunas áreas urbanas, pero también ha habido un movimiento centrífugo de ubicación en ciudades medias que se han estructurado como redes urbanas de elementos complementarios. Es decir, se ha ampliado la influencia de algunas áreas metropolitanas cuyas estructuras económicas son mixtas, ha decrecido la localización en antiguas zonas industriales, que actualmente sufren graves procesos de reestructuración, y ha aumentado el atractivo de zonas intermedias para el cada vez más creciente número de pequeñas y medianas empresas.

Entre los factores decisivos de localización ganan peso los factores personales, la disponibilidad, entre otros, de servicios empresariales, la cualificación de la mano de obra y el costo del suelo.

### **Adaptación a la nueva dinámica internacional: los gobiernos locales y el desarrollo regional**

#### *Nuevas bases del desarrollo regional*

La generalización de altas tasas de desempleo y bajos índices de crecimiento durante los años setenta exigió un ajuste del sistema productivo para lograr mayor eficiencia y competitividad. El cambio en el contexto económico provocó una crisis de las políticas regionales, reflejo de la crisis extensa de la economía (desempleo creciente, tensiones inflacionistas, aumento de la competencia internacional, etc.), y las durísimas políticas de ajuste aplicadas les fueron restringiendo el margen de maniobra.

Sin embargo, comenzaron a propiciarse las posibilidades de cre-

cimiento "propias de cada región" (Cuadrado Roura, 1988) como base del crecimiento siempre que fuesen compatibles con los objetivos de eficiencia y competitividad. Así se abrió un nuevo campo de acción para esas políticas de desarrollo regional.

A partir de los años ochenta se identifican algunos factores de desarrollo localizados que, por tanto, se vinculan estrechamente al territorio. Entre ellos destacan el factor humano, el empresarial y las condiciones institucionales. Se trata de una aproximación que pone mayor énfasis en el aspecto de la oferta y desemboca en los planteamientos del potencial y desarrollo endógenos.

El gran cambio de orientación surgió precisamente a raíz del paso de la concepción funcionalista del espacio a la de éste como elemento activo. En las concepciones funcionalistas el espacio es simplemente el soporte de la actividad productiva, el lugar donde "las fuerzas y funciones económicas ocurren y, por tanto, definen, como consecuencia de su lógica interna de funcionamiento, la ubicación de las actividades y, por ende, la estructura y jerarquía de las regiones económicas" (Garofoli, 1992, pp. 3-4).<sup>8</sup>

En elaboraciones posteriores del concepto se evolucionó hacia su consideración como un elemento activo de transformación social. Desde este punto de vista el espacio puede considerarse como un conjunto de relaciones sociales e intereses,

como el lugar de encuentro de las relaciones de mercado y las formas de regulación social, que definen las diferentes formas de organización de la producción y capacidades de innovación (tanto en lo referente a productos como a procesos) que dan lugar a la diversificación de los productos puestos en el mercado sobre una base más amplia que el mero costo relativo de los factores (Garofoli, 1992, pp. 4-5).

Quedan así englobadas una serie de características que conforman la identidad de esas comunidades locales que interactúan con el territorio, de modo que originan un determinado tipo de desarrollo, de estructura productiva, de relaciones sociales y de organización institucional.

Partiendo de la nueva concepción del territorio, como espacio activo, el potencial endógeno de una región puede definirse como el con-

<sup>8</sup> Ésta y las demás citas de textos escritos en inglés o francés son traducciones de los autores del presente documento.

junto de características que constituyen las ventajas y desventajas de esa región para desarrollarse. Es decir, en su sentido más amplio, "comprende los recursos físicos y ecológicos de la región, la habilidad y energía de sus habitantes, la estructura urbana, el capital acumulado por el hombre, etc." (Sáenz de Buruaga, 1984, p. 55).

Esas ventajas y desventajas regionales ya no pueden, a la luz de las premisas anteriores, mantenerse limitadas a la dotación de recursos naturales de la zona; deben integrar las características que determinan el territorio o espacio construido de que se trata. Son variables particularmente importantes los recursos humanos locales (cualificación, disponibilidad, conflictividad, etc.), las características de las empresas locales (tamaño, dinamismo, capacidad innovadora, etc.), las redes de comunicación e información, los servicios existentes, la calidad de los gerentes y directores, la estructura social y su permeabilidad a la innovación y las transformaciones, y el medio ambiente.

La amplitud y variedad de los factores componentes de ese potencial explican en parte que no se predetermine un patrón de desarrollo, sino que haya multitud de modelos. Estudios empíricos de numerosos autores (Garofoli, Vázquez Barquero, Silva, Latella, etc.)<sup>9</sup> tratan esta diversidad de estrategias de desarrollo regional.

Las recientes circunstancias económicas y la necesidad de una mayor aplicación del concepto de potencial endógeno local han ocasionado la restricción de la idea a la del potencial de innovación regional que queda por tanto definida como

la red de actividades y funciones económicas de las empresas individuales y de su entorno, que determina el ritmo y el alcance de la modernización técnica y organizativa, y la aptitud de las empresas de la región para superar la pérdida de antiguos mercados mediante la apertura de un potencial de mercados nuevos (Wettmann y Ciciotti, 1981).

En esta segunda definición la difusión de la innovación es el eje determinante de la posición de las regiones. Los factores decisivos de esa difusión pueden agruparse en cinco tipos:

- 1) Localización de las funciones de I+D.
- 2) Localización de las sedes directoras.
- 3) Localización de los servicios comerciales y de la red de contactos exteriores de las empresas.

<sup>9</sup> Algunos de estos estudios están recogidos en Garofoli, 1992.

- 4) Tamaño medio de las empresas.
- 5) Propiedad de las empresas (problema del control externo).

La aceptación de esta definición restrictiva no anula la consideración de que entre los principales factores de fortaleza o debilidad regional también figuran el soporte territorial —como proveedor de recursos—, el modelo de especialización productiva —su organización y el tipo de producción—, la localización y articulación de las industrias, los intercambios inter e intraindustriales, las características de la población, que determinarán la cantidad y calidad de la mano de obra y su capacidad emprendedora, la apertura económica local y las relaciones tanto con otras regiones como con otros países (el grado de integración), y la existencia de centros y organizaciones capaces de asumir cierto liderazgo y coordinación de las distintas iniciativas.

Del concepto de potencial endógeno provienen las teorías del medio innovador y de los sistemas flexibles de empresas en el panorama de la ciencia regional.<sup>10</sup>

El desarrollo endógeno o autocentrado se refiere a situaciones en las que el proceso de acumulación y las decisiones fundamentales sobre el uso del excedente se controlan nacional o regionalmente. Es decir, que el proceso permanece controlado por los agentes locales.

Un proceso de desarrollo endógeno implica la existencia de capacidad de transformación socioeconómica, la habilidad de responder a los retos exteriores, el fomento del aprendizaje y la formación y la eficacia en la introducción de formas de regulación social a nivel local. Esto no supone un acotamiento económico del área en que tiene lugar, sino que se conserven cierto grado de autonomía y de control local sobre algunas variables clave, como el uso de los recursos locales, el control del proceso de acumulación, la capacidad innovadora y el desarrollo y consolidación de un tejido productivo local con elementos vinculados estrechamente.

<sup>10</sup> La primera de las teorías se centra en el papel de la tecnología; Aydalot, Keeble y Maillat la desarrollan en sus escritos. La teoría de los sistemas flexibles de empresas se ocupa básicamente de la dinámica empresarial como eje del desarrollo; para profundizar en ella pueden consultarse los textos de autores como Fuá, Garofoli y Vázquez Barquero.

*Nuevos instrumentos del desarrollo regional*

El objetivo marcado en el largo plazo por esta línea de pensamiento es el establecimiento de sistemas capaces de lograr un crecimiento sostenido, pero ésta es precisamente un tipo de proposición que, por su generalidad, resulta muy poco práctica para instrumentar acciones concretas. Por esta razón, se requiere la definición de objetivos intermedios, más específicos, reflejo de los distintos elementos que intervienen en el proceso.

En general, las políticas de desarrollo local se distinguen por su pragmatismo. Se centran en la corrección de las disfunciones en la producción, el mercado y las instituciones inducidas por los procesos de reestructuración y en el desarrollo de iniciativas de cooperación con agentes externos a la región.

Algunas de las iniciativas concretas que se plantean de manera convergente giran en torno a la adopción y adaptación de tecnología, los recursos técnicos y humanos, la reconciliación de cooperación y competencia o la creación de redes formales e informales. Es decir, más que definir instrumentos precisos, marcan directrices de actuación cuya instrumentación debe considerar las peculiaridades de la situación y territorio en los que se van a aplicar.

En cualquier caso es fundamental que los objetivos perseguidos sean escrupulosamente definidos por tres razones: para poder delimitar el tipo de políticas más adecuadas, para seleccionar los instrumentos pertinentes y para poder evaluar los resultados de las acciones acometidas.

La política industrial ha influido mucho en la articulación de los procesos de desarrollo y reestructuración regionales. P. Aydalot (1985, p. 186) lleva al extremo dicha importancia al afirmar que "la política regional está contenida implícitamente en la política industrial" y que "la política industrial es donde se modelará la política regional del mañana: la elección de sectores, tecnologías y organizaciones espaciales es también la elección de estructuras espaciales diferenciadas".

A continuación señalaremos cuatro líneas básicas de actuación de los gobiernos locales en las que pueden definirse algunos instrumentos en el sentido más amplio del término:<sup>11</sup> la creación y desarrollo de empresas, el fomento de la innovación y difusión tecnológicas, el desarrollo de los recursos humanos y la creación de un medio adecuado.

<sup>11</sup> Con esto queremos indicar que son instrumentos que requieren una mayor congruencia con las circunstancias específicas puesto que sólo se definen sus rasgos más generales.

La creación y desarrollo de empresas desempeña un papel fundamental en los procesos de desarrollo regional porque permite la regeneración del tejido productivo local o regional; además, su vinculación con la existencia de capacidades de mejor gestión de las organizaciones la convierte en uno de los elementos estratégicos del crecimiento económico.

A partir de la interpretación del surgimiento y desaparición empresarial elaborada por Birch, han aparecido diversas teorías asociadas al comportamiento de factores estratégicos que tratan de explicar el proceder empresarial en el territorio. Entre estos enfoques cabe citar el de la reacción frente a la recesión, de Gudgin; el del crecimiento de las rentas, de Storey; el del cambio tecnológico, de Aydalot, Keeble y Maillat, y la teoría espacial del desarrollo, de Becattini y Fua.<sup>12</sup>

P. Aydalot (1985) asegura que el método de producción regional es reflejo de la organización que lo ha establecido. Este hecho parece confirmado por gran parte de los estudios de casos de desarrollo regional recientes, en que se han identificado numerosos factores que repercuten sobre la dinámica empresarial en los territorios. No puede negarse la multiplicidad de factores que influyen sobre la creación de empresas ni su estrecho nexo con la problemática productiva de cada región.

El fomento de la creación y desarrollo empresarial conlleva la participación de las empresas en la promoción de servicios y la creación de organizaciones intermedias. Algunas de las posibles acciones en esa dirección son la creación de un entorno adecuado; la provisión de servicios de formación, información y asesoramiento; la creación de infraestructuras físicas; la financiación directa y/o acceso al sistema financiero, y la relación con redes de empresas nacionales e internacionales.

Las incubadoras de empresas o centros de creación y desarrollo empresarial —como las que impulsa el Conacyt en México— son uno de los instrumentos empleados para promover el desarrollo empresarial. Para ser realmente efectivos en la consecución de sus objetivos deben estar integrados en la estrategia global de desenvolvimiento regional.

Como su cometido es satisfacer las necesidades locales, su aplicación debe considerar las condiciones económicas y sociales del área, el mercado existente para los servicios proporcionados, la definición de

<sup>12</sup> Estas teorías aparecen de forma sintética en el capítulo 13 de *Política económica local*, de Vázquez Barquero (1993).



la ejecución del proyecto —definición precisa de funciones y *timing*— y la ubicación adecuada de sus instalaciones, todo ello para adaptarse lo mejor posible a las situaciones que debe enfrentar y solucionar. Los diversos objetivos a que puede orientarse este instrumento según quien lo promueva —obtener beneficios, mejorar la imagen pública o recomponer el tejido industrial local, por ejemplo— explican la gran variedad de fórmulas que presenta.

Las casas de empresarios (“*maisons d’entrepreneurs*”) son iniciativas de acondicionamiento de lugares para proporcionar algunos servicios o contactos con redes que puedan facilitar a los potenciales empresarios la realización de proyectos.

Las boutiques de gestión se ocupan de proporcionar servicios de asesoría y apoyo mediante una red de expertos y colaboradores externos con el fin de solucionar problemas específicos. En general, son instrumentos de fuerte raigambre local y cuyo inicial carácter asistencial ha evolucionado hacia la potenciación de las iniciativas para crear empresas competitivas y rentables.

El Comité para el Desarrollo de Nuevas Iniciativas Empresariales Juveniles que funciona en el sur de Italia, es un instrumento muy interesante. Destaca la eficiencia de su gestión y la idea de asignar a cada una de las nuevas empresas una firma “tutora”, una de las líderes en su sector, cuyo cometido es orientar a la nueva organización en sus inicios.

Los Centros Europeos de Empresas e Innovación (o Business Innovation Centers) son instrumentos de la Comunidad Europea creados en 1984. Son organizaciones intermedias de apoyo y provisión de servicios empresariales encargados de favorecer la aparición de empresas innovadoras y competitivas, de mejorar la competitividad y facilitar la diversificación de las ya existentes. Suelen ser pequeñas organizaciones cuyos socios, públicos y privados, de cierto estatus en el área, patrocinan el proyecto.

Por supuesto no se agotan aquí las posibilidades y cada situación requiere implementar un instrumento adecuado. Dos líneas directrices fundamentales en cualquier acción son ofrecer la cantidad y calidad de servicios adecuadas al desarrollo propio de las empresas —en particular de las pequeñas y medianas— y la promoción de las exportaciones regionales.

La innovación y difusión tecnológicas son factores clave de la estructura y reestructuración productivas. El resultado inmediato de su aplicación es el aumento de la productividad, dato que puede utilizarse

como indicador del grado de transformación y desarrollo de los sistemas locales.

La innovación depende del talante de los empresarios locales y de la generación y difusión de tecnología, pero necesita apoyarse en la administración y la sociedad locales. Afecta de forma sustantiva a todas las funciones y relaciones de la empresa y de los sistemas productivo y territorial.

Para que la innovación influya realmente en el sistema productivo regional es necesario considerarla en términos de mercado, ya que las tecnologías de punta no siempre son las más adecuadas para promover el desarrollo en un área; dichas tecnologías requieren determinadas condiciones económicas, culturales e institucionales. A menudo, el progreso introducido por tecnologías menos vanguardistas, pero más prácticas, es mucho más eficiente para asentar las bases de un proceso de crecimiento sostenido.

Los parques científico-tecnológicos son “concentraciones espaciales, generalmente planificados, de sistemas de comunicación científica y técnica y de infraestructuras de información e investigación, cuyo objetivo es estimular y potenciar la capacidad innovadora de los sistemas productivos de un área” (Gibson, 1992, Vázquez Barquero, 1993, p. 263).

Los que hasta el momento han tenido éxito coinciden en haber contado con un decisivo apoyo por parte del sector público en sus comienzos (por ejemplo el de Palo Alto, California, uno de los más productivos en la actualidad, y que entre 1961 y 1965 recibió 40% del total de los fondos federales dedicados a actividades de I+D), lo cual no resta importancia a las iniciativas de los poderes locales. Su largo periodo de maduración dificulta la evaluación exacta de las condiciones de éxito y los convierte en una alternativa arriesgada.

Pueden distinguirse cinco tipos de complejos científico-tecnológicos: los centros de innovación —próximos a las universidades y dedicados a investigación aplicada—, los parques científicos —con laboratorios, empresas y servicios—, los parques tecnológicos —que albergan empresas dedicadas a la investigación a veces en colaboración con institutos universitarios—, los parques de negocios —en los que se ubican empresas comerciales que buscan una buena imagen— y los parques industriales mejorados —polígonos industriales con buenas condiciones de edificabilidad.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Similares a los parques industriales que, en el norte de México, albergan las llamadas “industrias maquiladoras”.

Aparte del éxito de las instalaciones, el logro real proviene de la interacción entre el complejo y el sistema productivo local. Esa vinculación es estimulante y enriquecedora para los dos sistemas.

Los tecnopolos o tecnópolis buscan facilitar la creación de la tecnología requerida para la mejora de la competitividad por las propias empresas usuarias. Son promovidos por las comunidades locales y apoyados por el gobierno central para concentrar, en un espacio definido y con las infraestructuras adecuadas, centros públicos de enseñanza e investigación y para incentivar la localización de empresas innovadoras ya consolidadas.

Este instrumento plantea problemas por la heterogeneidad de los elementos que incorpora, ya que no está orientado a la constitución de un tejido productivo bien articulado y ligado al territorio en que se asienta. El planteamiento japonés supera, en parte, este problema puesto que promueve instituciones locales que estimulan el desarrollo de la innovación, responsabilizando de la definición y ejecución de la estrategia a los gobiernos locales.

En España, el Ministerio de Industria aplica un planteamiento funcional que abarca iniciativas horizontales y sectoriales, mientras que las Comunidades Autónomas aplican una política tecnológica de marcado carácter territorial.

En el marco de estas últimas encaja la filosofía de adaptación y difusión de las nuevas tecnologías, pero dentro de la estructura productiva existente. Esta opción ha alcanzado notables resultados en la Comunidad Valenciana, donde ha permitido que algunas empresas con demanda débil —calzado, cuero y textil— se ubiquen en los segmentos más elevados de calidad y sean internacionalmente competitivas.

Para instrumentar esta estrategia, el IMPIVA (Instituto de la Mediana y Pequeña Empresa Valenciana) ha operado a través de una red institucional integrada por Centros Europeos de Empresas e Innovación (incubadoras de empresas), el parque tecnológico de Valencia y una serie de institutos tecnológicos —elemento distintivo del sistema—, que en opinión de muchos es el mecanismo que se ha revelado más eficaz en la política industrial española. Los objetivos de los institutos son la modernización de la industria regional y el incremento de sus economías de escala mediante la prestación de servicios.

La estrategia desarrollada en la Comunidad Valenciana se distingue por la flexibilidad producto de su descentralización territorial y funcional (cada elemento está situado en el espacio en el que opera, el

que a su vez está definido por sus atribuciones concretas y las entidades a las que presta sus servicios).

La importancia del establecimiento común de redes de cooperación y de información es uno de los mecanismos de obtención de externalidades y de reducción de costos para las empresas. Es aún más importante para sistemas integrados por pequeñas y medianas empresas que a menudo no podrían acceder a determinadas facilidades y servicios únicamente con sus recursos. La vinculación entre empresas también facilita el acceso a los mercados de exportación. Las mismas transacciones entre las empresas de la región pueden contribuir a mejoras provenientes de la mayor especialización de los establecimientos y la consecución de economías de escala.

Las redes no son sino sistemas de relaciones y flujo, de carácter generalmente horizontal, establecidos entre instituciones complementarias o similares, que garantizan la creación de externalidades o economías respectivamente de especialización/complementariedad/división espacial del trabajo y de sinergia/cooperación/innovación (Vázquez Barquero, 1993).

*El desarrollo de los recursos humanos* debe entenderse en un sentido amplio, ya que no afecta únicamente a la mano de obra sino a todos los agentes que operan en el territorio. La necesidad de una formación completa y permanentemente renovada es aplicable a los trabajadores, los empresarios y los gestores de la comunidad local.

Pero no se trata sólo de adoptar una estrategia de educación que permita mantener los puestos y situación existentes, sino de lograr la mejora de los recursos humanos de manera que la zona gane competitividad y su situación prospere. La disponibilidad y calidad de los recursos humanos determinan y condicionan el desarrollo de una región, puesto que afectan sus posibilidades de reacción a las nuevas situaciones, a su capacidad de transformación y reestructuración.

En la gestión regional, las iniciativas de formación presentan la gran ventaja de poder ser mucho más manejables y dinámicas en su diseño para ajustarse más precisa y rápidamente a las exigencias de los cambios de la demanda. Las comunidades locales podrán evaluar mejor, dado su contacto con la realidad, las necesidades, carencias y potencialidades de cada zona para subsanarlas y explotarlas, respectivamente.

En general, el auge de las regiones en la creación de ventajas competitivas en sus sistemas se ha originado precisamente de la conjunción de elementos tradicionales de la cultura local con rasgos nuevos. Un sistema de educación y de formación de calidad, en el largo

plazo permite una mejor asimilación de la innovación y la tecnología, por los patrones culturales que implica.

Las acciones emprendidas en el terreno de la formación a nivel regional no deben perder de vista el objetivo de ajuste de la oferta y la demanda de trabajo. Los cambios recientes en los sistemas productivos han introducido, como mínimo, la necesidad de una mayor polivalencia al mismo tiempo que una mayor especialización en tareas específicas. Una de las pocas maneras de conciliar estos dos requisitos es que se logre preparar a las personas para aprender, y las forme dándoles estructuras de trabajo más que conocimientos. Iniciativas desarrolladas en función de las necesidades puntuales de cada momento o por las instituciones interesadas serán las encargadas de proporcionar después dichos conocimientos.

De todos modos, una vez más la naturaleza de los problemas existentes debe ser la guía fundamental para determinar los instrumentos a utilizar, los programas que deben aplicarse y los contenidos de la formación.

Por otro lado también es necesario discriminar los métodos en función del destinatario de la formación. Por ejemplo, en el caso de la formación empresarial no requerirán lo mismo empresas en diferentes fases del ciclo productivo, puesto que las situaciones que enfrentan serán diferentes.

El uso de la formación para el desarrollo buscará hacer surgir nuevos agentes; aumentar la calidad y número de proyectos; reforzar la identidad local y la vinculación de los agentes entre sí y al territorio, y adecuarse a la estrategia regional de desarrollo de largo plazo. La inclusión de la mayor proporción posible de la población es un factor que propiciará una mayor homogeneidad de los resultados obtenidos y una cohesión regional mayor en el apoyo de las iniciativas de desarrollo local. El planteamiento óptimo debe dirigirse a utilizar y movilizar todo el potencial existente en el territorio.

*El medio adecuado* es la conjunción de los elementos anteriores con una adecuación de las instituciones y la sociedad a la nueva dinámica establecida. Las innovaciones realmente efectivas serán las que tengan un reflejo estructural, comportamental y relacional.<sup>14</sup> Éstas serán las que permitan una flexibilidad suficiente de las estructuras regionales para responder a los retos que van surgiendo.

Es necesario poder utilizar los factores endógenos, pero también los exógenos, en los casos en que éstos puedan reforzar el proceso de desarrollo en el largo plazo de la comunidad y contribuir a su sostenibilidad.

Las estructuras institucionales y sociales que regulan una región se reflejan en las estructuras productivas y viceversa; por tanto, las capacidades de evolución están determinadas por un entramado mucho más complejo que la mera estructura productiva. El proceso de cambio solamente puede llevarse a cabo razonablemente con visiones de acción global que consideren el mediano y el largo plazo.

#### *La estructuración de las instituciones para el desarrollo local*

La adecuada estructura de las instituciones es una premisa ineludible para la aplicación exitosa de las estrategias de desarrollo regional. Esto no significa únicamente la creación de instituciones específicas para implementar las iniciativas de desarrollo, sino la definición precisa de las funciones de cada uno de los niveles de gobierno, para que las atribuciones y responsabilidades queden claramente distribuidas.

El papel de los gobiernos centrales no se anula por el planteamiento de políticas de desarrollo endógeno. La definición del marco general de actuación y de las grandes directrices de los proyectos, la coordinación entre las iniciativas de las distintas regiones para que no se contrarresten unas a otras, la provisión de las grandes infraestructuras y servicios, y la cobertura de las actividades que requieren economías de escala importantes, son esferas de acción de esas entidades centrales. Otro tipo de instituciones no tienen un campo de acción suficiente como para asegurar la eficiencia en estas atribuciones.

Los gobiernos locales son, sin embargo, los indicados para diseñar las formas concretas de acción. Pueden identificar el potencial endógeno local en que cimentar sus iniciativas con vistas a un desarrollo sostenido, brindar el apoyo que día a día requieren las iniciativas de los agentes locales, promover los vínculos entre empresarios e instituciones para tratar de mejorar el sistema en su conjunto mediante un uso más eficiente de las posibilidades disponibles, organizar el mercado regional y diseñar servicios a la exportación, e identificar y formar a los empresarios potenciales.

Es decir, los aspectos macro corresponden al nivel nacional de gobierno, mientras que los micro pueden gestionarse de manera más flexible a nivel de autoridades regionales.

<sup>14</sup> Adoptamos aquí la terminología utilizada por Cabrero y Arellano (1992).

Las agencias de desarrollo son instituciones intermedias que tratan de dar respuestas a los problemas de un territorio específico, ya sea en su tejido productivo en general o, en casos más precisos, por medio de una gestión flexible y un alto grado de autonomía operativa. En cualquier caso, aseguran a la comunidad cierta duración de las estrategias de desarrollo regional.

Entre los objetivos de estas agencias figuran la innovación y el desarrollo tecnológicos en su más amplia acepción —que incluye formas organizativas y de gestión—, la diversificación productiva, la provisión de servicios reales y financieros a las empresas (sobre todo a las pequeñas y medianas), el mantenimiento de los puestos de trabajo existentes y la generación de nuevos, la mejora de las infraestructuras locales, y la formación y el fomento de las exportaciones. Es decir, todo un conjunto de actividades orientadas al desarrollo regional y la ganancia de ventajas competitivas por parte del sistema productivo local.

Existe una gran diversidad de organizaciones intermedias de este tipo que pueden clasificarse de acuerdo con tres criterios básicos: la forma de gestión —centralizada o descentralizada—, el tipo de organización —pública o privada— y el grado de autonomía —agencias públicas, con participación del Estado, etc.— (Vázquez Barquero, 1993).

El papel fundamental de las agencias es alcanzar la cooperación de los agentes locales tanto públicos como privados entre sí y con las autoridades centrales en la realización del proyecto de desarrollo regional.

En el caso español hay numerosas agencias que cumplen su labor dando prioridad a unos u otros objetivos según las necesidades regionales. Están muy vinculadas al desarrollo del potencial endógeno y dirigen sus iniciativas preferentemente a las pequeñas y medianas empresas. Fomentan en forma destacada los vínculos con organismos supranacionales y empresas extranjeras.<sup>15</sup>

## Reflexiones finales

En este apartado plantearemos las últimas reflexiones sobre las condiciones que pueden contribuir al éxito o, por el contrario, llevar al fracaso a una política de desarrollo regional impulsada por los gobiernos locales.

<sup>15</sup> Una relación y comentario de las distintas agencias españolas puede consultarse en Echevarría (1993).

Desde nuestro punto de vista, una de las prácticas más comunes que se ha observado en años recientes es la reproducción, por parte de los gobiernos locales, de las estrategias, reformas y nuevos sistemas del gobierno nacional. Ello tiene su explicación —e incluso su justificación— en la mayor capacidad de las administraciones centrales para introducir cambios que luego son adoptados por los estratos inferiores de gobierno. Pero lo cierto es que no siempre las reformas nacionales constituyen la mejor opción para los demás niveles de gobierno; la creación de un nuevo órgano de control o modernización puede suponer un costo tan importante como innecesario para un gobierno local.

El desarrollo de una región, aprovechando su potencial endógeno, tiene que fundamentarse en la identificación y aprovechamiento de sus ventajas competitivas, lo que significa el diseño de una estrategia original para cada caso, y no la imitación o adopción acrítica de las tendencias dominantes en el gobierno central. Es necesaria la determinación clara de las posibilidades reales que tiene un territorio para evitar, en la mayor medida posible, la pérdida de recursos en iniciativas imposibles.

Este asunto se relaciona estrechamente con el de la innovación de las organizaciones públicas locales: si éstas han de convertirse en el elemento dinamizador de los agentes locales, es necesario que ellas mismas sean capaces de adoptar estructuras flexibles e implementar estrategias que les permitan responder a circunstancias cambiantes.

Por ello es necesario un nuevo perfil del administrador público local, habilitado no sólo para gestionar los servicios públicos sino también para promover el desarrollo; capaz de manejarse en condiciones de incertidumbre en lugar de limitarse a la elaboración y aplicación de la norma; que comprenda el mundo social y de la producción y no sólo el del Estado, y dispuesto a vincularse con los diferentes agentes sociales en vez de circunscribirse a los límites de la estructura administrativa local.

Es necesario señalar que, para el cumplimiento de sus atribuciones, los gobiernos locales deben fortalecer sus finanzas. De poco sirve que se descentralicen las funciones si no se transfieren, igualmente, los recursos necesarios para asumirlas. Ello no elimina, por supuesto, la necesidad de que los propios gobiernos locales creen nuevas e imaginativas formas de financiamiento del desarrollo local, de manera directa o asociados con el sector privado.

La adopción de la estrategia de desarrollo del potencial endógeno local tiene dos limitaciones importantes. La primera es que las expe-

riencias exitosas están íntimamente ligadas al medio y territorio en que se desenvuelven, por lo que aun sacando enseñanzas de ellas no debe caerse en la tentación de calcarlas en otros contextos. La segunda es que, dada la especificidad de estos procesos, tienen mucho de método de ensayo y error, cosa que dificulta su aplicación indiscriminada

El enfoque del desarrollo endógeno es desde el ángulo de la oferta, pero no por ello hay que olvidar, y más en lugares con acusadas desigualdades, las políticas de demanda —básicamente redistributivas—, que son sin duda atribución del gobierno central.

La ventaja que deben perseguir las regiones es competitiva y no comparativa, de modo que, asociada a una especialización flexible, permita al sistema local adaptarse y mantener, e incluso mejorar, su posición relativa en el contexto nacional e internacional.

Por último, la mayor participación social en los asuntos locales es consustancial a un desarrollo basado en las propias capacidades. Una gestión más democrática de los asuntos públicos permitirá un mayor involucramiento de la sociedad, multiplicando las iniciativas, diversificando las alternativas y mejorando las posibilidades de un crecimiento local sostenido.

### Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1977), *¿Cómo funciona el capitalismo? El intercambio desigual y la ley del valor*, México, Siglo XXI.
- Aydalot, P. (1985), "La política regional y la estrategia espacial de las grandes organizaciones", en A. Kuklinski, pp. 176-187.
- Boisier, S. (1992), "Las relaciones entre descentralización y equidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 46, pp. 113-131.
- Bowman, M. y W. Hampton (comps.) (1989), *Democracias locales: un estudio comparativo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bueno Lastra, J. (1990), *Los desequilibrios regionales*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- Cabrero, E. y D. Arellano (1992), "Éxito e innovación: una perspectiva desde la teoría de la organización", México, CIDE (Documento de Trabajo 4, Administración Pública).
- Carlsson, B. (1992), "Industrial Dynamics: A Framework for Analysis of Industrial Transformation", *Revue d'Économie Industrielle*, núm. 61, pp. 7-32.
- Coing, H. (1991), "Revisando los servicios urbanos", *CIVITAS-Ensayos*, núm. 5, pp. 69-89.

- Coing, H., Ph. de Lara e I. Montaña (1989), *Privatisation et régulation des services urbains. Une étude comparative*, París, LATTs.
- Crozier, M. (1984), *No se cambia la sociedad por decreto*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuadrado Roura, J. (1988), "Políticas regionales: hacia un nuevo enfoque", *Papeles de Economía Española*, núm. 35, pp. 68-95.
- et al. (1990), *El crecimiento regional español ante la integración europea*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva.
- Cuadrado Roura, J. y L. Suárez-Villa (1992), "Integración económica y evolución de las disparidades regionales", *Papeles de Economía Española*, núm. 51, pp. 69-82.
- Echevarría, M. C. (1993), "El papel de las agencias de desarrollo en la política regional española", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2387, pp. 2853-2866.
- Emmanuel, A. (1976), *El intercambio desigual*, México, Siglo XXI.
- Garofoli, G. (comp.) (1992), *Endogenous Development and Southern Europe*, Aldershot, Avebury.
- Gutiérrez Vidal, M. (1993), "La especialización sectorial de las regiones económicas de México: perspectivas frente al TLC", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2384, pp. 2621-2627.
- Junquera González, J. (1986), *La función pública en la Europa de los doce*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kliksberg, B. (1991), "¿Cómo enfrentar la pobreza en América Latina? Dilemas gerenciales y experiencias innovativas", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 4, pp. 235-254.
- Kuklinski, A. (comp.) (1985), *Desarrollo polarizado y políticas regionales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, P. (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Konsolas, N. (comp.) (1990), *Local Development*, Atenas, Instituto de Desarrollo Regional.
- Lipietz, A. (1979), *El capital y su espacio*, México, Siglo XXI.
- Martínez Almazán, R. (1988), *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Péllegri, S. (1993), *El desarrollo del potencial endógeno: modelos y casos*, Universidad Autónoma de Madrid (mimeografiado).
- Massey D. (1982), "Industrial Restructuring as Class Restructuring: Production Decentralization and Local Uniqueness", *Regional Studies*, vol. 17, núm. 2, pp. 73-89.
- Mejía Lira, J. (1992), "La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, pp. 157-174.
- Merino Mañón, J. (1988), *Tamaño y composición de la administración pública*

- mexicana, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1992), *Política regional en 1991, Informe anual*, Madrid.
- Moctezuma Barragán, E. (1993), "Avances de la federalización educativa en México", en M. E. Vázquez Nava, pp. 153-167.
- Muñoz, R. (comp.) (1989), *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Madrid, Editorial Alianza Universidad.
- Myrdal, G. (1979), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Naisbitt, J. (1985), *Macrotendencias*, México, Edivisión Compañía Editorial.
- OCDE (1992), *Le programme technologie / économie. La technologie et l'économie, les relations déterminantes*, París.
- Ordóñez, G. y T. Alegria (1991), "Privatización y crisis del estado de bienestar: los servicios públicos urbanos en México", *CIVITAS-Ensayos*, núm. 5, pp. 101-110.
- Oszlak, O. (1993), *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*, ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, México, 27-31 de julio de 1993.
- Rego Veiga, G. (1992), "Administraciones locales y desarrollo endógeno", *Estudios Territoriales*, núm. 38, pp. 103-114.
- Rocard, M. (1988), *¿Coherencia o ruptura?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Cabrero, G. (comp.) (1991), *Estado, privatización y bienestar*, Barcelona, ICARIA/FUHEM.
- Rojas Gutiérrez, C. (1993), "El Programa Nacional de Solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa", en M. E. Vázquez Nava, pp. 168-184.
- Roth, G. (1987), *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Sáenz de Buruaga, G. (1984), "Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno", *Información Comercial Española*, febrero, pp. 53-65.
- Sanchis, E. (1990), "Pequeña empresa y desarrollo económico", *Revista de Treball*, núm. 13, mayo-agosto, pp. 89-101.
- Torres, B. (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Tratado de la Comunidad Económica Europea.*
- Tratado de la Unión Europea.*
- Vázquez Barquero, A. (1993), *Política económica local*, Madrid, Pirámide.
- Vázquez Nava, M. E. (coord.) (1993), *La administración pública contemporánea en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica.
- Vickery, G. (1992), "Global Industries and National Policies", *The OECD Observer*, núm. 179, diciembre de 1992-enero de 1993, pp. 11-14.

- Yuill, D., K. Allen y C. Hull (1980), *Regional Policy in E. C. The Role of Regional Incentives*, Londres, Croom Helm Ltd.
- Walker, D. (1991), "Descentralización: tendencias recientes y perspectivas desde un enfoque administrativo comparado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 1, pp. 127-147.
- Wettman, R. W. y E. Ciciotti (1981), *La mobilisation du potentiel endogène*, Berlín, Commission des Communautés Européennes.

# La polarización espacial en las teorías de desarrollo regional

Ryszard Rózga Luter

**E**l presente ensayo nació como respuesta a la pregunta ¿cómo plantean el problema de polarización espacial las diferentes teorías del desarrollo regional?<sup>1</sup> Al estudiar esas teorías, vemos que sus enfoques plantean de manera muy variada la problemática de las causas y mecanismos de creación de polarización espacial, que al final provocan las desigualdades regionales.

Este trabajo habría fructificado sin el interés que despertaron en el autor, dos eminentes especialistas en esta problemática y sus estudios, que sirvieron como punto de partida del ensayo; éstos fueron: Grzegorz Gorzelak y su libro *Desarrollo regional de Polonia en las condiciones de crisis y reforma* (Gorzelak, 1989), y la tesis de doctorado de Juan J. Palacios: *El Estado y la distribución regional: Las contradicciones de la política económica regional de México* (Palacios 1986), que después fue publicado como libro (Palacios, 1989).

El objetivo de este trabajo, consiste en presentar todo lo que tan variadas y ricas teorías del desarrollo regional expresan sobre el tema de la polarización espacial. Con base en esto se puede observar un desarrollo paralelo a estas teorías de corrientes de opinión sobre las desigualdades regionales y la polarización espacial.

---

Profesor-investigador de la Facultad de Planeación Urbana y Regional UAEM-Toluca; colaborador de la División de Administración Pública del CIDE.

<sup>1</sup> El autor agradece las opiniones del dictaminador anónimo, mismas que ayudaron a mejorar el trabajo.

Otra razón, muy importante en lo referente a desarrollar este tipo de conocimientos, consiste en dar a los estudiosos y diseñadores de las políticas públicas un entorno más amplio de las políticas regionales realizadas. Vale la pena que, al respecto, las decisiones tomadas se ubiquen en una corriente de políticas regionales desarrolladas en diferentes contextos históricos, políticos e institucionales. Con esto de ninguna manera pretendemos decir que los criterios presentados por estas teorías son suficientes para tomar las decisiones adecuadas.

### 1. Las pruebas de sistematización de teorías regionales referentes a la polarización espacial

La problemática de las desigualdades y la polarización siempre han ocupado un lugar importante en las investigaciones socioeconómicas. Lo mismo sucede con los estudios sobre economía regional, que desde su inicio dedicaron bastante espacio a este asunto. Por eso la problemática de la polarización espacial está presente en todas las teorías de desarrollo regional. Entre el gran número de teorías que analizan la problemática de la polarización regional se pueden destacar las principales escuelas según las cuales podemos clasificar estas teorías. Las escuelas representan etapas importantes en el desarrollo de la teoría regional, y muchas veces reflejan opiniones contradictorias acerca del desarrollo social y económico.

Los criterios según los cuales podemos identificar estas escuelas, para después clasificarlas, provienen del hecho de que los procesos de desarrollo regional representan en realidad los elementos de desarrollo económico y social. En última instancia, las suposiciones sobre el desarrollo regional se derivan del fundamento que cada teoría tiene para explicar la economía y la sociedad. Desarrollando este tipo de análisis y basándose en la teoría marxista de clases, J. Palacios presenta dos enfoques básicos: el primero considera a la sociedad atomizada (dividida en diferentes grupos), pero sin clases sociales; el segundo la considera como un conjunto estratificado que se compone de clases sociales antagónicas.

Al usar estos dos enfoques como criterios, J. Palacios (1986, p. 8) hace hincapié en cinco teorías referentes a la polarización espacial. Las tres primeras responden al primer enfoque. Éstas son: la teoría del crecimiento desequilibrado, la neoclásica y la del desarrollo "de abajo arriba". El segundo enfoque engloba las dos teorías restantes: de la

colonización interna y la escuela de economía política. Esta clasificación contiene, además, las consideraciones metodológicas sobre teorías que no toman en cuenta las clases sociales, sino que las sustituyen por otras unidades, que son las regiones. Éstas se entienden como unidades homogéneas que constituyen las unidades básicas de análisis. Por el contrario, los enfoques que toman en cuenta la existencia de las clases, consideran las relaciones sociales como punto de partida, y las regiones como construcciones analíticas definidas en función de dichas relaciones. En consecuencia, tenemos que subrayar que el modelo de la colonización interna representa una especie de híbrido, porque además de considerar las clases sociales permite la posibilidad de que la región sea el objeto principal del análisis.

Otra clasificación parecida a la anterior es la que presenta G. Gorzelak (1989, pp. 60-61). Sin embargo, este autor no menciona los criterios a partir de los cuales clasifica los grupos de teorías; únicamente basa su clasificación en la presentación sintética de las posturas que diversas teorías tienen sobre los factores que crean las diferencias interregionales. Posteriormente, considera seis grupos de teorías, que se presentan de manera sintética en el siguiente cuadro:

<i>Teorías de desarrollo regional</i>	<i>Factores de desarrollo regional</i>	<i>Causas de las diferencias interregionales</i>
• Neoclásica (G.H. Borts y J. L. Stein, 1964)	La actividad económica se emprende para maximizar los beneficios. Tendencia para nivelar la eficiencia marginal de los factores de producción.	Insuficiente movilidad de capital y de fuerza de trabajo. Intervencionismo innecesario del Estado.
• (D.C. North, 1955 teoría de base económica)	Producción para las necesidades del mercado externo. Efectos multiplicadores, crecimiento de demanda interna.	Dotación desigual de los recursos naturales en las primeras etapas de desarrollo produce desigualdades.



- Desarrollo desequilibrado (G. Myrdal, 1957)

Proceso acumulativo de factores de producción en regiones conductoras. Aprovechamiento de los flujos de regiones atrasadas.

Libre juego de fuerzas económicas. Efectos de "backwash" más fuertes que los efectos de "difusión"
- (F. Perroux, 1955; J. Boudeville)

Aglomeración y concentración de las ramas conductoras de producción.

Polarización como rasgo característico natural de los procesos de crecimiento; efecto de dominación.
- (A.O. Hirschman, 1985)

Postura similar a la teoría de Perroux en las primeras etapas de desarrollo. Después, lucha con las desventajas y reducción del mercado en las regiones atrasadas.

Polarización como rasgo natural de los procesos en su fase principal; después la tendencia por sí misma de nivelar las diferencias en el proceso de desarrollo.
- (T. Hagerstrand, 1952; J. Lasuen, 1973; J. Friedmann, 1973; A. Pred, 1977 –de las innovaciones y de la difusión de innovaciones)

Concentración de actividades, crecimiento potencial innovador gracias a la cercanía de centros de difusión. Importancia de contactos y cambios de información. Difusión de innovaciones como el factor de desarrollo de regiones atrasadas.

División entre el centro y las periferias. Demora en los flujos de las innovaciones. Procesos acumulativos en el centro. Flujo de recursos al centro que apoyan su capacidad de crear innovaciones.
- Complejos productivos territoriales (Kolosowski, 1955)

Inversiones industriales en las ramas que aprovechan los recursos de las regiones. Complementariedad dentro del complejo.

Polarización como el efecto de la especialidad planificada y complementariedad de los complejos.

- Colonización interna (P. González Casanova, 1969; R. Stavengahen, 1969; J. Walton, 1975)

Explotación de los recursos de regiones atrasadas económica, social y culturalmente. Organización política que refuerza la explotación de las regiones atrasadas.

Polarización como resultado de los procesos acumulativos en las regiones explotadoras. Petrificación de esta situación por el papel dominante de las regiones fuertes en el sistema político.
- Desarrollo "de abajo arriba" (J. Friedmann, 1973; W. Stöhr y F. Tödtling, 1977; J. Friedmann y C. Weaver, 1980; W. Stöhr y R.F. Taylor, 1981)

Concentración capitalista del capital. Gran escala de producción. Influencia de los procesos y decisiones suprarregionales que sólo en pequeña parte son corregidos por la política estatal.

Dominación del sistema ramal-sectorial sobre el sistema territorial. Excesiva apertura de los sistemas regionales. Dominación de la política estatal sobre los intereses ramales –sectoriales. "Irrigación" más fuerte que "la difusión".
- Marxista (de economía política) (J.L. Corragio, 1978; –P. Singer, 1975; D. Massey, 1974; A. Markusen, 1983)

Concentración capitalista del capital. Las condiciones favorables para la acumulación del capital por su gran movilidad, aumentadas por la política estatal.

Desigualdades como rasgo característico de la sociedad capitalista. Organización regional sólo manifiesta las desigualdades sociales y económicas. Concentración apoyada por la socialización de las desventajas externas.

Fuente: Gorzelak, 1989, pp. 60-61.

El enfoque de G. Gorzelak no explica el contexto y la evolución de las opiniones sobre la polarización regional; además, la secuencia del desarrollo de las teorías que presenta puede plantearse de manera distinta. Asimismo, el enfoque de J. Palacios (1986, pp. 9-38) no está completo porque desconoce algunas otras teorías.

A continuación, y sin pretender hacerlo de manera exhaustiva, sistematizaremos las teorías de desarrollo regional tomando en cuenta su relación con la polarización regional.

En este sentido, vale la pena aclarar que la clasificación presentada constituye una manera particular de agrupar las diferentes teorías de desarrollo regional; de hecho se asocia directamente con la teoría marxista. Sin embargo, podrían existir otras clasificaciones pertinentes para ilustrar los diferentes enfoques hacia el crecimiento y desarrollo regional, por ejemplo, desde el punto de vista de la demanda, donde preguntamos primeramente de dónde viene la demanda y después explicamos su impacto en el sistema económico regional; y de la oferta, donde preguntamos de dónde vienen los insumos y de qué manera la actividad regional genera la oferta regional. En el primer caso se destacan los vínculos "hacia atrás" entre las actividades regionales; y en el segundo, "hacia adelante". Este enfoque es presentado por E. M. Hoover y F. Giarratani (1985, pp. 315-316).

Otra clasificación considera la teoría de la polarización (polos de crecimiento y teoría circular y acumulativa de G. Myrdal); la teoría de equilibrio (y su énfasis en la inversión pública en infraestructura, así como en las disyuntivas entre crecimiento balanceado *versus* crecimiento desbalanceado); la teoría centro-periferia y la teoría de desarrollo regional potencial (basada en la dotación y movilidad de factores, condiciones locales y eslabonamientos internos).

## 2. Economía regional neoclásica

La economía regional neoclásica se desarrolló durante los años cincuenta y sesenta, como respuesta a las teorías de crecimiento desequilibrado, basándose en los supuestos de la economía clásica y aplicándolos a la esfera de desarrollo regional. Al contrario de las teorías del crecimiento desequilibrado, la economía neoclásica partía de las suposiciones del equilibrio estable y compartía los supuestos de la teoría neoclásica del comercio, que posteriormente desarrolló Bertil G. Ohlin. La teoría elaborada por Ohlin, partía de la hipótesis de que tanto el libre comercio de las mercancías como la libre movilidad geográfica del capital y de los otros factores de producción iban a conducir a la nivelación de los ingresos provenientes de estas actividades, tanto entre los países como entre las regiones.

Al mismo tiempo, la suposición central de la economía regional

neoclásica parte de la hipótesis de que los desequilibrios regionales son básicamente provocados por la insuficiente movilidad territorial de los factores de producción. Ésta se considera como obstáculo para el funcionamiento libre del mecanismo de mercado en un territorio dado, y por eso constituye un obstáculo para crear las posibilidades de nivelar tanto los salarios como los beneficios entre diferentes regiones. Uno de los trabajos representativos de este enfoque es el realizado por Borts y Stein (1964), quienes trataron de crear una alternativa a la teoría de Myrdal.

Tomando en cuenta el ejemplo de Estados Unidos, Borts y Stein (1964, p. 4) demostraron, al contrario de la teoría de G. Myrdal, que existe una "fuerte tendencia a la nivelación de la renta per cápita entre los estados". Estos autores escribieron que la convergencia de los estados se puede explicar por los movimientos interestatales de mano de obra del sector agrícola con los salarios bajos a los sectores no agrícolas mejor pagados, primeramente industriales, lo que provoca la disminución de las diferencias de salarios en cada estado. Considerando que la actividad económica no es igual en todas partes, este proceso provoca la movilidad de los trabajadores no sólo entre los sectores sino también entre los estados (entendidos como unidades territoriales). Vale la pena tomar en cuenta la suposición de que la fuerza de trabajo reacciona a las diferencias de salarios con los movimientos espaciales. Esta suposición se refiere también al capital, que se presume se mueve de los estados y sectores de altos salarios a los estados y sectores de salarios bajos.

En su trabajo anterior, Borts hizo hincapié en el significado de la movilidad del capital, y aclaró que, sin tomar en cuenta si la fuerza de trabajo se traslada o no se traslada, los movimientos de capital van a llevar a la eliminación de las diferencias regionales en: dotación de los recursos, de los salarios reales y la productividad marginal del capital (Borts, 1960, pp. 319-347).

En otro enfoque de la teoría neoclásica regional, H. Siebert (1969) interpretó de manera original las diferencias interregionales de la renta. Menciona que dichas diferencias se basan primordialmente en el resultado de los procesos dinámicos del crecimiento, y no en las relativas ventajas locacionales de las regiones. Explica, además, las diferencias interregionales a partir de las tasas de crecimiento. En general, supone que esas diferencias son, de una u otra manera, provocadas tanto por la insuficiente movilidad de los factores de producción, incluyendo entre otros el conocimiento técnico, como por las diferencias

en el ritmo de creación de innovaciones y el ritmo de crecimiento del capital y fuerza de trabajo dentro de cada región.

Al depender de las condiciones de cambio, el movimiento de las mercancías puede reforzar o debilitar el crecimiento de las diferencias provocadas por la inamovilidad de los factores de producción. En este enfoque, las regiones fueron definidas como "las categorías intermedias parecidas a los sectores, lo que posibilita la agregación de un gran número de firmas privadas, sin agregación completa de todo el sistema de economía nacional" (Siebert, 1969, pp. 16-17).

La otra corriente, que se desarrolló de manera independiente de su base neoclásica, pero cuyos resultados se introdujeron en ésta, es la teoría de la base exportadora, formulada por D.C. North, (1955). Como escriben H. Armstrong y J. Taylor (1985, p. 64):

No obstante, la mayor desventaja del enfoque neoclásico, en la explicación de las disparidades regionales de crecimiento, consiste en que ignora la contribución potencial de los factores por parte de la demanda del mercado de productos. Para remediar esta debilidad, se hicieron esfuerzos para modificar el enfoque neoclásico permitiendo el comercio entre regiones. Esto abrió las posibilidades de explicar, por lo menos en parte, las diferencias en el crecimiento regional por las diferencias regionales en el crecimiento de las exportaciones regionales.

Esta teoría supone que el desarrollo regional depende en la primera etapa de la capacidad de la región para producir bienes de exportación, que a su vez depende de la existencia de una gran dotación de recursos naturales de dicha región. Este primer impulso dependiente de las actividades de exportación conduce a la diversificación de la economía de la región en sus etapas posteriores y, en consecuencia, a la pérdida de la significación del sector exportador dentro de la región. De esta manera, las desigualdades de los ingresos regionales que dependen del crecimiento de la base de exportación sólo se mantienen en las primeras etapas de los procesos de crecimiento regional. De acuerdo con D. North, podemos esperar que las diferencias entre las regiones sean cada vez menos claras si la industria inducida se localiza cada vez más proporcionalmente y, en términos económicos, el regionalismo muestra la tendencia a desaparecer.

Fuerte crítica de esta teoría elaboró de manera bastante amplia J. P. Blair (1991, pp. 160-165) para mostrar sus deficiencias y limitaciones. Entre otras vale la pena mencionar que la primacía asignada por esta teoría a las exportaciones lleva al reduccionismo de las situa-

ciones complejas de desarrollo regional. Primeramente, pueden existir otras fuentes de ingreso regional además de las exportaciones (por ejemplo inversiones). En segundo lugar, la sustitución de importaciones puede ser aplicada como la estrategia alternativa de desarrollo local. Por último, aumentando la productividad del trabajo y de otros recursos se puede obtener un efecto parecido al crecimiento de las exportaciones.

Además, esta teoría presenta algunas limitaciones. Primeramente vale la pena anotar que las exportaciones no siempre son exógenas. Como escribe J. P. Blair (1991, p. 163):

La teoría de la base exportadora incluye la suposición implícita que la demanda de exportaciones tiene sus orígenes fuera del área. Diferentes analistas creen que la habilidad de desarrollar y producir los bienes para exportar, puede en realidad depender de la calidad de los servicios locales dentro de la economía. Las empresas de servicios desempeñan un papel importante en la creación del sector de exportaciones. Las instituciones financieras particulares pueden proporcionar el capital necesario para empezar el negocio de exportaciones, las universidades pueden proveer de las ideas que resultarán innovaciones o responsables de desarrollo pueden crear el atractivo parque industrial. Colectivamente, el sector de servicios puede asegurar el ambiente que llevaría al desarrollo de las exportaciones.

De esta manera, las regiones con estructura económica desarrollada pueden responder mejor al impulso de las exportaciones.

Por otra parte, según J. P. Blair (1991, p. 163), la teoría de la base exportadora se aplica mejor a las pequeñas regiones que a las grandes. Cuando crece el tamaño de la comunidad crecen también las posibilidades de aumentar el ingreso a través del crecimiento de la producción interna.

Podemos resumir otros factores que alteran el funcionamiento de esta teoría diciendo que, suposiciones como la estabilidad del multiplicador, la agregación de la economía regional o el automatismo en la inducción de las actividades no básicas, también pueden ser refutadas.

### 3. Teorías del desarrollo regional desequilibrado

Este grupo de teorías surgió como reacción a los conceptos del equilibrio estable, postulados por los modelos del equilibrio general de los prime-

ros años del siglo XX, y también como respuesta al desarrollo paralelo de la economía regional neoclásica.

Según la idea central de esta escuela, el libre funcionamiento de las fuerzas de mercado no lleva por sí mismo a la eliminación de las diferencias geográficas que aparecen en el proceso de crecimiento económico. Por el contrario, estas fuerzas fortalecen las diferencias, hasta que el Estado decide contrarrestarlas, regulando el desarrollo de las regiones (Palacios, 1986, p. 9). Es decir, se parte de la suposición de que las desigualdades regionales pueden ser eliminadas con la acción adecuada de la política estatal.

Las ideas originales de esta corriente fueron desarrolladas paralelamente, si bien en forma independiente, por Gunnar Myrdal, Francois Perroux y Albert Hirschman durante los años cincuenta, esto es, en la época en que las desigualdades socioeconómicas, no sólo entre países sino también entre regiones en el interior de los mismos, comenzaron a atraer la atención de los gobiernos y de los estudiosos del desarrollo (Palacios 1989, p. 25). La influencia que este enfoque sigue ejerciendo en el desarrollo de las teorías regionales es tal, que algunos científicos han intentado dividir todas las teorías del desarrollo regional de la siguiente manera: las que basan sus suposiciones en el equilibrio y las que fundamentan sus supuestos en el desequilibrio de los procesos regionales.

Al criticar el postulado del equilibrio estable G. Myrdal (1959, p. 24) argumentó que ningún cambio en el sistema social se puede compensar por sí mismo con los cambios opuestos. Partiendo de esta suposición y considerando como falsas las suposiciones, del *lesseferismo*, el desarrollo de la teoría de los factores circulantes y acumulativos del desarrollo social se usó posteriormente para explicar las crecientes desigualdades tanto internacionales como interregionales.

En lo que se refiere al espacio, esta teoría supone que algunas áreas se expanden en detrimento de otras. Desde el momento en que la región empieza a crecer, la constelación de fuerzas que realiza este crecimiento empieza a funcionar de manera acumulativa. Pero las mismas fuerzas van a actuar de modo opuesto en otras regiones "no tocadas" por el proceso de expansión. Las áreas privilegiadas serán las que tengan ventajas naturales de localización o bien aquellas en las que empezaron a funcionar algunas actividades como resultado "del accidente histórico" (Myrdal, 1959, pp. 35-39).

Las fuerzas acumulativas, gobernadas por el mecanismo de mercado, y a través de las cuales se realiza el proceso de acumulación,

crean el movimiento de capital, de la fuerza de trabajo y de las mercancías inadecuadamente para un desarrollo regional equilibrado. De esta manera, G. Myrdal muestra que el libre funcionamiento de las fuerzas de mercado crea las desigualdades regionales debido a que las migraciones de la fuerza de trabajo tienen un carácter selectivo, el capital fluye de las áreas pobres a las áreas ricas, y también porque el comercio funciona a favor de las regiones ricas y desarrolladas en contra de las regiones pobres, que empeoran su situación.

G. Myrdal relacionó dicha tendencia desequilibradora con el sistema de mercado, aunque supuso que esta tendencia se concreta si las fuerzas de mercado pueden funcionar libremente, "sin que influyan en ella los centros políticos que la limitan". Es decir, no criticó al mercado como institución, sólo argumentó la necesidad de que el Estado se hiciera cargo de la política económica, como elemento natural complementario del mecanismo de mercado, considerando a este último como la fuerza básica que organiza los procesos económicos.

Al parecer, la reacción de F. Perroux respecto a las teorías del desarrollo equilibrado fue similar a la de G. Myrdal. Atacó el supuesto de un equilibrio estable y un crecimiento equilibrado, basándose en la suposición de que el crecimiento económico no aparece en todos los lugares a un mismo tiempo, sino sólo en algunos "polos de crecimiento", a partir de las cuales se difunde al resto de la economía, con la diferente intensidad que proviene de los impulsos de las innovaciones tecnológicas (Palacios, 1986, p. 13).

F. Perroux construyó su teoría de los polos de crecimiento como una respuesta a los procesos del crecimiento económico de ese tiempo, que no respondían a las concepciones estáticas de G. Cassel, quien las había elaborado basándose en el concepto del crecimiento equilibrado (Hermansen, 1974, p. 159). En gran parte, F. Perroux fundó su argumentación en los conceptos de Schumpeter sobre el papel de las innovaciones y de las grandes firmas (*big bussines*). Al igual que Schumpeter, demuestra que el número más grande de las innovaciones surge en las grandes entidades económicas, que pueden dominar su ambiente e influir parcialmente en otras unidades económicas y a su vez ser influidas también parcialmente por éstas, tomando en cuenta su tamaño, su poder de negociación, el carácter de sus actividades, etcétera.

Parece que el rasgo más característico de la teoría de F. Perroux es la relación estricta que existe entre la magnitud de la actividad, la dominación y los impulsos que generan las innovaciones, lo que le lleva al concepto de las firmas dinámicas y las ramas conductoras de la

industria. Desde esta perspectiva, los polos responden a las firmas dinámicas o industrias dinámicas que F. Perroux denomina "industrias-locomotoras"; éstas impulsan el crecimiento de otras industrias. Los polos que se crean al principio dan origen a nuevos polos. Esto tiene implicaciones geográficas debido a que estas firmas o industrias-locomotoras están localizadas en un lugar concreto, que al empezar a funcionar originan procesos de concentración territorial. A su vez, esto conduce a la concentración de la actividad y de la población, lo que en consecuencia provoca el crecimiento de las desigualdades regionales. Es decir, aunque los centros de acumulación y de aglomeración pueden causar el surgimiento de otros centros, el resultado, según F. Perroux, es el proceso de crecimiento desigual: "Si el resultado de la comunicación entre [...] los polos de actividad aglomerada territorialmente es el crecimiento del mercado en el espacio, esto provoca un crecimiento contrario al equitativamente disperso" (Perroux, 1955).

F. Perroux ve la posibilidad de inducir el crecimiento, tanto por las industrias-locomotoras como por los polos que concentran la actividad territorialmente, y que funcionan aprovechando el proceso de dominación, concepto que se destaca en toda su teoría de los polos de crecimiento. En efecto, este autor percibía una economía nacional como una combinación de industrias y polos geográficamente dominantes, por un lado, y de industrias y regiones dominadas, por el otro (Palacios, 1989, p. 28). De este modo, las desigualdades regionales, según F. Perroux, además de crear el fenómeno del crecimiento desequilibrado, constituyen a su vez —al analizar el problema más profundamente— el producto de las relaciones cambiantes de dominación entre las regiones.

J. Boudeville fue el primero que aplicó el concepto y la teoría de los polos de crecimiento a las condiciones geográficas y regionales concretas (Hermansen, 1974, p. 170). A diferencia del concepto abstracto del espacio de F. Perroux, él subrayó los rasgos regionales del espacio económico, además de diferenciar los conceptos de espacio y región. Mientras que la región está creada por un área compacta, localizada en un espacio geográfico, el espacio económico, por su parte, tiene otras características.

Podemos analizar el espacio económico como espacio homogéneo o espacio polarizado. El espacio homogéneo se explica tomando en cuenta sus rasgos comunes así como sus elementos localizados en un espacio geográfico. En cambio el espacio polarizado se analiza desde el punto de vista de las relaciones entre sus elementos respectivos.

J. Boudeville también trataba de demostrar la polarización a partir de la densidad de la población. Tomando en cuenta lo anterior, las autoridades francesas responsables de la planeación regional destacaron muchos indicadores que mostraban el grado de polarización de diferentes áreas de Francia para ese periodo así como para el año 2000.

La teoría de los polos de crecimiento de F. Perroux inspiró también a A. O. Hirschman, quien desarrolló su propia interpretación de los flujos interregionales e internacionales de los impulsos del crecimiento. En ésta podemos notar la similitud con la teoría de G. Myrdal (Palacios, 1986, p. 14). Sin embargo, existe una diferencia entre ambas perspectivas. A. O. Hirschman fue más optimista en lo que se refiere a las fuerzas equilibradoras del mercado, aunque también notó que el crecimiento no aparece simultáneamente en todas partes. En su opinión, él fue más allá al señalar que: "las desigualdades interregionales e internacionales no sólo constituyen un elemento indispensable que acompaña al crecimiento, sino también son condición del mismo crecimiento" (Hirschman, 1958, p. 183). Con esto, A. O. Hirschman se refirió tanto al crecimiento de las regiones privilegiadas como a cualquier otro lugar del territorio de un país dado.

Podemos suponer que A. O. Hirschman creía que las presiones al desarrollo regional son efecto de la saturación de los que en un principio fueron centros de crecimiento, de la limitación del mercado nacional provocada por los bajos ingresos en las regiones atrasadas, y por la necesidad de aprovechar plenamente sus recursos. Esto es, A. O. Hirschman entendió las desigualdades regionales como un fenómeno reversible, característico de la fase principal de desarrollo, y no como un rasgo permanente de la economía capitalista.

En principio, la teoría de A. O. Hirschman no contiene elementos espaciales. Éstos aparecen cuando analiza las interrelaciones de las ramas estratégicas de la industria y el resto de la economía. Estas interrelaciones se presentan tanto en la economía abierta como en aquella que toma en cuenta el factor espacio (Hermansen, 1974, p. 185). Cuando A. O. Hirschman, además de preguntarse qué y cómo también se pregunta dónde, lo hace para explicar los otros aspectos de los mecanismos que impulsan el desarrollo desequilibrado; esto es, los aspectos condicionados por "la resistencia del espacio". Como punto de partida reconoce los beneficios provenientes de la aglomeración, que son considerados por las teorías tradicionales de localización. Asimismo, reconoce los valores psicológicos "de la atmósfera industrial" en los centros de crecimiento con su tendencia espacial para recibir

y difundir las innovaciones. Así, al usar el idioma económico podemos decir que A. O. Hirschman toma en cuenta los beneficios externos de aglomeración.

Como el desarrollo es por lo general geográficamente desequilibrado, en un país que se quiere desarrollar, según Hirschman, es indispensable la creación de algunos puntos de crecimiento (Hirschman 1958). Sólo la existencia de este tipo de centros geográficos de crecimiento llevarán automáticamente a un crecimiento futuro: en primer lugar por el funcionamiento de los mecanismos ya mencionados, y en segundo, pero no menos importante, porque la gente que dirige la economía tiende a sobrevaluar los factores de economía de aglomeración y a subestimar, a veces, otras mejores posibilidades para invertir en otros partes del país.

Aunque Hirschman tenía mucha confianza en la fuerza equilibrada del mecanismo de mercado, consideraba que existían situaciones que autorizan la intervención del Estado. En realidad, él sugirió cómo y en qué circunstancias el Estado debería tomar las decisiones para llevar a cabo la estrategia de desarrollo. Desde su punto de vista, las inversiones deben ser concentradas en algunas áreas y en algunos proyectos de tal manera que se creen con ello las condiciones para que el "crecimiento pueda sustentar sus bases" (Palacios, 1989, p. 30).

Estas ideas de A. O. Hirschman fueron operacionalizadas en el nivel regional por N. Hansen (1965), quien introdujo tres tipos de regiones, dos tipos de infraestructura y tres etapas de desarrollo regional. Vale la pena describir más ampliamente las consideraciones de N. Hansen, ya que sirvieron como base para trabajos empíricos, de los cuales uno de los mejores se ha tomado precisamente para el caso de México (véase el trabajo de Looney y Fredericksen, 1981).

Al tomar en cuenta las consideraciones de A. O. Hirschman sobre las posibilidades de que el gobierno promueva el desarrollo económico, N. Hansen sugiere dos posibles alternativas: la política del crecimiento equilibrado y la política del crecimiento desequilibrado. Entendiendo que favorece este segundo enfoque, para instrumentar dicha política desagrega también las inversiones infraestructurales en dos tipos: gastos generales en capital social (*social overhead capital*, SOC) y gastos generales en capital directamente productivo (*economic overhead capital*, EOC).

Los EOC incluyen, por ejemplo, caminos y otros sistemas de transporte, electricidad y sistemas de agua potable, puentes, puertos, sistemas de drenaje y alcantarillado, así como los sistemas de irrigación.

Los SOC están destinados a aumentar el capital humano y abarcan áreas como la educación, los servicios públicos de salud, de seguridad, bomberos y asilos para ancianos.

Para ayudar a eliminar los desequilibrios regionales, como escriben R. Looney y P. Fredericksen (1981, p. 287), N. Hansen sugiere que las inversiones adecuadas dependen de las características económicas de las regiones incipientes. Estas regiones están clasificadas en tres amplias categorías: congestionadas, intermedias y atrasadas.

Las regiones congestionadas se caracterizan por la alta concentración de la población, actividades industriales y comerciales y gasto público general alto. Las regiones intermedias se caracterizan por la abundancia de la fuerza de trabajo calificada, la energía y materias primas baratas, lo que supuestamente lleva al desarrollo futuro de las actividades económicas. Por último, las regiones atrasadas proporcionan poco para atraer a las nuevas firmas. El nivel de vida es bajo y la actividad económica se concentra en la pequeña agricultura y las industrias estancadas o en declive.

Además, la estrategia adecuada de inversiones depende en cada región del factor tiempo; en consecuencia N. Hansen propone tres fases de crecimiento regional (Looney y Fredericksen, 1981, p. 288). En la primera, las regiones congestionadas se caracterizan por el exceso de la inversión tanto en capital directamente productivo como en capital humano y, en consecuencia, presentan intensas actividades directamente productivas. Al contrario, las regiones intermedias y atrasadas carecen de estas características.

En la segunda fase, las regiones intermedias presentan un exceso de la capacidad del capital directamente productivo y las regiones atrasadas del capital social. Mientras tanto, en las regiones congestionadas ya se introduce el control público tanto sobre las inversiones como sobre las actividades directamente productivas.

Por último, el nivel óptimo se alcanza en la tercera fase. En las regiones congestionadas sigue existiendo el control público sobre las inversiones y actividades directamente productivas, en las regiones intermedias las inversiones en capital directamente productivo y actividades directamente productivas alcanzan el nivel óptimo, lo que provoca la expansión del capital social; en las regiones atrasadas se llega al crecimiento equilibrado del capital social y capital directamente productivo y, en consecuencia, las actividades directamente productivas se estabilizan a nivel adecuado.

Resumiendo este enfoque tan interesante, vale la pena señalar

que si se parte de las suposiciones de desarrollo desequilibrado se llega a la siguiente conclusión: con la política gubernamental adecuada se puede alcanzar un crecimiento regional por lo menos balanceado.

Dentro de este capítulo de las teorías del desarrollo desequilibrado, también vale la pena mencionar el concepto de los complejos territorial-productivos, cuyo concepto muestra muchos rasgos en común, de carácter teórico y de aplicación, con las teorías aquí presentadas. Sin embargo, este concepto nació en un contexto diferente, esto es, en la economía centralmente planificada de la URSS, y fue empleado básicamente para generar el desarrollo de las áreas no aprovechadas que disponían de abundantes recursos minerales. La definición más amplia y contundente la proporcionó N. N. Kolosowski (1958), quien afirmó que por grandes complejos intrarregionales territorial-productivos se entiende la complejidad de las ramas de economía (tales como la industria, la agricultura, la construcción, el transporte, la esfera no productiva) creadas de manera planificada, interconectadas e interdependientes, estables y con un desarrollo proporcional, y que además:

- fueron creados con el objetivo, de resolver algún o algunos de los grandes problemas de la economía nacional;
- son los que destacan por el tamaño de la producción y de la especialización tanto a nivel nacional como en la propia región;
- están concentrados en un área limitada, necesariamente compacta (no dispersa), compuesta de múltiples recursos en gran escala, necesarios para participar en la solución de los grandes problemas de la economía nacional;
- los que aprovechan los recursos locales de manera efectiva y eficiente, desde el punto de vista de la economía nacional;
- tienen una infraestructura productiva y social homogénea.

Como lo ha dicho M. Bandman, los complejos territorial-productivos crean una estructura económica, cuyas partes estrictamente vinculadas entre sí crean los recursos, la producción industrial y agrícola, al igual que la esfera de la producción no material y la infraestructura social. Un lugar especial lo ocupa el transporte de larga distancia (Bandman, 1974, p. 221).

Dicho concepto de complejos territorial-productivos no explica los problemas de la polarización espacial, porque al aplicarlo diversifica el espacio. La polarización dentro de las regiones surge cuando se realizan los planes de los complejos territorial-productivos, que deben ser

internamente complementarios, mientras que al exterior deben presentar una clara especialización.

La última teoría del desarrollo desequilibrado a la que nos vamos a referir es la de la dispersión geográfica de las innovaciones, estudiada primordialmente por Thorsten Hagerstrand (Kowalski, 1981). Las reglas que gobiernan la situación geográfica y el orden cronológico de la dispersión de las innovaciones, especialmente entre las comunidades rurales, fueron conocidas en varios países desde hace mucho tiempo (Hermansen, 1974, pp. 191-192). Sin embargo, fue el trabajo pionero de T. Hagerstrand, escrito a principios de la década de los cincuenta, el que proporcionó las bases teóricas para entender tanto la manera en que funcionan los mecanismos de la dispersión geográfica de las innovaciones como la creación de las reglas empíricas bastante estables. Debemos añadir que esta teoría fue aceptada e influyó de manera importante en investigaciones, particularmente en los años sesenta y setenta.

Al principio, T. Hagerstrand desarrolló su teoría basándose en el método inductivo y apoyándose en muchas investigaciones empíricas. Posteriormente, en sus consideraciones sobre dicha problemática, usó los conceptos de las teorías sociológicas y geográficas, desarrollando finalmente de manera completa la teoría social de la dispersión. Los elementos más importantes de esta teoría son los siguientes:

1) La difusión de las innovaciones abarca dos procesos: a) la difusión de la información sobre las innovaciones y, b) la recepción de las innovaciones. El primer proceso se desarrolla básicamente en función de las relaciones sociales; al segundo lo tenemos que entender como un proceso complejo, que abarca el aprendizaje, la aceptación y el proceso de toma de decisiones.

2) La difusión de las informaciones se realiza por diferentes vías, las cuales se pueden dividir en dos grupos: los medios de comunicación masiva y las relaciones individuales, considerándose estas últimas más importantes.

3) La organización de las relaciones sociales (entre individuos) se puede imaginar como una red que contiene los puntos nodales (las fuentes de emisión y las puntos de recepción) y las interrelaciones (los canales de relaciones).

Según T. Hagerstrand, el conjunto de los campos de influencia entre individuos, que se consideran de alcance medio, pueden ser or-



ganizados de una manera jerarquizada. Esto significa que uno de los campos de influencia se encuentra en un nivel local, otro en el nivel regional, y otro más en el nivel nacional. El hecho de que algunas unidades de difusión de innovaciones siempre están relacionadas con el campo local, mientras que otras lo están con los campos de influencia más amplios, crea la base de su diferenciación.

La introducción del sistema jerarquizado de los campos de influencia, relacionados entre sí, deforma la imagen clara de la difusión de las informaciones en el espacio, que proviene del modelo de un solo campo, y en el que dominan los efectos de vecindad y las barreras del terreno. Las innovaciones a veces tienden a “saltar” de un centro más grande a otro y de los centros de nivel más alto a los de nivel más bajo, mientras que la vecindad y las barreras crean el principal factor de difusión en los campos de influencia local.

De igual forma, esta teoría contiene claros elementos del concepto de polarización espacial. El primero lo constituye la jerarquización de los centros de difusión de las innovaciones. La acumulación de la información en los centros jerarquizados de más alto nivel provoca que su papel sea diferente en el espacio económico. Asimismo, los efectos de vecindad y de las barreras provocan finalmente la diferenciación de los centros. Los centros localizados a una distancia relativamente corta de los centros jerárquicos más altos, están en condiciones más favorables en lo que se refiere a los contactos y al intercambio de las informaciones. En consecuencia, esto causará que su situación sea más favorable y suponemos que en el futuro se situarán en un lugar más alto en el sistema jerárquico. Considerando este tipo de suposiciones, podemos pensar que el factor básico para inhibir la acumulación de las diferencias debe consistir en forzar los flujos de la información y de las innovaciones de los centros de nivel más alto (“los centros”) a los de nivel más bajo (“las periferias”).

En resumen, podemos aclarar que la doctrina o grupo de teorías del desarrollo desequilibrado, creó una base muy importante de lo que después se conoció como el paradigma del desarrollo “de arriba abajo”. El término con que se designó este paradigma es opuesto al del paradigma del desarrollo “de abajo arriba”, y que describiremos en otro apartado de este trabajo. La escuela de desarrollo “de abajo arriba” parte de los supuestos de que las doctrinas del desarrollo regional existentes, entre ellas la del desarrollo desequilibrado, sostienen que los elementos espaciales desequilibradores provocan el efecto de “erosión” de los factores de desarrollo. Por consiguiente, esto da como resultado

la aparición de la concentración tanto social como territorial en el proceso de desarrollo del país.

#### 4. Escuela de la colonización interna

Esta escuela pertenece a la amplia tradición de la teoría de la dependencia, que se creó en los años sesenta y al principio de los setenta, y que en diferentes formas se continúa desarrollando hoy día. Esta escuela, al conceptuar la sociedad como compuesta de clases sociales con intereses contradictorios, considera la existencia de las relaciones de explotación y dominación tanto entre países y regiones, como entre grupos sociales. Los desequilibrios interregionales provienen básicamente de las interrelaciones de las regiones de diferentes niveles del desarrollo social y económico, que se desarrollan en condiciones de explotación y dominación (Palacios, 1986, p. 28).

Fueron los sociólogos mexicanos Pablo González Casanova (1968) y Rodolfo Stavenhagen (1969) quienes explicaron con mayor claridad los supuestos de esta escuela, y por lo mismo son sus más conocidos e influyentes expositores. González Casanova explicó el fenómeno de colonización interna como la estructura de las relaciones sociales basadas en la dominación y explotación entre los grupos culturalmente heterogéneos. Según él, las relaciones de explotación no sólo se refieren a la explotación de una clase por otra, lo que él entiende como la explotación de los obreros “por los propietarios de las materias primas y de la producción”. La mayor parte de la sociedad integrada por clases sociales diferenciadas es explotada no sólo por su propia clase explotadora intrarregional, sino también está sujeta a la explotación de las clases sociales explotadoras de las otras regiones del resto del país.

Esta estructura de relaciones de explotación es característica de los países subdesarrollados, con sus marcadas diferencias culturales entre la ciudad y el campo, en donde la población urbana dominante, más desarrollada, explota a la población campesina dominada y atrasada. En otras palabras, ésta es una estructura que se autoalimenta, en la cual los actores de este proceso se identifican con una localización geográfica determinada y en la que tienen lugar las relaciones entre las áreas que abarcan la población dividida por las contradicciones.

Al poner el acento en el aspecto interregional de las relaciones de colonización interna, R. Stavenhagen afirma que las relaciones que existieron entre los imperios y sus colonias se repitieron también den-



tro de las colonias en forma de relaciones de colonización interna que evolucionaron hasta el presente. Este tipo de relaciones se manifiesta entre un grupo reducido de áreas privilegiadas, o "polos de crecimiento", y el resto del país. Al enfocarlo sobre el contexto latinoamericano, asevera que las regiones atrasadas y subdesarrolladas de nuestros países siempre jugaron el papel de colonias internas frente a los centros urbanos desarrollados o áreas rurales de alta producción.

Este interés tan marcado por la dimensión de explotación interregional se precisa mejor en otro trabajo en el que R. Stavenhagen, al describir las regiones agrícolas mexicanas, reitera que la oposición y las contradicciones entre las clases sociales en los niveles local y regional, son muchas veces menos importantes que las contradicciones de intereses que existen entre las metrópolis nacionales dominantes y las regiones (Palacios, 1989, p. 42).

Además de enfocar su interés en las relaciones interregionales, R. Stavenhagen está de acuerdo con los conceptos de González Casanova cuando escribe que las relaciones sociales en el proceso de colonización interna son relaciones entre grupos culturalmente diferenciados. Es decir, se trata de relaciones antagónicas entre diferentes grupos étnicos. De esta manera, para ambos autores, el desequilibrio interregional tiene su origen en las relaciones territoriales de explotación de los diferentes grupos de población, y no en su diferenciación como clases sociales.

Resumiendo, podemos decir que la teoría de la colonización interna presenta propuestas que permiten explicar el origen y la reproducción de las desigualdades en su dimensión territorial basándonos en el concepto de explotación de las clases entre diferentes regiones. De todos modos, vale la pena tomar en cuenta que, a pesar de que la región en esta teoría se considera como un área geográfica que contiene una población compuesta de clases antagónicas, en determinadas condiciones ciertas regiones pueden desarrollarse a costa de otras regiones, como si fuesen unidades orgánicas.

## 5. Escuela de economía política

Esta escuela apareció como reacción a la omisión, por parte de la economía política, de los problemas regionales. Interpreta la organización espacial de la sociedad como un síntoma territorial de la lucha entre las clases sociales por el control y el despojo del excedente social, ade-

más de tratar las desigualdades regionales como uno de los síntomas de este fenómeno. De tal modo, los partidarios de esta escuela subordinan el enfoque espacial al enfoque social. En este sentido, "la categoría de unidades territoriales estaría sujeta a las relaciones sociales o bien el uso del concepto de región, como categoría de análisis, estaría subordinado a las categorías que se derivan de las relaciones sociales" (Markusen, 1983, pp. 33-56).

Para los representantes de esta escuela, el Estado es considerado como el elemento clave para la comprensión de los procesos sociales y su expresión territorial, como la instancia política donde tiene lugar la lucha de clases, así como la institución social que garantiza la cohesión orgánica de la sociedad y la reproducción de las relaciones sociales que lo sustentan (Palacios, 1989, p. 45).

Como ejemplo típico de este enfoque, podemos citar a D. Massey (1978, pp. 106-125), quien demostró que las desigualdades regionales pueden ser definidas de manera directa como los rasgos característicos del proceso de acumulación del capital. Este análisis se puede realizar sin definir previamente la regionalización, debido a que las regiones son efecto de dicho análisis y no un criterio tomado *a priori*. Esto es, D. Massey explica las desigualdades regionales como un fenómeno social cambiante, producido y reproducido por el proceso de acumulación, lo que genera en cada periodo una división espacial de trabajo diferente, con sus requerimientos específicos de producción y de localización. Con la división espacial de trabajo, D. Massey entendió la respuesta por parte del capital a las diferentes condiciones espaciales para la acumulación.

En la corriente latinoamericana de la escuela de economía política se encuentra J. L. Coraggio, quien criticó el enfoque principal de las teorías regionales por considerar a la región como elemento protagónico del sistema social. Por consiguiente, dicho enfoque esconde los rasgos característicos de la región de donde provienen las desigualdades causadas por la existencia de las clases sociales. Más específicamente, atacó el hecho de que las regiones fueran consideradas por dicha teoría como los "sujetos" entre los cuales debe constatararse una desigualdad (Palacios, 1989, p. 47). Por su parte, J. L. Coraggio subrayó el contenido social de las desigualdades territoriales e insistió en evitar la conclusión que llamó "de callejón sin salida"; es decir, que las desigualdades regionales constituyen un fenómeno universal (Coraggio, 1978, p. 197).

J. L. Coraggio, en sus consideraciones teóricas, piensa que las diferencias geográficas en el nivel de vida crean el rasgo característico

de la sociedad capitalista. En este sentido, constituyen uno de los aspectos típicos de la actual división de la sociedad en clases sociales. De tal manera, en su opinión, estas diferencias se refieren tanto a las diferencias entre las clases como a las de dentro de las clases del grupo concretamente localizado, y por consiguiente a las contradicciones que implica el sistema social.

En un trabajo que apareció antes que el de J. L. Coraggio, P. Singer (1975) interpretó de una manera más concreta el crecimiento de grandes ciudades en América Latina, empleando el concepto marxista de ejército de reserva de trabajo. Él afirmó que el resultado de este crecimiento es la creación "de un desierto demográfico y económico" en las demás áreas del país. Esto es una expresión del desarrollo desigual que se caracteriza por las desigualdades entre las regiones, y entre la ciudad y el campo. P. Singer concluye

que en el capitalismo, hay una tendencia a la excesiva concentración espacial de las actividades [...] y lo que en realidad sucede es que la acumulación de capital se da en forma concentrada en el espacio, lo que atrae grandes flujos migratorios. El ejército industrial de reserva, que está siendo construido por una gran parte de la población, la cual se hace móvil en la medida en que se rompen los cepos que la sujetaban a las áreas rurales, se dirige hacia las metrópolis que ofrecen mejores perspectivas de empleo (Singer, 1975, pp. 156-157).

## 6. La escuela del desarrollo "desde abajo"

Esta corriente de pensamiento se desarrolló en los años setenta, como parte de un movimiento más amplio que aconsejó a los países del Tercer Mundo buscar un desarrollo más independiente dentro del Nuevo Orden Económico. También criticó el enfoque "de arriba abajo", que dominó la teoría y la doctrina del desarrollo desde los últimos años de la década de los cincuenta. La tesis central de este enfoque consiste en expresar que las desigualdades regionales del nivel de vida son resultado de la atención prestada a la integración funcional de la economía y la sociedad por las políticas de desarrollo anteriores, en vez de poner atención a la integración territorial de las mismas. Esto tiene lugar a causa de que los proyectos a gran escala de los sectores de la economía se realizan a costa de las aspiraciones reales de las comunidades regionales.

El surgimiento de esta escuela se apoyó, en buena medida, en las tesis propuestas por Stuart Holland a mediados de los años setenta (Palacios, 1989, pp. 36). Dirigiendo una severa crítica a lo que él designó como las teorías del "autoequilibrio regional", basadas en la economía neoclásica, Holland postuló que las desigualdades regionales no son el resultado de las imperfecciones del mercado, sino una tendencia intrínseca del desarrollo capitalista. Sostuvo que esto se expresa básicamente en la creación del poder "mezoeconómico", como resultado del crecimiento de las grandes corporaciones multinacionales.

Las consideraciones de S. Holland, caben dentro de la corriente que amplió las teorías de desequilibrio (Holland, 1976, p. 54), y aun cuando retoma algunos aspectos de la teoría marxista, construye una nueva versión de las teorías de G. Myrdal y F. Perroux (Palacios, 1986, p. 23). La novedad de esta teoría consiste en aclarar que el Estado se erige como el actor principal porque, según este enfoque, representa la única fuerza dispuesta a oponerse a la fuerza del poder mezoeconómico de las corporaciones multinacionales.

Uno de los primeros trabajos de esta escuela fue el de Walter Stöhr y Franz Tödtling (1979). En él se critica que la política convencional, para disminuir las desigualdades regionales y para aumentar la capacidad de las comunidades regionales que permitirían definir su propio destino, no trajeran resultados satisfactorios. En vez de estos resultados, provocaron en esas comunidades una dependencia creciente de decisiones externas, de los factores de producción y de demanda externos, al promover el establecimiento de empresas multirregionales y multinacionales. Esto produjo una creciente especialización funcional, tanto en los sectores económicos de un país como en los sectores entre diferentes países, lo que provocó que se frenara el desarrollo económico, político y cultural, que a su vez generó el crecimiento de las desigualdades regionales. Stöhr y Tödtling lo vincularon con las políticas anteriores que se basaron en las teorías dominantes; con la base de exportación neoclásica y con los polos de crecimiento, consideraron que es muy difícil pensar que puedan contribuir a terminar con las desigualdades espaciales (Stöhr y Tödtling, 1979, pp. 137-139).

En otro escrito, Friedmann y Weaver presentaron de manera amplia los supuestos de la escuela de desarrollo "desde abajo". Hicieron una crítica muy fuerte de la tradicional teoría de los polos de crecimiento en lo que se refiere a "su armonía completa con la ideología y el enfoque sobre planificación de las corporaciones transnacionales" (Friedmann y Weaver, 1980). Al coincidir con las tesis de S. Holland,

definieron las corporaciones multinacionales como expresión de la fuerza corporativa creciente, que amenaza cada vez con mayor fuerza la integración territorial de los estados nacionales y las regiones que los constituyen. De este hecho proviene la suposición de que la contradicción primordial se expresa entre el territorio y su función.

Friedmann y Weaver propusieron "la estrategia territorial de las necesidades básicas", también llamada "el enfoque agropolitano" (*agropolitan strategy*), que aconseja el cierre espacial selectivo y la creciente autodeterminación regional para crear una sociedad agropolitana nueva y comunidades organizadas territorialmente, "al combinar la espontaneidad local con la organización estatal" (Friedmann y Weaver, 1980, p. 194).

Ni el trabajo de Stöhr y Tödtling (1979) ni el de Friedmann y Weaver (1980) analizan las situaciones concretas, se refieren únicamente al nivel político y estratégico. Por consiguiente, no crean un esbozo del concepto sistémico y alternativo. Resulta evidente en los dos casos que la sociedad se concibe como un agregado de regiones y unidades y el Estado como una institución neutral.

En otro intento formal por sintetizar las nociones teóricas de esta escuela, Stöhr y Taylor (1981) se preguntaron si las desigualdades regionales en el nivel de vida pueden ser reducidas tanto por la integración funcional como por la territorial, al aprovechar el cierre espacial selectivo y aplicando una gran dosis de independencia interna. Basándose en diferentes trabajos incluidos en libro básico sobre esta corriente, que él mismo compiló, W. Stöhr concluyó que gracias al uso selectivo o al retiro de ciertos factores (de producción), a la distribución desigual del poder, a las diferentes condiciones del comercio, así como a la desigual distribución de los beneficios de escala y de las economías externas, la integración económica funcional realizada por relaciones organizativas de gran escala provoca una tendencia de crecimiento de las desigualdades regionales del nivel de vida. Esto significa que "aunque llevamos a cabo una política regional de desarrollo directa, [...] los efectos globales de frenamiento parecen prevalecer en muchos casos, sobre los efectos de difusión" (Stöhr, 1981, p. 42).

Desde su punto de vista, W. Stöhr sugiere que la única vía para frenar la difusión de las desigualdades regionales, al realizar la estrategia "del centro hacia abajo", consiste en establecer fuertes mecanismos de control de los flujos de mercancías y de los factores de producción, así como la creación de fuertes mecanismos redistributivos en los que la población en su conjunto participará ampliamente. A causa de

que es muy difícil conseguirlo, con excepción de los países socialistas, sigue dominando la tendencia del crecimiento de las desigualdades regionales, mientras que la alternativa deseada sería crear una estrategia de desarrollo "de abajo arriba", que tendría como propósito controlar los llamados "efectos de frenar", y crear "incentivos en las áreas subdesarrolladas" (Stöhr, 1981, p. 43).

En resumen, podemos decir que lo que propone la teoría del desarrollo "de abajo arriba" es la simple inversión de las teorías anteriores de desarrollo "de arriba abajo". Esta nueva doctrina continúa teniendo las mismas limitaciones que las teorías del crecimiento desequilibrado, y aunque intenta reemplazarlas, hereda dichas limitaciones y supuestos básicos sobre las causas de las desigualdades espaciales y territoriales. Especialmente, esto se refiere al supuesto indirecto de que el desarrollo y la igualdad espacial se pueden conseguir al complementar el mecanismo de mercado con la política realizada por un Estado plural, que tiene como objetivo el beneficio común.

## Conclusiones

El problema central de este trabajo, el reflejo de la polarización espacial y, en consecuencia, las desigualdades regionales en las teorías de desarrollo regional, fue revisado en cada teoría desde el punto de vista de cómo responden las teorías a este problema.

De la revisión podemos concluir que cada teoría responde según sus suposiciones y, según su fin general, postula las medidas necesarias para equilibrar el desarrollo regional.

En lo que se refiere al primer problema ¿dónde residen las causas de desarrollo regional desigual?, podemos dividir las teorías en dos grandes grupos. Las que postulan que el desarrollo regional tiende al desarrollo equilibrado y únicamente la imperfección de los mecanismos del mercado provoca dichos desequilibrios. Y las que postulan que el desarrollo regional por su naturaleza, o mejor dicho por la naturaleza de los procesos socioeconómicos que lo rigen, es desequilibrado.

Desde ese punto de vista, podemos resumir que las teorías del desarrollo equilibrado lo que proponen es agilizar los mecanismos del mercado, básicamente para "mejorar la insuficiente movilidad territorial de los factores de producción".

Al contrario, las teorías de desarrollo desequilibrado lo que proponen, principalmente, es la intervención del Estado en los procesos

de desarrollo desigual. Dependiendo del nivel de radicalismo de dichas teorías, o proponen “complementar el mecanismo de mercado con la política realizada por un Estado plural, que tiene como objetivo el beneficio común”, o que “el Estado se constituye en el actor principal, porque [...] representa la única fuerza dispuesta a oponerse a la fuerza del poder mezo-económico de las corporaciones multinacionales”.

Además, vale la pena añadir que la revisión crítica propuesta en este trabajo, por razones diferentes, abarca poco el desarrollo de las teorías regionales de finales de los años ochenta y principios de los noventa.

Esto puede explicarse por dos razones: primera, estas teorías apenas nacen y se desarrollan; es muy difícil en esta etapa de su madurez realizar su clasificación. Por ejemplo, las teorías espaciales que toman en cuenta cada vez más el importante impacto de desarrollo de las nuevas tecnologías (véanse los trabajos de Massey, 1984, Castells, 1989, Storper y Walker, 1989, y Malecki, 1991). La segunda, vinculada con la primera, es que la economía regional, especialmente en este periodo, encontró muchos elementos nuevos tanto por el lado político (cada vez es más importante el papel de la “participación de la sociedad civil”) como por el lado social (cada vez es más fuerte el papel de las condiciones de “desarrollo local”), como por el lado económico (es creciente en este periodo la importancia de “las políticas neoliberales de desregulación”).

Frente a estos retos, muchas de las preguntas de la economía y política de desarrollo regional esperan nuevas respuestas. Para darlas de manera adecuada, tenemos que entender “nuestra corta historia” de las teorías de desarrollo regional. Así, el conocimiento de estas teorías ayudaría en esta tarea a todos los que trabajamos sobre los problemas de desarrollo y políticas públicas llevadas a cabo para conseguirlo, tanto desde el punto de vista de la cátedra como de los prácticos, que realizan dichas políticas. El autor tiene la esperanza de que esta aportación sirva para dicho objetivo.

## Referencias bibliográficas

- Armstrong, H. y J. Taylor (1985), *Regional Economics and Policy*, Oxford, Philip Allan, Deddington.  
 Bandman, M. (1974), “Schemat i budowa modeli optymalizacyjnych kształtowania kompleksów terytorialno-produkcyjnych” (“Esquema y construcción

- de los modelos de optimización de la creación de los complejos territorial-productivos”), en A. Kuklinski (ed.) (1974), *Planowanie rozwoju regionalnego w swietle doswiadczen miedzynarodowych*, Varsovia, PWE.  
 Blair, J.P. (1991), *Urban & Regional Economics*, Boston, Mass. y Homewood, Ill., Richard D. Irwin.  
 Borts, G.H. (1960), “The Equalization of Returns and Regional Economic Growth”, *American Economic Review*, núm. 50.  
 Borts, G.H. y J.L. Stein (1964), *Economic Growth in a Free Market*, Nueva York, Columbia University Press.  
 Castelles, M. (1989), *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Oxford, Cambridge, Basil Blackwell.  
 Coraggio, J.L. (1978), *La problemática acerca de las desigualdades regionales*, *Demografía y Economía*, vol. XII.  
 Friedmann, J. y C. Weaver, (1980), *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, Berkeley, University of California Press.  
 González Casanova (1969), “Internal Colonialism and National Development”, *Latin American Radicalism. A Documentary Report on Left and Nationalist Movements*, I.L. Horowitz et al. (eds.), Nueva York, Vantage Books, citado de: Palacios, J.J. (1989).  
 Gorzelak, G. (1989), “Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy” (“Desarrollo regional de Polonia en las condiciones de crisis y reforma”), *Seria: Rozwój regionalny-rozwój lokalny-samorząd terytorialny*, Varsovia, Wyd. Instytutu Gospodarki Przestrzennej Wydz. Geografii i Stud. Reg UW, núm. 14.  
 Hansen, N. (1965), “Unbalanced Growth and Regional Development”, *Western Economical Journals*, vol. 4, pp. 3-14.  
 Hermansen, T. (1974), “Bieguny rozwoju a teorie pokrewne” (“Los polos de desarrollo y las teorías afines”), en A. Kuklinski (ed.) (1974), *op. cit.*  
 Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven y Londres, Yale University Press.  
 Holland, S. (1976), *Capital versus the Region*, Londres, The Macmillan Press.  
 Kolosowski, N.N. (1958), “Proizwodstwiennie-territorialnoje sozretanije (komplieks) w sowietskij ekonomiezskij geografii” (“Complejos productivo-territoriales en la geografía económica soviética”), *Osnowy ekonomiezskogo rajonirowanija*, Moscú, citado por M. Bandman (1974), *op. cit.*  
 Kowalski, J. (1981), “Teoria rozwoju regionalnego w swietle koncepcji szwedzkiej” (“Teoría desarrollo regional según los conceptos suecos”), *Biuletyn KPZK PAN*, z. 114, Varsovia.  
 Kuklinski, A. (ed.) (1974), *Planowanie rozwoju regionalnego w swietle doswiadczen miedzynarodowych (Experiencia internacional en la planificación del desarrollo regional)*, Varsovia, PWE.

- Looney, R. y P. Frederiksen (1981), "The Regional Impact of Infrastructure Investment in Mexico", *Regional Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 258-296.
- Malecki, E. (1991), *Technology and economic development: the dynamics of local, regional and national change*, Essex y Nueva York, Longman Scientific & Technical.
- Markusen, A. (1983), "Regions and Regionalism", *Regional Analysis and the New International Division of Labour. Political Economy Approach*, F. Mouleart y P. Wilson Salinas (eds.), Boston, Kluwer Nijhoff Publishing.
- Massey, D. (1984), *Spatial Division of Labour. Social Structure and the Geography of Production*, Londres y Basingstoke, Macmillan.
- Myrdal, G. (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- North, D.C. (1955), "Location Theory and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy*, núm. 63, *Regional Economics: Theory and Practice, 1970*, D.L. McKee, R.D. Dean, W.H. Leahy (eds.), Nueva York, The Free Press.
- Palacios, J.J. (1986), *The State and Regional Redistribution: The Contradictions of Mexican Regional Economic Policy, 1970-1982*, tesis presentada a la facultad del Graduate School of Cornell University (mimeografiada).
- (1989), *La política regional en México. Las contradicciones de un intento de redistribución*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Perroux, F. (1955), "Note sur la notion de pole de croissance", *Economie Appliquée*, núms. 1 y 2, citado por N. Hansen, "Development from Above: The Centre-Down Development Paradigm", *Development from Above or Below?...*, *op. cit.*
- Siebert, H. (1969), *Regional Economic Growth: Theory and Policy*, International Textbook Company, Scranton, Pa., citado por Palacios, J.J. (1989), *op. cit.*
- Singer, P. (1975), *Economía política de urbanización*, México, Siglo XXI.
- Stavenhagen, R. (1968), *Neolatifundismo y explotación*, México, Nuestro Tiempo, citado por Palacios, J.J. (1989), *op. cit.*
- Storper, M. y R. Walker (1989), *The Capitalist Imperative. Territory, Technology, and Industrial Growth*, Nueva York, Oxford, Basil Blackwell.
- Stöhr, W. (1981), "Development from Below: The Bottom Up and Periphery Inward Development Paradigm", en *Development from Above or Below?...*, *op. cit.*
- Stöhr, W.B. y D.R. Fraser Taylor (1981), *Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, Chichester, John Wiley and Sons.
- Stöhr, W. y F. Tödling (1979), *Spatial Equity: Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine*, en H. Folmer y J. Dosterhaven (eds.), *Spatial Inequalities and Regional Development*, Boston, Martinus Nijhoff Publishing.

## Experiencias relevantes

# Riqueza y desigualdad del ingreso en Estados Unidos: análisis basado en el Estudio Grupal de Datos sobre la Dinámica de los Ingresos (PSID)

Wei Cai, Thomas T. Krader, Elizabeth M. Ling  
y Marco Antonio Mena

**E**n este trabajo se analiza el tema de la desigualdad y la pobreza en Estados Unidos durante las últimas dos décadas y se postulan las correspondientes implicaciones de política pública. Éstas son las principales preguntas que nos planteamos:

- ¿Cuál fue la evolución de la diferencia entre los ingresos de los estadounidenses más ricos y los más pobres durante la década de los años ochenta? Si se observó un aumento en esta diferencia, ¿fue porque los ricos se volvieron más ricos, los pobres más pobres, o ambos?
- ¿Qué tendencia mostraron las medidas absolutas de los ingresos de los más ricos y de los más pobres, independientemente de cualquier aumento en su diferencia?
- ¿Cuáles han sido los efectos de las diversas prestaciones sociales para los pobres?

El interés por la desigualdad y la pobreza en Estados Unidos se acentuó cuando el prestigiado analista de política electoral Kevin Phillips publicó su libro *The Politics of Rich and Poor*, en el que introdujo

---

Wei Cai y E. M. Ling son estudiantes de maestría en la Irving B. Harris Graduate School of Public Policy Studies (HSPP) y la Graduate School of Business de la Universidad de Chicago; T.T. Krader es estudiante de maestría en la HSPP; M.A. Mena es maestro en políticas públicas por la HSPP de la Universidad de Chicago.

una tesis inquietante: durante los años ochenta, la riqueza de los más ricos creció a un ritmo sorprendente mientras que la de muchos otros se estancó o decreció.<sup>1</sup> Durante este periodo, la situación económica de las clases rica y media-alta mejoró, al mismo tiempo que se deterioraban los ingresos de las familias de clase media. Según Phillips, "la década de los ochenta también se mostró mezquina con aquellos cuya debilidad giraba en torno de la educación, la estructura familiar, el sexo, la edad o la raza[...] Un número desproporcionado de mujeres, jóvenes [y] negros[...] se cuentan entre las víctimas de esta década".<sup>2</sup>

La desigualdad económica ha sido fuente de constantes debates desde hace casi dos siglos, cuando David Ricardo planteó la explicación básica de la desigualdad económica en su teoría de la renta. Aunque la desigualdad es un hecho, para decidir lo que es justo y lo que no lo es, inevitablemente se debe recurrir a juicios de valor. Un punto de vista descriptivo plantea con toda precisión el tema: los ingresos no son iguales. Un punto de vista normativo genera controversias filosóficas que no se han resuelto todavía. Aunque este artículo tiene un sustento filosófico, no deja de ser un documento técnico, gobernado por un punto de vista de política pública.

## Las tendencias de la pobreza y la desigualdad

### Análisis de la literatura existente

La desigualdad de los ingresos es un tema que ha atraído una cantidad considerable de atención académica y análisis empíricos en los últimos años. Se ha discutido ampliamente en los círculos políticos y en los medios de comunicación. También constituye un tema en el cual, tal vez desmedidamente, se ha utilizado información tendenciosa por parte de políticos y grupos de presión para promover intereses políticos o menoscabar las políticas opuestas. Dejando de lado los abusos partidistas, a un nivel más académico, los estudios empíricos sobre la desigualdad de los ingresos varían considerablemente en cuanto a metodología, procedimientos de medición, definiciones y conclusiones de política.

El Consejo de Asesores Económicos, al analizar el crecimiento de

<sup>1</sup> Kevin Phillips, *The Politics of Rich and Poor. Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*, Nueva York, Random House, 1990.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 202.

los ingresos por quintiles de población,<sup>3</sup> observó que el porcentaje de crecimiento en los ingresos correspondiente al quintil más alto aumentó de 52% en el periodo 1980-1985 a 68% en 1985-1989. El porcentaje de crecimiento del quintil más bajo cayó del 3.3 al 1%. Estos datos sugieren que en el periodo 1985-1989 el crecimiento en los ingresos se inclinó relativamente más hacia los quintiles con mayores ingresos.

Lynn Karoly<sup>4</sup> comparó 10 medidas de la desigualdad y encontró discrepancias en la magnitud y en el tiempo de las tendencias descritas. Estas diferencias se pueden explicar por la sensibilidad de las diversas medidas empleadas (que incluyeron la varianza del logaritmo del ingreso y el índice de Gini). A pesar de las fluctuaciones en las medidas en algunos de los periodos seleccionados, la tendencia general en el modelo de series de tiempo de Karoly, basado en datos de la Encuesta de Población Actual, muestra una reducción de desigualdad durante los años setenta seguida por un incremento en los años ochenta.

En un estudio de Harrison, Tilly y Bluestone (1986)<sup>5</sup> se empleó como medida de desigualdad la varianza del logaritmo de sueldos y salarios. Al igual que Karoly, ellos observaron también una tendencia a la baja en la desigualdad durante principios de los setenta, tras lo cual la desigualdad se invirtió dramáticamente y presentó aumentos durante toda la década de los ochenta.

Con un argumento menos estadístico y más verbal, Paul Krugman<sup>6</sup> del MIT analizó la época de Reagan de 1980 a 1987. Krugman concluyó que el ingreso real antes de impuestos del decil más alto de la población aumentó 21%, mientras que el del decil inferior cayó 12 por ciento:

Si se tiene en mente que las tasas fiscales para la población de ingresos altos generalmente se redujeron durante el gobierno de Reagan, mientras que las prestaciones no monetarias de los pobres [...] descendieron cada vez más, se puede detectar un crecimiento simultáneo de la riqueza y de la pobreza sin precedentes en el siglo XX.

El punto de vista de Krugman es compartido por Sheldon Danziger,<sup>7</sup> quien escribió que los beneficios económicos de la década de los

<sup>3</sup> 1992 *Economic Report of the President*.

<sup>4</sup> Lynn A. Karoly, "Changes in the Distribution of Individual Earnings in the United States: 1967-1986", *The Review of Economics and Statistics*, 1992.

<sup>5</sup> Bennett Harrison, Chris Tilly y Barry Bluestone, "Wage Inequality Takes a Great-Turn", *Challenge*, marzo-abril de 1986.

<sup>6</sup> Paul Krugman, *The Income Distribution Disparity*.

<sup>7</sup> Sheldon Danziger, "Relearning Lessons of the War on Poverty", *Challenge*, septiembre-octubre de 1991.

ochenta se concentraron en un grado extraordinario, de tal manera que la parte más baja del espectro recibió muy poco. Según Danziger, los estratos con mayor educación obtuvieron más en relación con los de menor educación; las familias con dos padres obtuvieron más que aquellas en las que sólo había uno; y los blancos obtuvieron más que los negros. Los ingresos y los rendimientos sobre la propiedad de los deciles más altos se incrementaron, mientras sus impuestos se reducían; en general, aumentó el porcentaje de ricos.

Robert Haveman señala que la creciente desigualdad es representativa de la merma en la clase media. De 1969 a 1983, el porcentaje de familias de clase alta aumentó de 8.2 a 12.8, mientras que el de familias de clase baja aumentó de 29.4 a 31.3. El resultado es una baja en el porcentaje de familias de clase media, de 62.4 a 55.9.<sup>8</sup>

### *Nuestro análisis de la pobreza y la desigualdad*

En esta sección, analizaremos las tendencias de la pobreza absoluta ("pobreza") y las compararemos con las de la pobreza relativa ("desigualdad"). Ambos análisis presentan información distinta sobre los cambios en los ingresos. Al analizar la pobreza absoluta, obtenemos datos sobre los cambios en el número de personas que se ubica por debajo de un nivel de ingresos mínimos para la subsistencia. A partir de un análisis de la desigualdad determinamos si se ha presentado un aumento en la diferencia entre los deciles con mayores y con menores ingresos.

Nuestro estudio cubre los años de 1970 a 1988 y se han seleccionado puntos estadísticos cada tres años. Los datos que utilizamos proceden del Estudio Grupal de Datos sobre la Dinámica de los Ingresos (PSID) del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Michigan, que se obtiene por medio de una encuesta longitudinal realizada anualmente a través de entrevistas extensas. A partir de una muestra de 4 800 hogares estadounidenses, el PSID ha seguido la trayectoria de los individuos que integran estos hogares desde 1968. El número de unidades familiares de la muestra se ha extendido desde entonces a 7 000, a medida que los individuos que originalmente se consideraban dependientes se separaron y formaron nuevas unidades

<sup>8</sup> Robert Haveman, *Starting Even*, p. 248; véase también Blackburn y Bloom, "What is Happening to the Middle Class?", *Demography*, enero de 1985.

familiares. De 1968 a 1988, el PSID acumuló información sobre 37 500 individuos. Hemos ajustado los datos del PSID para adaptarlos a la inflación.

En esta sección limitaremos nuestro análisis a una discusión de los ingresos antes de impuestos y antes de prestaciones sociales o a los ingresos gravables. La pobreza antes de impuestos y antes de prestaciones sociales "revela la magnitud del problema que enfrenta el sector público una vez que la economía de mercado y el sistema de prestaciones sociales privadas han distribuido sus compensaciones".<sup>9</sup> Nuestra definición del ingreso difiere de la definición de la Oficina del Censo que se utiliza para determinar el estado de pobreza, en la cual se considera el ingreso gravable más las prestaciones sociales monetarias del gobierno. Nuestro uso de una definición distinta está justificado. Puesto que uno de nuestros objetivos es determinar la eficacia de los programas de prestaciones sociales gubernamentales para reducir la desigualdad, es adecuado emplear, como definición subjetiva, los ingresos antes de restar los impuestos y sumar las prestaciones sociales. Tanto nuestra definición como la del Censo ignoran las prestaciones gubernamentales en especie.

### *La pobreza absoluta: antes de impuestos/antes de prestaciones sociales*

Las familias con nivel de pobreza absoluta se definen como aquellas cuyos ingresos familiares caen por debajo de la línea de pobreza oficial. La "línea" de pobreza es un múltiplo de la menor cantidad posible que requiere una familia para adquirir una dieta nutritivamente adecuada. Este multiplicador se ajusta en relación con las características familiares, como tamaño, número de hijos y número de personas de edad avanzada. La línea de pobreza también se ajusta periódicamente respecto a los efectos de la inflación.

Para analizar la pobreza absoluta, utilizamos como medida una razón de bienestar. Esta razón de bienestar se define como el ingreso actual dividido entre la línea de pobreza para el tipo de familia en cuestión.<sup>10</sup> Los "ricos" y los "pobres" se definen como aquellos cuyos

<sup>9</sup> Danziger, p. 35.

<sup>10</sup> La medida de pobreza fue creada originalmente en 1960 por Mollie Orshansky, de la Administración de Seguridad Social. Se basaba en el costo del Plan de Alimentación Económica



ingresos superan o son inferiores, respectivamente, a ciertos umbrales fijos. En la definición oficial de la pobreza —y en nuestro estudio— una familia se clasifica como pobre, si su razón de bienestar es menor que uno.<sup>11</sup> Definimos como ricas a las familias cuyos ingresos superan nueve veces sus líneas de pobreza,<sup>12</sup> es decir, cuya razón de bienestar es mayor que nueve. Cualquier umbral de este tipo para definir la riqueza es arbitrario, pero el patrón de nuestros resultados no es sensible a nuestra elección de siete u ocho en lugar de nueve veces la línea de pobreza.

Nuestro análisis de la razón de bienestar muestra que, entre 1970 y 1980, los porcentajes de pobres y ricos aumentaron (véanse la gráfica 1 y el cuadro 1). El porcentaje de pobres aumentó 3.78 puntos porcentuales, mientras que el de ricos se incrementó 3.50%. El resultado es un “estrujamiento” de la clase media. El porcentaje con ingresos por arriba de la línea de pobreza, pero por debajo del umbral de los “ricos” se redujo en cerca de 7.28% para pasar a integrar menos de 75% de la población. Este fenómeno de “desaparición de la clase media” se ha documentado en anteriores análisis de distribución de los ingresos.

Es importante hacer notar que la línea de pobreza muestra ciertas peculiaridades. Al contar solamente la fracción de la población que cae por debajo de un nivel particular de ingresos, ignora en qué grado los individuos se encuentran por debajo o por arriba de la línea de pobreza. Ciertos economistas se preocupan porque algunas veces las políticas gubernamentales se dirigen más a reducir una medida particular de pobreza que a reducir la pobreza en sí; así pues, el uso del índice de pobreza puede inducir a los gobiernos a concentrarse en cambiar a quienes se encuentran apenas por debajo del nivel de pobreza para colocarlos apenas por encima de él.<sup>13</sup>

—el menos caro de cuatro planes de alimentación elaborados por el Departamento de Agricultura— para determinar la cantidad mínima de dinero que necesitaría una familia para adquirir una dieta nutritivamente adecuada. Este índice tomaba el costo del Plan de Alimentación Económica y lo multiplicaba por tres para obtener la línea de pobreza. La línea de pobreza se ajustaba también según el tamaño de la familia y otros factores.

<sup>11</sup> Poverty Status of Family Under Alternative Definitions of Income, Documento base núm. 17, Congreso de Estados Unidos, 13 de enero de 1977.

<sup>12</sup> Sheldon Danziger, Peter Gottschalk y Eugene Smolensky, “How the Rich Have Fared, 1973-1987”, *American Income Inequality*, vol. 79, núm. 2, pp. 310-314.

<sup>13</sup> Joseph Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, 2a ed., 1988.

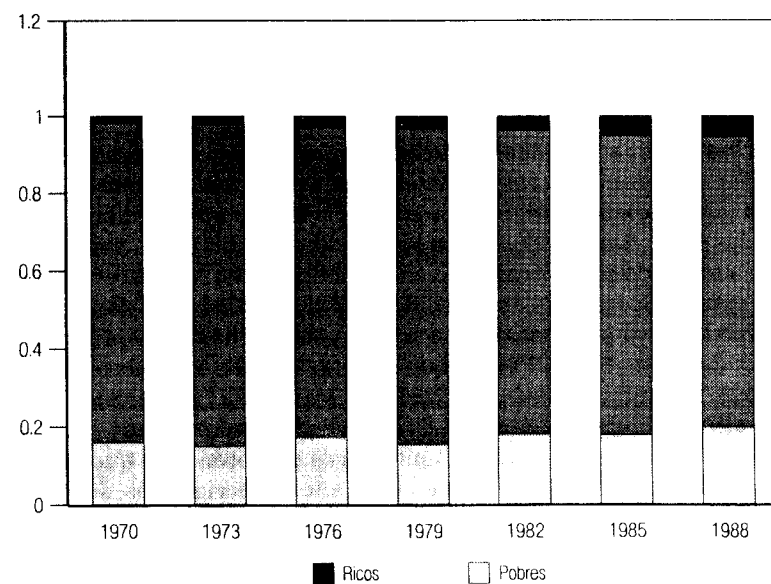
**Cuadro 1.** Porcentaje de ricos y pobres, basado en los ingresos antes de impuestos y antes de prestaciones sociales

	Porcentaje de pobres*	Porcentaje de ricos**
1970	15.96	2.09
1973	14.86	2.30
1976	17.18	3.15
1979	15.31	3.49
1982	17.86	3.79
1985	17.68	5.44
1988	19.74	5.59
Cambio neto	+3.78	+3.50

\* Se define a los pobres como aquellos cuya razón de bienestar es menor que uno.

\*\* Se define a los ricos como aquellos cuya razón de bienestar es mayor que nueve.

**Gráfica 1.** Cambio en los porcentajes de ricos y pobres, basado en los ingresos antes de impuestos y antes de prestaciones sociales



*Pobreza relativa (desigualdad): antes de impuestos / antes de prestaciones sociales*

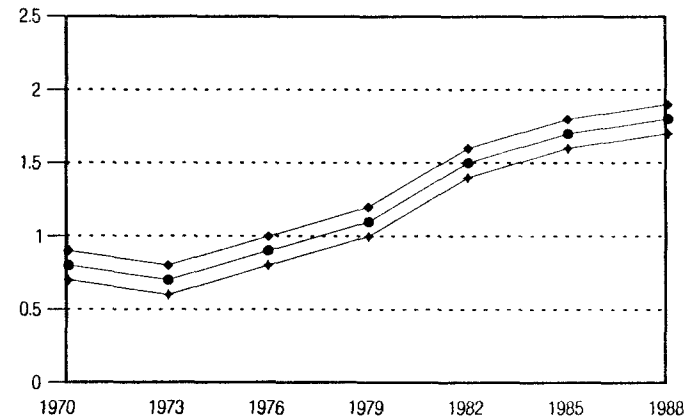
En contraste con el estudio de la pobreza absoluta, un análisis de la pobreza relativa ("desigualdad") define a "ricos" y "pobres" como porcentaje fijo de la población. Nuestro análisis de la desigualdad ofrecerá datos sobre si la diferencia entre los ingresos de ricos y pobres se ha alterado entre 1970 y 1988 y cómo lo ha hecho.

Nuestro estudio utiliza dos metodologías para medir la desigualdad. En la primera, comparamos los ingresos promedio de los deciles más alto y más bajo y encontramos así una diferencia creciente entre ambos. En la gráfica 2 se muestra que el ingreso promedio del decil más alto ascendió hasta su punto máximo de \$53 235 en 1988, mientras que su contraparte para el decil más bajo se redujo casi establemente para llegar a \$761 en 1988. Nótese que el ingreso promedio de la población también aumenta, impulsado por el aumento en los ingresos de los adinerados.

Para confirmar los resultados de nuestro análisis por deciles, decidimos llevar a cabo un estudio donde se empleó otra medida de la desigualdad. Una revisión de la literatura existente produjo una gama de medidas para detectar cambios en la desigualdad. Las diversas medidas varían en cuanto a su sensibilidad y miden diferentes tipos de desigualdad en los ingresos. Por ende, las conclusiones sobre los cambios en la desigualdad muy probablemente dependan de la medida de la desigualdad que se utilice.

Una medida de la desigualdad que se utiliza comúnmente es el coeficiente de Gini. Decidimos no utilizarlo por varias razones. En primer lugar, el coeficiente de Gini es más sensible a los cambios en los ingresos de la clase media que a los de ricos y pobres, es decir, que se ve más afectado por los cambios en la moda que en los extremos de la distribución. Se trata de una medida unidimensional de la desigualdad y no resulta útil para localizar con exactitud los cambios en la distribución de los ingresos. Puesto que nuestro estudio se concentra en el efecto de los programas de prestaciones sociales del gobierno a los pobres, el uso del coeficiente de Gini no resultaría apropiado. El coeficiente de Gini se basa también en la curva de Lorenz. Ya que nuestro estudio compara la desigualdad en siete años seleccionados, se presentaría un problema grave si hubiera una intersección entre las curvas de Lorenz de cualquiera de estos años; en ese caso, no podríamos hacer una determinación de si la desigualdad fue mayor o menor en esos

**Gráfica 2.** Varianza del logaritmo del ingreso (intervalo de confianza de 95%)



Antes de impuestos/Antes de prestaciones sociales

años. En el anexo B se presentan mayores detalles sobre nuestras razones para no elegir el coeficiente de Gini.

Otras medidas presentaban defectos que descartaban su uso para nuestro estudio sobre la igualdad y la repercusión de los programas de prestaciones sociales. El coeficiente de variación es más sensible a la desigualdad de la riqueza extrema y no produce una respuesta a las prestaciones sociales. El Índice de Desigualdad de Theil es similar al índice de Gini en que resulta demasiado sensible a los movimientos en el centro de la distribución. La Desviación Media Relativa es insensible a los movimientos en los extremos.<sup>14</sup>

Seleccionamos la *varianza del logaritmo del ingreso* (VLOG) como medida de desigualdad. La VLOG es sensible a los cambios en el extremo inferior de la distribución, por lo que resulta apropiada para un análisis de la pobreza y de los programas de prestaciones sociales.<sup>15</sup> Además, una característica positiva de la VLOG es que se puede fraccionar fácilmente para obtener un componente entre diferentes grupos, que

<sup>14</sup> Alexandra Livada, "Income Inequality in Greece: A Statistical and Econometric Analysis", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 53, núm. 1, 1991.

<sup>15</sup> Lynn Karoly, "Changes in the Distribution of Individual Earnings in the United States: 1967-1986", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 74, núm. 1, febrero de 1992, pp. 107-115.

mide la desigualdad derivada de diferencias entre los ingresos promedio de distintos grupos de población, y un componente interno de los grupos, que representa una suma ponderada de la desigualdad dentro de los grupos.

Hay varias razones por las cuales nuestro análisis emplea, como variable dependiente, el logaritmo del ingreso (ln ingreso) en lugar del ingreso. En análisis preliminares y en estudios anteriores se ha demostrado que la distribución del ingreso es curvilínea e inclinada (y por ende, no normal). El logaritmo del ingreso captura el aspecto curvilíneo de los datos. Los estudios han indicado que el logaritmo del ingreso sigue una distribución normal. En análisis que utilizan distribuciones de  $\chi$  cuadrada ( $\chi^2$ ), que realizamos en nuestra metodología con VLOG, se suponen varianzas basadas en funciones con distribución normal. Véase una discusión más detallada de nuestras razones para usar el logaritmo del ingreso en el anexo B.

Utilizando la VLOG, llevamos a cabo un análisis de tendencias en que se graficó la varianza del logaritmo del ingreso para el periodo de 1970 a 1988. En seguida calculamos los intervalos de confianza para estas varianzas, utilizando una distribución  $\chi$  cuadrada donde  $n$  es igual al número de unidades familiares de nuestra muestra cada año:

$$\frac{(n-1)S^2}{\chi_U^2}, \frac{(n-1)S^2}{\chi_L^2}$$

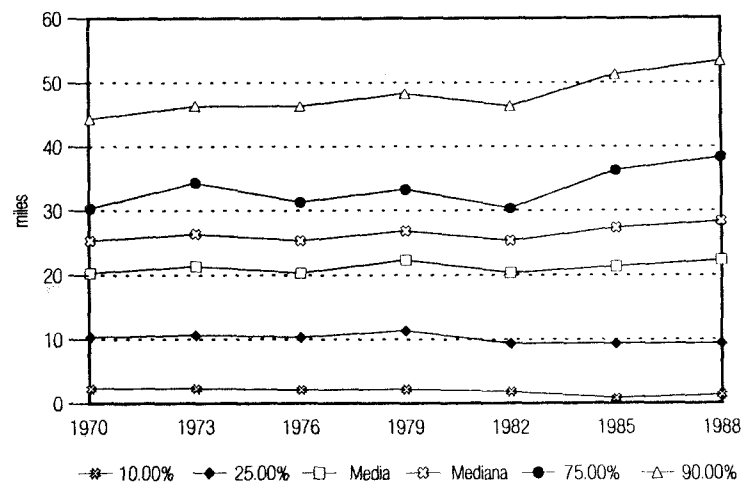
donde la varianza muestra

$$S^2 = \frac{\sum_{i=1}^e (x_i - \bar{x})^2 f_i}{n - 1}$$

1970:  $n = 2\ 445$  1973:  $n = 3\ 065$  1976:  $n = 3\ 796$  1979:  $n = 4\ 507$   
 1982:  $n = 5\ 307$  1985:  $n = 6\ 218$  1988:  $n = 7\ 218$ .

Los intervalos de confianza se grafican alrededor de los puntos de varianza en la gráfica 2. Podemos observar que la varianza se inclina hacia abajo a principios de los setenta, pero aumenta a fines de los setenta y durante toda la década de los ochenta. Gracias a nuestro gran número de observaciones, nuestros intervalos de confianza son bastante pequeños, lo que significa que las cifras obtenidas para nuestras varianzas son relativamente exactas.

**Gráfica 3. Ingresos promedio por percentil**  
 (antes de impuestos/antes de prestaciones sociales)



En dólares constantes de 1982-1984.

Inferimos varias tendencias a partir de nuestro análisis de la desigualdad. En primer lugar, el crecimiento de las varianzas a través de los años (gráfica 2) apoya la idea de que la desigualdad ha venido aumentando desde mediados de los años setenta. En segundo lugar, esta desigualdad se debe al aumento en los ingresos de los deciles más altos y al descenso de los ingresos de los deciles más bajos (gráfica 3).

Al combinar las conclusiones de nuestros análisis de la pobreza absoluta y de la desigualdad, se detectan dos tendencias en la distribución de los ingresos durante fines de los años setenta y la totalidad de la década de los ochenta:

- Aumenta el número tanto de ricos como de pobres, y se reduce el tamaño de la clase media.
- Los ingresos de los individuos más adinerados crecen, mientras que los de los más pobres se reducen, es decir, los ricos se están volviendo más ricos y los pobres más pobres.

## El efecto de las prestaciones sociales

### Análisis de la literatura existente

Los programas de previsión asistencial pueden clasificarse en dos categorías. La primera incluye los programas de seguro social que benefician tanto a los pobres como a los que disfrutan de mayor opulencia. La posibilidad de recibirlos depende de un problema identificable (por ejemplo, edad avanzada, incapacidad, desempleo); no es necesario presentar pruebas de necesidad económica. Estas prestaciones, que generalmente no se clasifican como de "previsión asistencial", incluyen programas como el de Seguridad Social (el programa de previsión asistencial federal más extenso por un amplio margen), el programa *Medicare*, el seguro contra desempleo y la indemnización por accidentes de trabajo.

El segundo tipo de programas de prestación social, conocido como "previsión asistencial", cubre programas que dependen de los ingresos y están diseñados para ayudar a grupos de bajos recursos. Un tipo de programa de previsión asistencial son los de ayuda económica: Ayuda a Familias con Hijos Dependientes (AFDC), que proporciona asistencia a familias que tienen hijos con necesidad; Ingreso de Seguridad Suplementario (SSI), que presta ayuda a personas de edad avanzada, ciegos y discapacitados con ingresos limitados; Asistencia General, que ayuda a parejas sin hijos y a otros individuos excluidos de las prestaciones de la AFDC y el SSI; y el Crédito para Impuesto Sobre la Renta Devengada (EITC), un subsidio sobre los ingresos de familias pobres con hijos.

Durante los años sesenta y setenta crecieron dramáticamente los programas "en especie", mediante los cuales se proporcionan bienes y servicios en lugar de dinero. Un ejemplo de ellos son los servicios médicos; para 1980, 10% del presupuesto federal se dedicaba a servicios de cuidado de la salud (principalmente *Medicare* y *Medicaid*), cantidad que superaba con mucho a todos los demás programas asistenciales, con excepción del de Seguridad Social. Otros ejemplos de prestaciones en especie son los programas de vivienda y energía, así como el de estampillas para alimentos.

Se ha criticado a los programas en especie por su ineficacia en cuanto a que a menudo prestan servicios que tienen menos valor para quienes los reciben que el costo que implican para los contribuyentes. A pesar de esta imperfección, el volumen de prestaciones sociales en especie floreció al tiempo que se reducían las prestaciones en efectivo

**Cuadro 2.** Gastos en programas de asistencia social que dependen de los ingresos<sup>16</sup> (años fiscales 1970-1985)

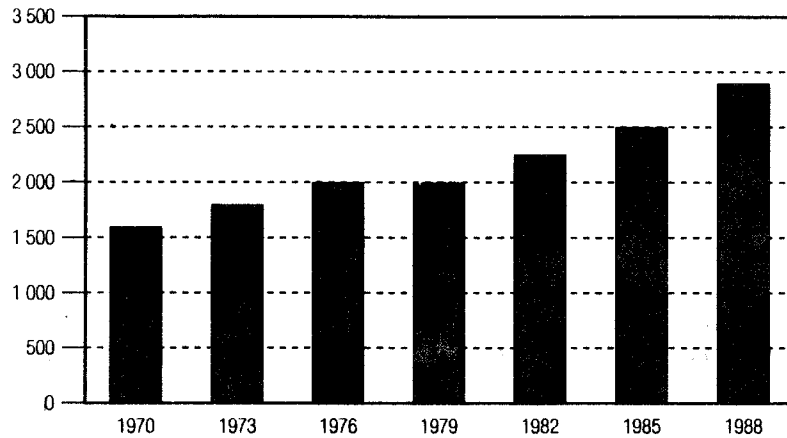
	1970	1975	1980	1985
Ayuda en efectivo				
AFDC	12.5	18.5	18.5	15.6
Otros	15.8	19.6	18.3	17.3
Total	28.3	38.1	36.7	32.9
Ayuda en especie				
Alimentos y nutrición	2.4	11.6	17.5	17.7
Vivienda y energía	3.2	3.8	9.3	12.2
Medicaid	12.4	23.8	33.7	41.7
Total	18.1	39.3	60.3	71.6
Total	46.4	77.4	97.1	104.5

durante los 10 años posteriores a 1975 (cuadro 2). Quizá las prestaciones en especie resulten más aceptables políticamente, si se apela a los instintos paternalistas de los contribuyentes estadounidenses, quienes desean brindar las necesidades básicas a los estratos de bajos ingresos, pero asegurándose a la vez de que su ayuda no se "desperdicie" en productos no vitales.

La definición oficial del ingreso que se utiliza para determinar la pobreza sólo considera el ingreso que se recibe en efectivo; se ignora el ingreso en especie. Cuando se adoptó la definición de pobreza, la exclusión de las prestaciones sociales en especie no tenía gran importancia, pues éstas eran muy reducidas. Hoy día, muchos analistas opinan que algunas prestaciones que no se dan en efectivo deberían incluirse en la determinación de la pobreza, puesto que las prestaciones en especie aumentan el nivel de vida de la familia al igual que lo haría un ingreso adicional. Actualmente se debate en los círculos políticos si debería incluirse el efecto de las prestaciones sociales en especie para medir la pobreza y cómo debería hacerse.

Danziger escribió que, durante los años setenta, las prestaciones

<sup>16</sup> Gary Burtless, "The Economist's Lament: Public Assistance in America", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 1, invierno de 1990, pp. 57-78.

**Gráfica 4. Aumento en las prestaciones sociales del gobierno (1970-1988)**

sociales en efectivo a quienes se consideraban pobres antes de prestaciones sociales aumentaron más rápidamente que el déficit de pobreza antes de prestaciones sociales; así pues, el déficit después de prestaciones sociales aumentó más lentamente. De 1979 a 1984, el déficit antes de prestaciones sociales creció con más rapidez que la expansión de las prestaciones sociales; por ende, el déficit después de prestaciones sociales creció más rápidamente. “La pobreza, sin importar cómo se mida, ha aumentado en años recientes. Y, aunque los impactos en contra de la pobreza de las prestaciones sociales relacionadas con el ingreso han disminuido, todavía reducen significativamente la pobreza.”

Según Benjamin Page,<sup>17</sup> las prestaciones sociales son eficaces para reducir la pobreza absoluta, pero la pobreza relativa —es decir, la desigualdad— sigue siendo igual después de las prestaciones sociales. Page señala que esta última medida es la que prevalece para considerar si se ha reducido el número de personas pobres: “Una definición relativa de la pobreza, que refleje el grado de desigualdad de los ingresos, es más importante que la definición oficial de la pobreza que se basa en los niveles absolutos de consumo.”

<sup>17</sup> Benjamin Page, “Who Gets the Social Welfare Dollar?”, p. 89.

#### *La pobreza absoluta: después de impuestos / después de prestaciones sociales*

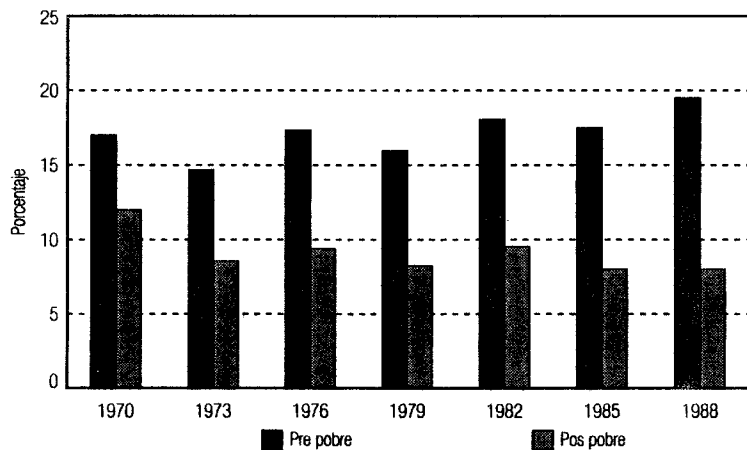
En esta sección analizaremos el efecto de los impuestos y de los programas de prestación social del gobierno sobre la desigualdad y la pobreza. Volviendo al PSID, nuestro análisis se basa en datos después de impuestos e ingresos por prestaciones sociales, o el efecto neto de las prestaciones sociales y los impuestos sobre el ingreso por unidad familiar. En nuestro análisis cuantitativo no distinguimos entre los efectos de las prestaciones que son de previsión asistencial y las que no lo son, sino que las unimos para buscar el efecto global. Nuestro objetivo es analizar la redistribución del ingreso y no los efectos independientes de los programas de previsión asistencial y de otro tipo.

Nuevamente, utilizamos razones de bienestar para definir a los ricos y a los pobres. Al igual que en la sección acerca de las tendencias de la pobreza y de la desigualdad, se define como ricos a quienes gozan de escalas de bienestar mayores que nueve, mientras que se considera pobres a todas aquellas personas que tienen escalas de bienestar menores que uno. Nuestro análisis de las escalas de bienestar muestra que las prestaciones sociales han resultado eficaces para reducir la pobreza absoluta (gráfica 5). En años recientes se ha visto un porcentaje creciente de pobreza antes de prestaciones sociales, pero sin el correspondiente incremento en la pobreza después de prestaciones sociales. A pesar de este nivel relativamente constante en el porcentaje de pobreza después de prestaciones sociales, el porcentaje de ricos sigue creciendo incluso después de impuestos y de prestaciones sociales (gráfica 6).

#### *La pobreza relativa: después de impuestos / después de prestaciones sociales*

Utilizando el ingreso después de impuestos y después de prestaciones sociales, realizamos un análisis de VLOG similar al que se llevó a cabo en la sección sobre las tendencias de la pobreza y la desigualdad. Al comparar las curvas antes y después de impuestos y de prestaciones sociales (gráfica 7), nuestro análisis de VLOG muestra una baja en la varianza de cada año en el caso de la curva después de impuestos y de prestaciones sociales. Nuestra conclusión es que la desigualdad se reduce con las prestaciones sociales. Cualquier otro resultado habría sido

**Gráfica 5.** Las prestaciones sociales son eficaces... para reducir la pobreza absoluta



Pre = Pobreza antes de impuestos y de prestaciones sociales.  
Pos = Pobreza después de impuestos y de prestaciones sociales.

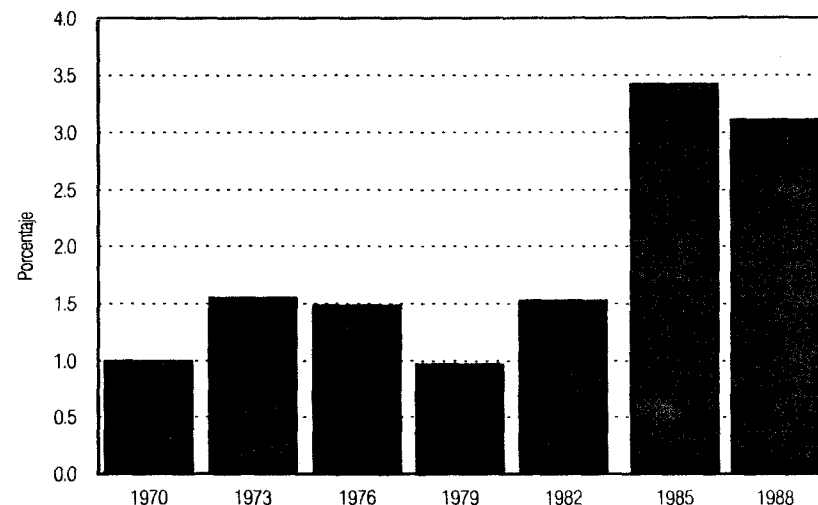
sorprendente, si se considera que las prestaciones sociales tienen el fin de servir como mecanismos de redistribución.

En seguida analizamos las tendencias de las varianzas después de impuestos y de prestaciones sociales *entre diferentes años*. Después de una ligera baja a principios de los años setenta, la tendencia general es hacia un aumento en las varianzas. La única excepción a esta tendencia es una caída entre 1979 y 1982, que puede atribuirse a una grave recesión económica durante esos años. Durante los años de recesión, la desigualdad generalmente se reduce a medida que bajan los salarios y más personas son candidatos a recibir prestaciones de programas como el seguro de desempleo. La tendencia de largo plazo de crecimiento de las varianzas muestra que, incluso después de considerar las prestaciones sociales, la desigualdad creció dramáticamente durante la década de los ochenta.

Si se combinan las conclusiones respecto a la pobreza y a la desigualdad de nuestro análisis después de impuestos y prestaciones sociales, podemos decir que:

- Las prestaciones sociales constituyeron un agente eficaz en la

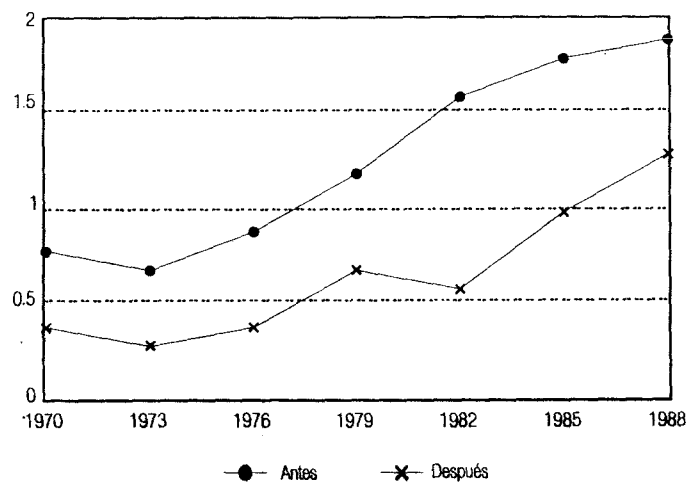
**Gráfica 6.** ...y los ricos siguen aumentando (como porcentaje de la población)



Antes de impuestos y de prestaciones sociales.

reducción de la pobreza absoluta durante los años estudiados. Esta conclusión resulta congruente con los resultados de Benjamin Page (véase la sección sobre Análisis de la literatura existente). A pesar del aumento en los porcentajes de pobreza antes de prestaciones sociales, el porcentaje de pobreza después de prestaciones sociales no aumentó significativamente. Por otra parte, el porcentaje de ricos siguió creciendo en el análisis después de impuestos y de prestaciones sociales.

- La desigualdad después de prestaciones sociales está aumentando. Este resultado difiere ligeramente de la conclusión de Page de que la desigualdad permanecía constante. Sin embargo, la implicación es la misma: a pesar de la eficacia de las prestaciones sociales para reducir la pobreza absoluta, la desigualdad no se ve reducida por las prestaciones sociales.

**Gráfica 7.** Varianza del logaritmo del ingreso

Antes de impuestos y de prestaciones sociales.  
Después de impuestos y de prestaciones sociales.

### *El otro aspecto de las prestaciones sociales: ¿un incentivo para no trabajar?*

Si bien los programas de prestaciones sociales han servido para reducir la población en condiciones de pobreza absoluta, hay quienes argumentan que han provocado una pérdida de bienestar en la sociedad al crear un incentivo para que quienes reciben sus beneficios no trabajen. En nuestros análisis, obtuvimos las cifras antes de impuestos y antes de prestaciones sociales restando las prestaciones sociales y sumando los impuestos a los ingresos después de impuestos y de prestaciones sociales. Esta metodología, empero, no es totalmente exacta, pues no toma en cuenta los posibles efectos conductuales, es decir, si las prestaciones sociales actúan, y hasta qué punto, como incentivo para no trabajar.

Gary Burtless analizó este efecto potencial de disuasión en varios estudios.<sup>18</sup> Su conclusión fue que las prestaciones sociales que depen-

<sup>18</sup> Gary Burtless, "The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence", *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, p. 22.

**Cuadro 3.** Reducción en la oferta laboral entre los beneficiarios de los principales programas de prestación social, como porcentaje de la oferta laboral global de todos los trabajadores (resumen)<sup>19</sup>

Programa de asistencia pública	Reducción de las horas de trabajo por beneficiario como porcentaje de las horas totales de trabajo
AFDC	0.6
SSI y pensiones para veteranos	0.1
Estampillas para alimentos y ayuda para vivienda	0.3
Medicaid	menos de 0.05

den de los ingresos tienen un efecto estadísticamente significativo pero cuantitativamente reducido en la oferta laboral entre personas de bajos ingresos. En otras palabras, las prestaciones sociales sí reducen las actividades laborales, pero la disminución absoluta en dólares en los ingresos es mínima.

Plotnick, Haveman y Danziger intentan cuantificar la reducción de las actividades laborales como consecuencia de cada uno de los principales programas de previsión asistencial: señalan que, por la curva de oferta laboral inclinada hacia atrás, las reducciones laborales entre los beneficiarios de prestaciones sociales se ven compensadas por un incremento en el trabajo de los no beneficiarios. Esto explica por qué en tantos estudios se ha encontrado una reducción mínima en la oferta laboral.<sup>20</sup>

### **Factores que contribuyen al ingreso**

Tras identificar la tendencia hacia el aumento en la desigualdad y la pobreza, analizamos estos temas más a fondo dirigiéndonos a las razones implícitas en estos cambios. Nuestro método consistió en determinar los factores demográficos y económicos que predicen el ingreso utilizando un análisis de regresión multivariable. Una vez que deter-

<sup>19</sup> "Transfers and their Effects", p. 996.

<sup>20</sup> Danziger, Plotnick y Haveman, *Journal of Economic Literatures*, p. 1018.

minamos los factores significativos, pasamos a la literatura existente y a los estudios empíricos que describen los cambios en nuestras variables independientes. Empleamos este material para inferir de qué manera contribuían los cambios en nuestras variables al crecimiento de la diferencia entre los ingresos.

#### Nuestro modelo básico de regresión

$$\ln \text{Ingreso} = f(\text{educación, raza, sexo, edad})$$

analiza el nivel educativo, la raza y el sexo del jefe de cada unidad familiar, así como el tamaño de cada unidad. Nos interesan particularmente las características de los ingresos de las familias encabezadas por madres solteras.

Extendiendo la ecuación anterior, nuestro modelo detallado incluye tres categorías para capturar distintos niveles educativos (véase una descripción de estas categorías en la sección sobre la educación). La regresión implementada fue la siguiente:

$$\ln \text{Ingreso} = a + b(\text{nivel medio}) + c(\text{universidad}) + d(\text{posgrado}) + e(\text{raza}) + f(\text{sexo}) + g(\text{edad}).$$

Llenamos siete veces este modelo, una vez para cada uno de los siete años seleccionados dentro de nuestro periodo de 18 años. En el anexo A se presenta el coeficiente, el error estándar y el estadístico *t* de cada variable independiente para cada año. La  $R^2$  de los años tiene un promedio de 0.22, lo que indica que el modelo predice aproximadamente 22% de la variación de la variable dependiente (la  $R^2$  ajustada es ligeramente menor: de aproximadamente 21%). Cada una de las variables independientes del modelo era significativa en un grado de confianza de 95 por ciento.

#### La educación

Al controlar el nivel educativo, hemos analizado la prima de la educación en diversos grupos. La variable independiente "educación" se dividió en cuatro categorías mutuamente excluyentes: sin nivel medio; nivel medio; universidad y posgrado o mayor. (Se evita la multicoli-

nealidad, pues las cuatro categorías son mutuamente excluyentes.) Se incluyen en el modelo tres variables *dummy* para las últimas tres categorías, donde la primera categoría sirve como grupo de control. Se asignan los individuos a una categoría con base en el nivel educativo más alto alcanzado (1 a su nivel más alto; 0 en los demás casos).

En estudios anteriores se apoya el punto de vista de que la educación desempeña un papel fundamental para determinar el nivel de ingresos. Aigner y Heins,<sup>21</sup> por ejemplo, mantienen una relación positiva entre la educación y los niveles de ingresos.

Nuestro análisis determinó entonces que los grados sucesivos acrean primas en los ingresos, lo que implica que quienes tienen una educación más avanzada ganan más. Los coeficientes positivos sobre las variables tanto de nivel universitario como de posgrado han aumentado con los años, lo que es congruente con lo que se dice en el sentido de que la economía valora cada vez más a las personas muy preparadas y tecnológicamente capaces.

#### La raza

Creamos una variable *dummy* "raza" para representar dos grupos étnicos: blanco (código 0) y negro (1). No se consideran otros grupos étnicos; el PSID empezó a incluir a los hispanos como categoría independiente apenas en 1991, y otros grupos minoritarios, americanos nativos y estadounidenses asiáticos, constituyen menos de 2% de los datos disponibles.

Nuestro análisis demostró que esta variable es significativa. Su coeficiente es negativo —lo cual no es de sorprender— y sugiere que, en general, se puede esperar que los negros obtengan ingresos menores que los blancos, si se controlan otros factores, como la educación y el sexo.

#### El sexo

Los estudios académicos han documentado que los ingresos de las mujeres generalmente son más bajos que los de los hombres. Resulta difícil

<sup>21</sup> D.J. Aigner y A.J. Heins, "On the Determinants of Income Inequality", *The American Economic Review*, marzo-junio de 1967, p. 175.



Cuadro 4

	Prima por nivel universitario*	Prima por nivel de posgrado**
1970	0.211	0.313
1973	0.307	0.139
1976	0.383	0.114
1979	0.387	0.136
1982	0.412	0.200
1985	0.435	0.232
1988	0.487	0.283

\* Prima del nivel universitario = Contribución esperada del nivel universitario menos contribución esperada del nivel medio = Coeficiente de la variable de nivel universitario - Coeficiente sobre la variable de nivel medio.

\*\* Prima de nivel de posgrado = Contribución esperada del nivel de posgrado menos contribución esperada del nivel universitario = Coeficiente de la variable de nivel de posgrado - Coeficiente de la variable de nivel universitario.

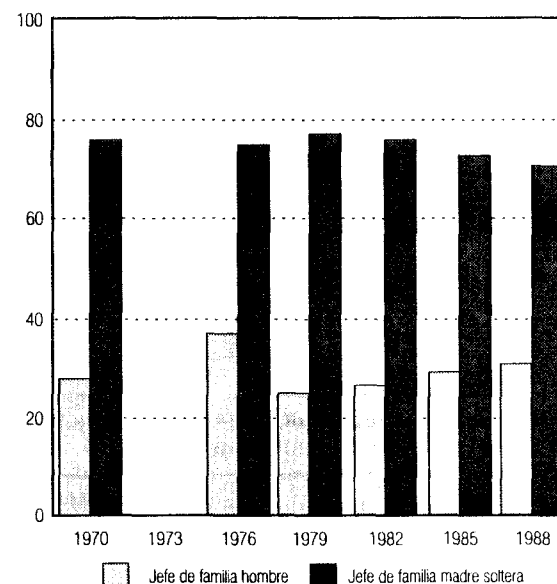
separar los factores económicos y sociológicos. ¿Son menores los ingresos en las profesiones donde dominan las mujeres, porque las mujeres ganan menos o las mujeres tienden a concentrarse en puestos de menor sueldo por su propia elección profesional? Una discusión a fondo de estas ideas queda fuera del alcance de este estudio.

En un intento preliminar de estudio de los géneros, incluimos el "sexo" como variable en nuestro modelo, utilizando el código 1 para mujeres y 0 para hombres. El coeficiente negativo (y significativo) parece validar la idea de que las mujeres ganan menos que los hombres.

Sin embargo, este sencillo análisis quizá no capture en su totalidad las complejidades de la cuestión del género. Las mujeres tal vez ganan menos en nuestros análisis, porque manipulamos nuestra base de datos de manera que se concentrara sólo en las características de los jefes de familia. Consideramos que si el jefe de familia es mujer, es más probable que sea soltera. (En este caso, se define "soltera" como "no casada" y se incluye a mujeres divorciadas, separadas o que nunca han contraído matrimonio.) Si encabeza una familia de dos o más personas, es probable que sea madre soltera.

Llevamos a cabo análisis univariados para estudiar dos cuestiones respecto a las familias de madres solteras. Las cifras demográficas muestran que las familias de madres solteras tienen más probabi-

Gráfica 8. Las familias de madres solteras son más pobres...

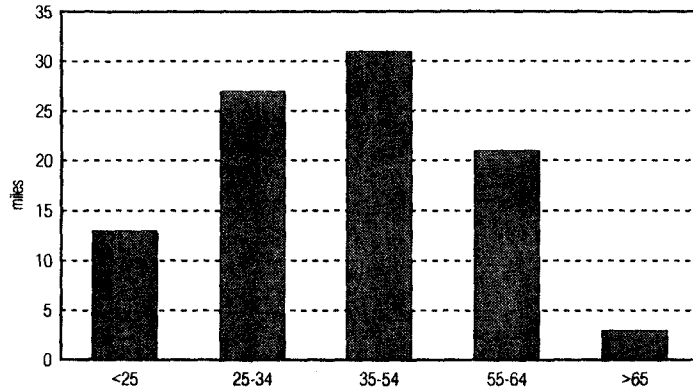


Datos de 1973 no disponibles.

lidades de ser pobres. ¿Podemos confirmar que, en comparación con las familias que encabeza un hombre, las familias de madres solteras tienen una probabilidad más alta de sufrir desventajas económicas? La gráfica 8 indica que las familias de madres solteras tienden a concentrarse en los deciles de menores ingresos. En general, aproximadamente tres cuartas partes de las familias de madres solteras caen por debajo del grupo de ingresos promedio, en contraste con una tercera parte de las familias donde el jefe es de sexo masculino (tanto en pareja como solteros).

Nuestra segunda pregunta: ¿Está aumentando la cantidad de madres solteras? Sí, según nuestros datos (cuadro 5). Existe un incremento considerable en las familias de madres solteras como porcentaje del total de unidades familiares en el periodo considerado de 18 años. Si las familias de madres solteras tienen más probabilidades de ser pobres, entonces el aumento en su número puede contribuir al incremento

**Gráfica 9.** Ingreso promedio por grupo de edad. Ingreso antes de prestaciones sociales para 1988



**Cuadro 5.** Unidades familiares encabezadas por una madre soltera como porcentaje del total de unidades familiares

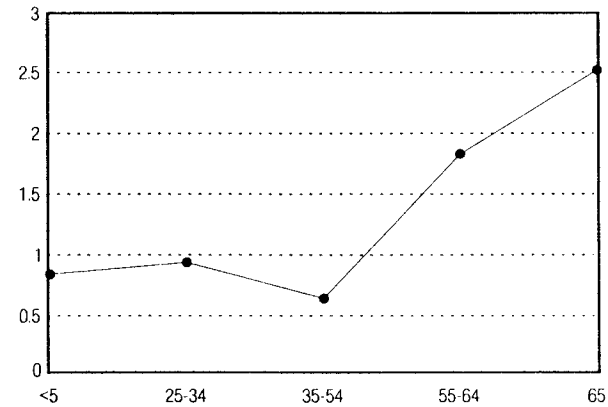
Año	Porcentaje
1970	13.80
1973	n.d.
1976	15.48
1979	16.72
1982	18.37
1985	19.09
1988	19.04

Nota: n.d. = no disponible.

en la disparidad de los ingresos. Las familias de madres solteras negras son, con mucho, las de nivel económico más bajo. En 1979, 70% de las familias de madres solteras blancas se ubicaron por debajo del ingreso familiar promedio, pero 94% de las familias de madres solteras negras ocuparon esta categoría (cuadro 6).

Varias razones podrían explicar la pobreza de las familias encabezadas por madres solteras. En primer lugar, como ya hemos señalado, las mujeres suelen ganar menos que los hombres. En segundo lugar, sólo una persona aporta un salario al hogar. Muchas madres solteras

**Gráfica 10.** Varianza del logaritmo del ingreso para cada grupo de edad



**Cuadro 6.** Madres solteras en los tres deciles más bajos de ingresos

Año	Blancas	Negras
1970	37.37%	73.67%
1979	40.52%	67.67%
1988	37.09%	68.11%

también deben invertir un porcentaje alto de sus ingresos en el cuidado de sus hijos durante su horario de trabajo.

### La edad

Nuestros datos muestran que la variable "edad" en el modelo es estadísticamente significativa. Para los primeros años del estudio el coeficiente es ligeramente positivo; para los años posteriores ligeramente negativo. Sin embargo, sin importar el signo, el efecto absoluto en dólares es mínimo. Nuestra interpretación es que la edad es significativa, pero su efecto sobre el ingreso es mínimo. No obstante, para ser cau-

telosos y no proponer conclusiones definitivas basadas únicamente en nuestro análisis de regresión, practicamos un análisis univariable para entender mejor la muestra.

Las gráficas 9 y 10 presentan el ingreso promedio y la varianza del logaritmo del ingreso para cada grupo de edad. El análisis de la VLOG muestra que la menor desigualdad del ingreso se encuentra en el grupo de edad de 35 a 54 años. Para las personas mayores, la desigualdad aumenta dramáticamente; esto podría deberse a la diversidad de estándares de vida entre la gente mayor. Las varianzas para los menores de 25 y para los jóvenes profesionales (25-34) son mayores que las del grupo de 35 a 54. De haber mostrado una varianza mayor para el grupo de edad de 35 a 54, nuestros datos habrían sugerido que algunos de los incrementos en la desigualdad previamente identificados podrían atribuirse al tránsito de los nacidos durante los años del *baby boom* a grupos de edad media. Sin embargo, puesto que nuestros hallazgos no apoyan esta idea, nos vemos obligados a tomar con precaución la conclusión de nuestro análisis en materia de edad.

#### *Variables no incluidas en nuestro modelo*

Principalmente a causa de las limitaciones de nuestra base de datos y del restringido alcance de este artículo, no incluimos en nuestro modelo algunas variables que, en nuestra opinión, podrían tener cierto efecto sobre nuestra variable dependiente.

#### Salario

Consideramos que nuestra variable dependiente era un sustituto cercano para salarios o sueldos, por lo que consideramos innecesario incluir esta variable.

#### Las condiciones macroeconómicas

Paul Glewwe argumenta que la inflación altera las medidas de la desigualdad.<sup>22</sup> Utilizando tres índices comunes (la varianza del logaritmo

<sup>22</sup> Paul Glewwe, "The Measurement of Income Inequality under Inflation. Correction Formulae for Three Inequality Measures", *Journal of Development Economics*, núm. 32, 1992, pp. 43-67.

del ingreso y dos medidas de Theil), Glewwe ha demostrado que la inflación siempre exagera el grado de desigualdad si la muestra se toma de toda la población en cada punto temporal. Por el contrario, cuando la muestra se toma de diferentes regiones de un país en diferentes momentos, es probable que se subestime la desigualdad.

#### Los aspectos geográficos

Las diferencias entre regiones, principalmente a causa de las distintas bases industriales o agrícolas, pueden contribuir a las diferencias entre los ingresos. Según Karoly,<sup>23</sup> una fuente principal del aumento global de la desigualdad fue un cambio en el empleo de las industrias del sector manufacturero a las del sector de servicios, donde hay más empleos de salarios bajos y menos de salarios medios y altos.

Nuestra base de datos no disponía de una variable que identificara las zonas urbanas a diferencia de las rurales; es bien sabido que los salarios en las grandes ciudades suelen ser más altos que en las zonas rurales. Charles T. Haworth, James E. Long y David W. Rasmussen han demostrado que mientras más grande sea un área metropolitana, mayor será el grado de desigualdad relativa en los ingresos.<sup>24</sup>

#### El tamaño de la familia

Aunque tal vez no contribuya al ingreso, es importante tener en cuenta el tamaño de las familias al analizar datos de muestras de hogares. Se obtiene con ello una idea de los niveles de vida per cápita.

<sup>23</sup> Karoly, p. 107.

<sup>24</sup> Charles T. Haworth, James E. Long y David W. Rasmussen, "Income Distribution, City Size, and Urban Growth", *Urban Studies*, núm. 15, 1978, pp. 1-7. Véanse también Toby L. Parce, "Race, Regional and Labor Markets and Earnings", *American Sociological Review*, núm. 44, 1979, pp. 262-279; Tom S. Sale, "Interstate Analysis of the Size Distribution of Family Income, 1950-1970", *South Economic Journal*, núm. 40, 1974, pp. 434-441; Joel I. Nelson, "Income Inequality: The American States", *Social Science Quarterly*, núm. 65, 1984, pp. 854-860.

## Consideraciones de política pública

En nuestro análisis, identificamos los sectores más indigentes de la población: negros, mujeres y, en particular, madres solteras. También señalamos los factores que más contribuyen a la desigualdad de los ingresos. Las políticas que sirven como antídoto contra la desigualdad deben dirigirse a estos factores que contribuyen a ella, es decir, al sexo y a la raza, para eliminar la disparidad que crean.

- Puesto que la educación guarda una correlación positiva con el ingreso, debe utilizarse como herramienta para luchar contra la desigualdad. Una política eficaz daría prioridad a la educación y a la capacitación laboral entre los sectores más necesitados de la población.
- Las familias de madres solteras deben recibir especial atención. Si se ofrece cuidado para los hijos de estas familias se daría libertad a quienes las encabezan para buscar empleo.
- Para enfrentar el problema del incentivo para no trabajar, un subsidio a los sueldos impulsaría a la gente a trabajar para recibir la prestación.
- Algo similar al subsidio a los sueldos sería un programa de apoyo laboral en el que los beneficiarios se vieran obligados a trabajar para recibir la prestación. Por ejemplo, el trabajo podría realizarse en proyectos públicos, como la construcción de carreteras.
- Puesto que un elemento importante en la desigualdad durante los años estudiados fue el crecimiento de la población adinerada, una opción de política sería dirigir los ingresos a quienes menos obtienen. Por ejemplo, un programa que gravara con impuestos altos a los ricos y dirigiera esos impuestos directamente a programas de educación y capacitación para los pobres.
- Un programa de becas para educación superior: Se deben promover programas de préstamo y disposición de fondos para facilitar el acceso a la educación.

Anexo A. Cuadro de estadísticas de regresión

	Sin nivel medio	Nivel medio	Universitario	Posgrado	Raza	Sexo	Edad
1970	9.545	0.399	0.610	0.923	-0.221	-1.040	0.006
estadístico <i>t</i>	[0.0726272]	[0.0430744]	[0.0651991]	[0.0836226]	[0.0672959]	[0.0455508]	[0.0014112]
	131.43	9.259	9.36	11.034	-3.287	-22.828	4.594
1973	9.643	0.343	0.650	0.789	-0.192		0.004
estadístico <i>t</i>	[0.0727452]	[0.0448963]	[0.0650122]	[0.0864336]	[0.0746016]		[0.0014189]
	132.555	7.648	10.004	9.126	-2.57		3.13
1976	9.609	0.414	0.797	0.911	-0.194	-0.876	0.000
estadístico <i>t</i>	[0.0697104]	[0.0441279]	[0.0605103]	[0.0765949]	[0.0621545]	[0.0417984]	[0.0012141]
	137.842	9.390	13.169	11.890	-3.117	-20.963	-0.097
1979	10.005	0.389	0.776	0.912	-0.239	-1.039	-0.009
estadístico <i>t</i>	[0.0698912]	[0.0449392]	[0.0613134]	[0.0806488]	[0.0603461]	[0.0417816]	[0.0011835]
	143.156	8.657	12.649	11.313	-3.965	-24.878	-7.568
1982	9.931	0.456	0.868	1.068	-0.236	-0.951	-0.011
estadístico <i>t</i>	[0.0726645]	[0.0471279]	[0.0632469]	[0.0847548]	[0.0618253]	[0.0420062]	[0.001182]

## Anexo A. Conclusión

	Sin nivel medio	Nivel medio	Universitario	Posgrado	Raza	Sexo	Edad
estadístico t	136.663	9.672	13.721	12.605	-3.819	-22.639	-9.050
1985	9.940 [0.0754074]	0.534 [0.049363]	0.969 [0.065185]	1.201 [0.0820636]	-0.349 [0.0654096]	-0.876 [0.0438073]	-0.012 [0.0011964]
estadístico t	131.811	10.820	14.870	14.636	-5.329	-19.995	-10.308
1988	10.221 [0.0723169]	0.491 [0.0478799]	0.978 [0.0628]	1.261 [0.081576]	-0.339 [0.06117]	-0.833 [0.0421548]	-0.019 [0.0011232]
estadístico t	141.331	10.263	15.570	15.462	-5.548	-19.763	-16.593

## Anexo B. Medidas de la desigualdad: una nota metodológica

VLOG = Varianza del logaritmo del ingreso

Tiene varias ventajas medir la desigualdad basándose en las transformaciones logarítmicas del ingreso. La transformación logarítmica convierte la escala de ingresos en una escala de distancias proporcionales. Aumenta las distancias entre los ingresos menores y reduce las existentes entre los ingresos más altos. Con ello, la distancia entre un ingreso de \$100 y uno de \$1 000 sería exactamente igual a aquella entre \$100 000 y \$1 000 000. Esta propiedad nos permite convertir las distribuciones asimétricas de los ingresos (gráfica B.1) en una distribución normal (gráfica B.2).

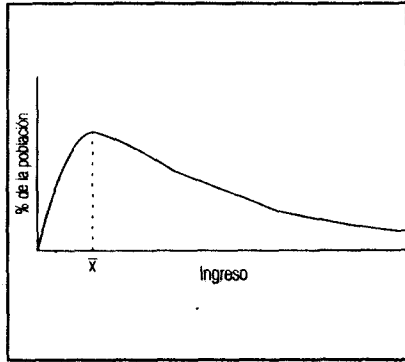
En consecuencia, las diferencias dentro de los logaritmos del ingreso son proporcionales. Un incremento uniforme proporcional en todos los ingresos no altera las diferencias entre sus logaritmos. Esto justifica el uso de la varianza del logaritmo de los ingresos como un índice de la desigualdad relativa.

$$\text{Var}(\text{LogIngreso}) = \sum_{i=1}^n \frac{(\log Y_i - \log \bar{Y})^2}{n}$$

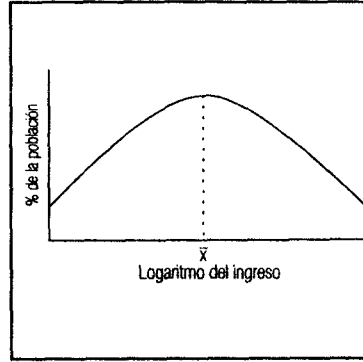
El ingreso promedio de arriba puede calcularse, ya sea por la media aritmética, ya sea por la media geométrica, cuyo logaritmo es el promedio de los logaritmos de los ingresos. La varianza del logaritmo del ingreso es una medida relativa porque permanece constante si se incrementan uniforme y proporcionalmente los ingresos. La siguiente fórmula puede ilustrar mejor este punto:

$$\text{Var}(\text{LogIngreso}) = \frac{1}{n} \sum_{i=1} \left[ \log \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right) \right]^2$$

Esta expresión muestra que los ingresos están sujetos al ingreso promedio. Por tanto, un aumento uniforme y proporcional de los ingresos no modifica el valor del miembro izquierdo de la ecuación. Mientras que para los extremos del otro miembro (el miembro con ingreso alto), una transferencia entre dos niveles de ingreso altos no necesariamente reduce el valor del índice. El índice basado en la transformación logarítmica da entonces mayor importancia y peso a las transferencias



Gráfica B.1



Gráfica B.2

entre los ingresos bajos. Puesto que lo que nos ocupa en este artículo particularmente son los efectos de las prestaciones sociales sobre el ingreso, la varianza del logaritmo del ingreso parece más adecuada para este fin.

### El coeficiente de Gini

El coeficiente de Gini es la medida de la desigualdad que más ampliamente se utiliza. Sin embargo, decidimos no emplear esta medida, pues no resulta ser la más apropiada para nuestro estudio.

El índice de Gini es la media aritmética de todas las desviaciones entre el ingreso de un grupo, multiplicado por el ingreso promedio y después dividido entre dos:

$$G = \sum_{i,j}^n \frac{y_i - y_j}{2n^2 \bar{y}}$$

El índice de Gini se puede describir gráficamente como el doble del área entre la curva de Lorenz y la línea diagonal que divide el diagrama de Lorenz. Vale la pena recordar que el valor absoluto de las desviaciones es positivo para aquellos valores que antes eran negativos. Las desviaciones media, absoluta y relativa pueden mostrar el rango del ingreso por encima y por debajo del ingreso promedio. El índice de Gini es la mitad de esa desviación media relativa.

Cada desviación absoluta en esta medida se puede expresar como la suma de dos ingresos menos dos veces el más bajo:

$$y_i - y_j = y_i + y_i - 2\text{Min}(y_i, y_j)$$

Al introducir esto en la fórmula del coeficiente de Gini obtenemos:

$$G = 1 - \left(\frac{1}{ny}\right) \sum_{i,j}^n \text{Min}(y_i, y_j)$$

$$G = 1 - \left(\frac{1}{n}\right) \sum_{i,j}^n \text{Min}(q_i, q_j)$$

donde  $q_i$  y  $q_j$  son las proporciones del ingreso de los individuos  $i$  y  $j$ , respectivamente. Esta forma alterna de calcular el índice de Gini muestra que este índice no se ve afectado por la cantidad de ingreso nominal de los individuos sino por su posición relativa con respecto a los demás.

Además, el coeficiente de Gini ignora la relación entre las prestaciones sociales de una persona y su ingreso. A diferencia de los índices en donde los efectos de las prestaciones dependen de la desviación absoluta entre los ingresos, el índice de Gini sólo tiene en cuenta el número de individuos en cierto grupo de ingresos, no el monto del ingreso. Así, el índice de Gini da más peso a la transferencia de ingresos cerca de la moda de la distribución que a los extremos. Puesto que nos interesa más observar los efectos de las prestaciones en los extremos, en especial el más bajo, el coeficiente de Gini habría restringido nuestro objetivo.<sup>25</sup>

### Referencias bibliográficas

- Aigner, D.J. y A.J. Heins (1967), "The Determinants of Income Inequality", *The American Economic Review*, marzo-junio, pp. 176-179.
- Blackburn, L. Mckinley y David E. Bloom (1987), "Earnings and Income Inequality in the U.S.", *Population and Development Review*, vol. 13, núm. 4, pp. 575-609.
- Braun, Denny, "Multiple Measurements of U.S. Income Inequality", *The Review of Economics and Statistics*.

<sup>25</sup> Véase un análisis detallado de las propiedades del coeficiente de Gini en Amartya Sen, *On Economic Inequality*, Oxford University Press, 1973, capítulo 2. Véase una manipulación formal del índice y de su fórmula en Nanak C. Kakwani, *Income Inequality and Poverty. Methods of Estimation and Policy Applications*, Washington, The World Bank/Oxford University Press, 1980, capítulo 5.

- Browning, Edgar K. (1991), "Valuation of In-Kind Transfers and the Measurement of Poverty", *Public Finance Quarterly*, vol. 19, núm. 2, abril, 123 pp.
- Burtless, Gary (1990), "The Economist's Lament: Public Assistance in America", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 1, invierno, pp. 57-78.
- Burtless, Gary (1968), "The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence", en Alicia H. Munnell (comp.), *Lessons from the Income Maintenance Experiments* (Actas de una conferencia presentada en Melvin Village, NH), pp. 22-52.
- Burtless, Gary y Robert Haveman (1985), "Taxes, Transfers, and Labor Supply: The Evolving Views of U.S. Economists", *The Relevance of Public Finance for Policy-Making*, Madrid, pp. 127-145.
- Congress of the United States, Congressional Budget Office (1988), *Trends in Family Income: 1970-1986*, CBO Study, febrero.
- Dazinger, Sheldon H., "Recent Trends in Poverty and the Antipoverty Effectiveness of Income Transfers", en Sheldon H. Dazinger y Kent E. Portney (eds.), *The Distribution Impacts of Public Policies*, Nueva York, St. Martin's Press, capítulo 3.
- Dazinger, Sheldon H., Peter Gottschalk y Eugene Smolensky, "How the Rich Have Fared, 1973-1987", *American Income Inequality*, vol. 79, núm. 2, pp. 310-314.
- Dooley, Martin y Peter Gottschalk (1984), "Earnings among Males in the United States: Trends and the Effect of Labor Force Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 92, núm. 1, pp. 59-87.
- Gueron, Judith M. (1990), "Work and Welfare: Lessons on Employment Programs", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 1, invierno, p. 79.
- Harrison, Bennett, Chris Tilly y Barry Bluestone (1986), "Wage Inequality Takes a Great U-Turn", *Challenge*, pp. 26-32.
- Haslag, Joseph y Lori L. Taylor (1993), "A Look at Long-Term Developments in the Distribution of Income", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, núm. 1, 1929 pp.
- Haveman, Robert (1988), *Starting Even: An Equal Opportunity Program to Combat the Nation's New Poverty*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Hill, Martha (1992), *The Panel Study of Income Dynamics: A User's Guide*, Newbury Park, Cal., Sage Publications.
- Karoly, Lynn A. (1992), "Changes in the Distribution of Individual Earnings in the United States: 1967-1986", vol. 74, núm. 1, febrero, pp. 107-115.
- Kakwani, Nanak C. (1988), "Income Inequality and Poverty", en *Methods of Estimation and Policy Applications*, Washington, The World Bank-Oxford University Press, capítulo 5.
- Lawrence, Emily C. (1991), "Poverty and the Rate of Time Preference: Evidence from Panel Data", *Journal of Political Economy*, vol. 99, núm. 1, p. 54.
- Menchik, Paul, L. (1991), "The Distribution of Federal Expenditures", *National Tax Journal*, núm. 44, p. 269.

- Livada, Alexandra (1991), "Income Inequality in Greece: A Statistical and Econometric Analysis", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 53, núm. 1, pp. 69-81.
- Osberg, Lars (1984), *Economic Inequality in the United States*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe.
- Page, Benjamin I. (1993), *Who Gets What From Government*, Berkeley, University of California Press.
- Peterson, Wallace C. (1991), *Transfer Spending, Taxes, and the American Welfare State*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Phillips, Kevin (1990), *The Politics of Rich and Poor*, Nueva York, Random House.
- Plotnick, Robert, Sheldon Dazinger y Robert Haveman (1981), "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, septiembre, núm. 19, pp. 975-1028.
- Plotnick, Robert (1982), "Trends in Male Earnings Inequality", *Southern Economic Journal*, enero, núm. 48, pp. 724-732.
- (1984), "The Redistributive Impact of Cash Transfers", *Public Finance Quarterly*, enero, vol. 12, núm. 1, pp. 27-50.
- Ram, Rati (1990), "Educational Expansion and Schooling Inequality: International Evidence and Some Implications", *Review of Economics and Statistics*, núm. 72, p. 266.
- Sen, Amartya (1973), *On Economic Inequality*, Oxford University Press, capítulo 2.
- Slottje, Daniel J., "Change in the U.S. Income Distribution from 1970 to 1980", *The Journal of Human Resources*, vol. XXV, núm. 2, pp. 267-274.
- Smeeding, Timothy M. (1984), "The Anti-Poverty Effect of In-Kind Transfers: A 'Good Idea' Gone Too Far?", en Richard Goldstein y Stephen M. Sachs (eds.), Rowman and Allanheld Publishers, capítulo 7.
- Stiglitz, Joseph (1988), *Economics of the Public Sector*, Nueva York, W.W. Norton.
- Survey Research Center (1988), *A Panel Study of Income Dynamics: Procedures and Tape Codes 1985 Interviewing Year*, Wave XVIII, vol. 1, suplemento Ann Arbor, Institute For Social Research, The University of Michigan.
- U.S. Congress (1977), "Poverty Status of Family Under Alternative Definitions of Income", Documento base, núm. 17, enero.
- "Real Life Poverty in America" (1990), A Center on Budget and Policy Priorities and Families, USA Foundation Report.
- "Welfare Evaluations of State Income Distributions" (1992), *Social Science Quarterly*, pp. 168-169.

## La reforma del Estado en México: alcances y límites

José Luis Méndez

**E**n 1994, México está de nuevo viviendo un fin de sexenio muy difícil. La rebelión de Chiapas, varios asesinatos —como el del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional— y una ola de secuestros y bombas, entre otras cosas, han oscurecido y hecho muy incierto el panorama nacional. Esta situación es el resultado de causas diversas. Sin embargo, debe resaltarse que tiene lugar después de 10 años de que el gobierno mexicano inició la transición hacia un nuevo modelo económico. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) terminó de definir dicho modelo; lo bautizó con el nombre de “liberalismo social” y ejecutó una “reforma del Estado” basada en él.

En estos momentos todavía faltan seis meses para que termine el actual sexenio y, aún más importante, faltan por efectuarse las elecciones presidenciales de agosto de 1994. Con todo, ya es posible evaluar algunos aspectos del gobierno de Salinas de Gortari. Además, la preocupante situación de mediados de 1994 exige una reflexión seria y aguda, a la vez que responsable, sobre los alcances y límites de la reforma del Estado, la política de desarrollo de estos cinco años y medio y, por lo tanto, sobre algunas de las tareas que el próximo gobierno deberá enfrentar de inmediato. El objetivo del presente artículo es aportar elementos para dicha evaluación.

---

Profesor de El Colegio de México.

Algunas de las secciones e ideas de este artículo están basadas en el ensayo “Mexico under Salinas: Towards a New Record for One Party's Domination?”, publicado a principios de 1994 en *Governance*, Basil Blackwell y Asociación Internacional de Ciencias Políticas.



Desde una perspectiva histórica, el modelo "liberal social" de los años ochenta representa el cuarto intento de México para alcanzar lo que ha sido su meta principal por siglos: la "modernidad" o, en otras palabras, una nación efectivamente integrada en lo económico, lo político y lo social (Meyer, 1992). Ante este nuevo intento, la pregunta central es obvia: ¿logrará, a diferencia de los intentos anteriores, acercarnos finalmente al tan ansiado puerto de la modernidad?

Es difícil dar una respuesta definitiva a esta pregunta. En ese sentido, México ha estado cruzado por un debate en torno al modelo liberal-social. Para algunos observadores, la apertura económica traerá un mayor crecimiento y, con ello, mayor empleo y mayores recursos para atacar la desigualdad y otros graves problemas internos; también se ha sostenido que dicha apertura implicará una mayor democracia. Sin embargo, para otros el modelo ha traído y traerá mayor desempleo, mayor concentración y desnacionalización de la riqueza así como un mayor autoritarismo.

Este artículo no pretende explicar el surgimiento o predecir con seguridad los efectos del modelo liberal-social; más bien, intenta llevar a cabo una presentación y evaluación de dicho modelo y sus riesgos potenciales, para luego hacer dos señalamientos centrales en torno al debate arriba indicado. El primero de éstos es que, pese a logros significativos que se deben reconocer, sobre todo de orden macroeconómico, el modelo salinista ha tenido también limitaciones importantes. Una de ellas la expresó cruentamente la rebelión de Chiapas en enero de 1994; manifestó que las reformas políticas y la política social, con todo y su importancia, no tuvieron la profundidad o la eficiencia suficiente para evitar que esos grupos se rebelaran. Como se verá, en mi opinión hay también otras insuficiencias de la política de desarrollo de Salinas de Gortari, sobre las cuales aún habrá que trabajar fuertemente en el futuro. Así, la primera y segunda partes de este artículo presentan y evalúan los alcances y límites de la reforma del Estado emprendida por Salinas de Gortari.

El segundo señalamiento respecto al debate es que, aparte de los problemas en relación con la selección, magnitud o ejecución de las políticas públicas, hay un problema estructural básico: la naturaleza de nuestro sistema político-administrativo, que si bien es más compleja de lo que se suele pensar, aún es en gran medida vertical.<sup>1</sup> En este

<sup>1</sup> Se puede calificar al sistema político-administrativo como vertical, sobre todo en la medida en que tradicionalmente ha tenido un sistema electoral controlado por el ejecutivo federal y un

sentido, creo que las probabilidades de que el modelo liberal-social termine por acercarnos significativamente a una nación más integrada y estable, y a un Estado con suficiente legitimidad, son aún menores si no se cambia dicho sistema. A este respecto, a mediados de 1994 se percibían dos problemas pendientes que quisiera abordar brevemente a continuación.

Poco a poco, y de manera acelerada en 1994, el gobierno de Salinas de Gortari ejecutó cambios importantes en el sistema electoral. Sin embargo, aún falta ver hasta qué punto este problema en efecto se ha resuelto y podemos tener una transición gubernamental estable. Ésta depende de que, más allá de los cambios en las formas, el gobierno y los diferentes partidos se comporten responsablemente, garantizando el primero prácticas electorales limpias y aceptando los segundos los resultados de elecciones transparentes. Éste es sin duda un problema central: si el acuerdo y la responsabilidad de los actores no se impone, el país podría entrar en la senda de la inestabilidad y la violencia, que a nadie conviene.

Si bien por un lado ha llevado a cambios importantes, esta orientación ha circunscrito en gran medida lo electoral a una agenda de cambio institucional que debería ser más amplia. El problema electoral ha absorbido la mayor parte de la atención en el debate mexicano sobre la democracia. Esto es producto de que en los partidos ha encontrado grupos directamente interesados y con poder de movilización.

No obstante, por no contar con interesados visibles, organizados o poderosos, hay otro problema que a lo largo del sexenio fue relegado

estilo de formulación y ejecución de las políticas públicas "de arriba hacia abajo". Por razones propias del debate político-ideológico, el grado de este verticalismo ha tendido a ser negado o exagerado. Creo que una visión más objetiva del sistema reconocería la existencia de una significativa verticalidad pero también de otras tres tendencias que hacen que el sistema sea complejo: 1) a lo largo de su historia, ciertos actores, como los líderes obreros y empresariales (especialmente los últimos), la prensa, la Iglesia, los partidos o el gobierno estadounidense han sido interlocutores importantes del presidente; 2) México es un país con un territorio medianamente extenso y con cerca de 85 millones de habitantes. A fin de poder proporcionar los servicios a lo largo de la nación, se ha tenido que desarrollar una compleja red burocrática a los niveles federal, estatal y municipal. Obviamente, incluso un presidente fuerte y centralista no puede controlar cada uno de los puntos de este sistema multiescalonado, y 3) de los años treinta a la fecha ha habido una cierta, aun cuando obviamente insuficiente, circulación de élites cada seis años (Méndez, 1993, y Méndez, 1991).

La complejidad de la formulación e implementación de las políticas, frecuentemente ignorada por los observadores, ha implicado un Estado mexicano más "politizado" (Chalmers, 1977) de lo que usualmente se piensa. Con todo, el grado de politización del sistema varía por sector, región y tipo de actores. Chiapas ha sido, por ejemplo, un estado en que el verticalismo del sistema se ha expresado claramente desde hace mucho tiempo.

no sólo por el gobierno sino en general por los partidos, la opinión pública y la academia. Me refiero al importante déficit de legitimidad proveniente de la falta de confianza del ciudadano común en la política, en los partidos y en la gestión pública en general. Así, en 1987, 81 y 78% de los mexicanos creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente (Alducín, 1991, p. 188). En 1991, uno de cada cinco expresó tener confianza en el gobierno y sólo 12% dijo respetar el proceso político (Camp, 1993a, basado en la Encuesta Mundial de Valores de 1991). A diferencia de otros países, las instituciones estatales y burocráticas son claramente en las que los mexicanos menos confían; datos de Camp revelan una clara falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá) (Camp, 1993, pp. 57-59, 71). En 1992, 56% de los mexicanos no favorecía a partido alguno (Basáñez, 1992).

No creo que el problema de la legitimidad de gestión haya sido menos urgente que el problema electoral y, por lo tanto, que deba dejarse para después. Aparte del hecho ya mencionado de que sin una democracia político-administrativa será difícil que México alcance o mantenga políticas efectivas en contra de la desigualdad, hay otras razones que otorgan una importancia central a la problemática político-administrativa. Así, la tercera parte de este artículo se centra en la definición, justificación y posibles soluciones a este problema. Creo que por haberse abordado menos, la discusión del mismo probablemente constituya la parte más interesante del ensayo y el lector bien puede leerla primero.

A mi parecer, sería un grave error político y público concebir al campo de lo político-administrativo como un área insustancial para la legitimidad y la democracia y que no amerita cambios urgentes, ya sea porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no proponga cambios político-administrativos de fondo o porque los partidos de oposición vean cualquier propuesta en este sentido como un instrumento "diversionista" del partido en el poder. Ello implicaría caer en el error de pensar que la burocracia sólo administra las políticas públicas, o que los problemas públicos se resolverán tan sólo abriendo la posibilidad de alternancia política, elaborando nuevas "soluciones" o utilizando nuevos instrumentos administrativos (Kliksberg, 1989). Semejante postura no estaría reconociendo el gran déficit de capacidad administrativa existente en México (que es general en América Latina y que se debe, entre otras cosas, al subdesarrollo de nuestros servicios de carrera; véase Kliksberg, 1989) ni la profunda complejidad y dificultad que todo programa público implica (las cuales son aún mayores en los

años noventa; Méndez, 1993a). De mantenerse esta postura, cualquier nuevo gobierno podría decepcionar rápidamente y conducir a niveles más preocupantes de desencanto ciudadano con la política. En mi opinión, el interés público y las necesidades actuales de los mexicanos exigen una mayor conciencia de que muchos de los problemas administrativos están ligados a ciertas problemáticas que son comunes a regímenes o gobiernos de distinto signo ideológico. Por lo tanto, no creo que la oposición deba esperar para después de su eventual llegada al poder para presionar por estos cambios. En este sentido, si bien la creciente democratización y pluralidad activarán algunos de los aspectos formales de nuestra democracia que han permanecido inactivos (como la división de poderes y el federalismo), aún es necesario hacer cambios de fondo, y no sólo en lo electoral. El reto en ese sentido es reducir la hoy tajante separación entre el ciudadano, por un lado, y la política y la toma de decisiones, por el otro, y creo que el gobierno que inicie en 1994 le debe dar prioridad.

→ El tema de la democracia y la eficiencia político-administrativas todavía enfrenta el problema de colarse a la agenda nacional mexicana, dominada por políticos partidistas profesionales a quienes no les ha llamado mucho la atención. En parte, el problema es que después de un periodo en que la reforma administrativa y la planeación democrática representaron sólo "mucho ruido y pocas nueces", los estudiosos de estos temas no han podido formular o "vender" soluciones convincentes. Esto se debe en gran medida a que la investigación sobre administración pública es extremadamente escasa en nuestro país. A su vez, dicha situación está en parte relacionada con el hecho de que los investigadores mexicanos han tendido a ver a la administración pública como algo meramente instrumental, aunque también a las dificultades que éstos han tenido para obtener información. ←

### Las reformas salinistas

En 1988-1993 Salinas de Gortari tuvo éxito en dos empresas. Primero, en términos macroeconómicos, puso al Estado y a la economía en orden. Segundo, fue capaz de culminar una "Reforma del Estado" (iniciada por Miguel de la Madrid) a fin de implementar un nuevo modelo de desarrollo, el del "liberalismo social". Esto, conjuntamente con golpes espectaculares contra los cacicazgos sindicales en Pemex y el SNTE, empresarios corruptos (Legorreta) y policías sospechosos (Zorrilla),

bizo que la legitimidad de Salinas y la Presidencia se recuperara en los primeros años del sexenio. A continuación describiré las principales políticas de Salinas, para luego evaluarlas en la siguiente sección.

### Políticas macroeconómicas

En 1988 Salinas transformó el déficit público de alrededor de 12% del PIB en un superávit de 0.5% en 1992 (*El Financiero*, 14 de marzo de 1993, p. 4). Esto se debió en parte a un aumento de la recaudación fiscal, ya que entre 1988 y 1993 los ingresos tributarios se incrementaron 32% en términos reales (Rebolledo, 1993, p. 120).

Entre 1989 y 1990 México logró una reorganización y una reducción significativa de su deuda externa. Según datos del gobierno federal, su monto disminuyó de 68.3 a 21.0% del PIB entre 1988 y 1993, y su costo bajó de 18.2 a 3.1% del PIB (Consejo Consultivo, 1994, p. 35). Hasta qué punto el problema de la deuda ha sido resuelto está sujeto a discusión (Castañeda, 1993, p. 65), pero el acuerdo de 1989 ciertamente llevó a tasas de interés más bajas y a mayores entradas de capital.

A través de la organización formal de un "pacto" entre la clase obrera, empresarial y el Estado (iniciado en 1987), así como de una política monetaria y de salarios restrictiva, Salinas redujo la inflación de 51.7 en 1988 a 19.7% en 1989, 29.9% en 1990, 18.8% en 1991, 11.9% en 1992 y 8.0% en 1993 (sin embargo, debe notarse que las organizaciones laborales han cuestionado estas cifras inflacionarias). El PIB creció 1.3, 3.4, 4.4, 3.6, 2.6 y 0.4% (preliminar) en los mismos años. De 1988 a 1992 los salarios generales en la mayoría de los sectores se estabilizaron o crecieron en términos reales (OCDE, 1992, p. 60). La tasa de desempleo abierto comenzó a descender a partir de 1989. Las reservas internacionales fueron aumentando. Las exportaciones petroleras cayeron de 80% del total de exportaciones en 1982 a 30% en 1991 (este porcentaje seguiría disminuyendo en 1992 y 1993).

En octubre de 1993 se firmó de nuevo el pacto para el periodo enero-diciembre 1994. Según Salinas, ésta será la fase "más generosa del pacto", ya que implicará una recuperación del salario mínimo de entre 16 y 18%, así como reducciones de impuestos para individuos y empresas (Del Muro, 1993, p. 9). El gasto público para la promoción económica y social será mayor este año y, además, su ejercicio fue recalendarizado después de la rebelión de varios miles de campesinos en

Chiapas en enero de 1994. No obstante este hecho, el ingreso de México a la OCDE fue aceptado a principios de este año.

### La reforma del Estado

Tal como el propio Salinas ha dicho, esta reforma significa básicamente tres cosas: 1) el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía; 2) la sustitución de "Estado propietario" por el "Estado promotor", y 3) el surgimiento del "Estado solidario". Como Luis Aguilar ha resaltado (1992, p. 209), dos líneas de razonamiento estuvieron detrás de esta reforma. Por un lado, Salinas argumenta que la propiedad y el excesivo intervencionismo llevó a la mala administración de empresas y programas. Por el otro, arguye que un Estado muy grande es incapaz de atender sus objetivos más importantes, esto es, sus funciones sociales y nacionalistas.

1) Así, en primer lugar, Salinas desmanteló el intervencionismo estatal en la economía a través de una privatización y desregulación sustanciales: privatizó la mayoría de las grandes empresas, así como los bancos. En este sentido, se privatizó Teléfonos de México, las dos principales líneas aéreas y el canal estatal de televisión (entre otras compañías). Pemex no fue privatizado, pero fue reorganizado. Entre diciembre de 1982 y diciembre de 1988, el número de empresas públicas pasó de 1 155 a 646. En diciembre de 1992 eran sólo 217 (Rogozinski y Casas, 1993, p. 54). La inversión pública total pasó de 8% del PIB en 1982 a 3.6% en 1992 (OCDE, en Meyer, 1993a, p. 34).

En cuanto a reducir la regulación del mercado, Salinas rompió abiertamente con varias tradiciones (para una revisión de todas las reformas véase Levy, 1993). Entre sus principales medidas estuvieron las siguientes. Primero, cambió el artículo 27 constitucional, permitiendo la venta, renta y compra de tierra ejidal. Segundo, limitó drásticamente los controles de precios. Tercero, eliminó algunas restricciones importantes para el transporte de carga nacional. Cuarto, redujo las restricciones de la inversión externa y del mercado financiero. Quinto, además de la eliminación de exenciones fiscales y subsidios a empresas realizada en el sexenio de De la Madrid (el total de subsidios públicos se redujo de 12.8% del PIB en 1983 a 4.1% en 1988) (OCDE, 1992, p. 143), el Congreso aprobó recientemente una ley de "estándares" y otra de regulación de monopolios. Sexto, Salinas abrió la economía

a la competencia extranjera (para 1992 la tarifa promedio estaba ligeramente por arriba de 10% y casi no había ya permisos de importación) (OCDE, 1992). Como es bien sabido, en 1991 Salinas inició negociaciones para un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), revirtiendo una larga tradición antiEstados Unidos. El TLCAN parece haber sido el resultado de la constatación por parte del Presidente de que, sin dicho acuerdo, México nunca podría obtener el flujo de capital necesario para financiar el enorme déficit comercial asociado a un mayor crecimiento, para no hablar de la necesidad social y de infraestructura. En los 18 meses siguientes a la apertura de las negociaciones para el TLCAN, México atrajo entre 22 y 27 billones de dólares. Para algunos observadores, éste ha sido el mayor éxito de Salinas de Gortari (Castañeda, 1993, p. 61). Después de aprobados los acuerdos paralelos en materia de medio ambiente, estándares laborales y salvaguardas en noviembre de 1993, el tratado comercial entró en vigor en enero de 1994.

2) Un segundo aspecto de la reforma de Estado salinista es el paso del "Estado propietario" al "Estado promotor". Esto ha significado básicamente limitar los programas estatales industriales a áreas específicas (por ejemplo la automotriz), exportaciones, productividad, así como pequeñas y medianas empresas (las cuales presuntamente crean la mayoría de los nuevos empleos). En este sentido, por ejemplo, el principal banco de desarrollo, Nacional Financiera (antes concentrado en apoyar a las paraestatales), como algunos bancos regionales, fueron reorientados hacia las pequeñas y medianas empresas. El programa de pequeñas empresas ha sido ampliamente difundido. Ha habido también un Acuerdo Nacional de Productividad y Calidad (1992) y otro para la Modernización de la Educación (1993), así como un Servicio Nacional de Empleo que ofrece becas de capacitación (reforzado a mediados de 1994). También se ha impulsado desde 1993 el otorgamiento de créditos hacia el campo, a través del programa "Procampo". La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992 representó un importante impulso al ahorro interno y en esa medida a los créditos.

3) El tercer aspecto de la reforma de Salinas es el surgimiento del "Estado solidario". Desde 1989, Salinas ha implementado un "programa de solidaridad" (Pronasol), el cual contempla una amplia variedad de programas, pero ha estado dirigido en gran medida a apoyar las obras públicas en las zonas más pobres (alrededor de 50% de los recursos ejercidos de 1989 a 1992). El programa ha significado mayores esfuerzos y precisión en la política social. Pronasol habla de una "nueva

política social" basada en cuatro principios. Primero, "procesa las iniciativas y demandas, en lugar de imponer soluciones" (González, 1993, p. 190). Segundo, "una completa y eficaz" participación popular en la formulación, implementación y evaluación de proyectos. Tercero, instrumentos "solidarios" de las políticas, en las cuales los fondos públicos se complementaron con contribuciones locales; "está basada en una corresponsabilidad que termina con el paternalismo". Y cuarto, "está basada en la transparencia, honestidad y eficiencia del uso de los fondos de la nación" (González, 1992, p. 190).

Los gastos de la política social se habían reducido durante la administración de De la Madrid. En 1988 los gastos de salud, educación y bienestar fueron de 5.6% del PIB, comparados con 8.2% del promedio de 1981-1982 (OCDE, 1992, p. 107). La infraestructura, educación, salud y niveles de bienestar se deterioraron notablemente. La pobreza aumentó. A finales de los años ochenta cerca de 32% de la población estaba por debajo de la "línea de pobreza" oficial (Loeza, 1992, p. 63). De acuerdo con las cifras oficiales, 20% vivía en extrema pobreza en 1987 (OCDE, 1992, pp. 118-122). Durante este periodo la inmigración ilegal a Estados Unidos se incrementó significativamente; el porcentaje de gente nacida en México que vive en Estados Unidos pasó de 18 a 24% del total de gente nacida fuera de ese país (Lozano, 1992, p. 55.) (Hoy en día, los ciudadanos de origen mexicano son la segunda minoría después de los negros).

Salinas invirtió las tendencias a la baja en el gasto social. Los gastos en salud, educación, desarrollo urbano, solidaridad y abasto social como porcentaje del PIB comenzaron a aumentar de 1989 en adelante (1988: 6.3% del PIB; 1989: 6.6%; 1990: 6.8%; 1991: 7.7%; 1992: 8.6%; 1993: 9.5% [estimado] y 1994: 10.2% [estimado] [Consejo Consultivo, 1994, p. 39]). Hacia finales de 1993 el gasto social habría crecido 78% en términos reales, comparado con 1988 (Sedesol, 1993, p. 234).

Si bien en 1989 el Pronasol representaba 1.1% del gasto neto total, 3.0% del gasto programable y 4.2% del gasto social, para 1992 esos porcentajes eran 3.6, 6.3 y 7.0% respectivamente; además, debe destacarse que si en 1989 representaba 6.6% de la inversión total y 33.3% de la inversión en desarrollo social, para 1992 esos porcentajes eran 17.3 y 49.3%, respectivamente (Consejo Consultivo, 1994, pp. 48-49). La inversión en Pronasol pasó de 0.45% del PIB en 1989 a 1% en 1991 (Sedesol, 1993, p. 234). Su presupuesto pasó de 680 millones de dólares a 2 500 millones en 1993, con aumentos anuales de 36% (Cornelius, Craig y Fox, 1994, p. 8).

A partir de 1991, el Pronasol se convirtió en el programa más difundido de la administración salinista. Una porción significativa de la distribución del dinero a los estados ha sido canalizada a través de este programa. Desarrolló lentamente una red administrativa a lo largo de la nación, la cual a decir del Presidente ha llegado a incluir 150 000 comités locales, coordinados por delegados del programa en cada estado. El programa señala que cada comité es elegido por la comunidad con objeto de ayudarla a identificar y resolver sus principales problemas, a través de mecanismos colectivos y "público-privados". Este programa ha crecido mucho más rápido que cualquier otro. Como dicen Cornelius, Craig y Fox (1994, p. 8), será difícil identificar otro programa gubernamental del periodo posrevolucionario cuya penetración en la sociedad mexicana haya sido tan rápida y extensa.

El manejo y distribución de recursos, el hecho de que ha sido uno de los programas más favorecidos por el Presidente y que estuvo encabezado por uno de los entonces posibles candidatos a la presidencia por el PRI, convirtió a las delegaciones de solidaridad en estructuras locales poderosas.

#### *La reforma administrativa*

Si bien hizo algunos cambios significativos desde el principio (como la nueva dimensión del secretariado técnico de gabinetes, al que se le dio una mayor fuerza en la coordinación general del gobierno), la nueva visión de Salinas llevó a una reorganización administrativa global en 1992. La estructura administrativa que él heredó fue el resultado de la reforma de 1977. Esta reforma pasó el control de los egresos de la Secretaría de Hacienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), dando como resultado que ésta se convirtiera en la dependencia más fuerte. La idea era liberar el gasto de la Hacienda y hacerlo depender de la planeación del desarrollo más que de los ingresos. Sin embargo, años después la Secretaría de Programación pasó a ser dominada por un grupo proveniente de Hacienda. Este grupo partió de la Secretaría para alcanzar la Presidencia. Para 1992, la SPP había perdido varias de sus funciones y su sentido original, dada la nueva concepción del Estado como una entidad orientada hacia la política social y la promoción económica, en lugar de la gestión y propiedad directa de empresas (Hernández, 1993). Además, la planeación se volvió muy general. Por lo tanto, en 1992 la Secretaría de Programación fue eliminada y el con-

trol sobre los gastos regresó a Hacienda. Con todo, una nueva Secretaría de Desarrollo Social fue creada con base en una de las áreas de la SPP y se le dio el control del Programa de Solidaridad. Así, ésta surgió como un contrapeso al poder de Hacienda. Esta secretaría también absorbió lo que era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A pesar de que tiene varios programas urbanos y ambientales (por ejemplo, un programa para impulsar el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio) y de la creación de un Instituto Nacional de Ecología y una Procuraduría Federal del Medio Ambiente en 1992, el nombre de la nueva secretaría indica que la prioridad es el desarrollo social.

Por otra parte, a partir de 1989 Salinas de Gortari inició un programa de simplificación administrativa y se han tomado medidas simplificadas importantes en varias áreas (Vázquez, 1993, pp. 210-215). Salinas redujo 60 410 puestos en áreas no primarias (lo que representó un corte de 4.3% del empleo público federal), pero aumentó los puestos en 9.4, 13.9 y 28.3% en el sector educativo, de justicia y seguridad, y de salud, respectivamente (Ruiz, 1993, pp. 224-225).

Entre las iniciativas importantes de 1993 podemos contar la transformación del banco central en una entidad autónoma y la creación de una comisión especial para vigilar la implementación de la ley "antimonopolios".

#### *Los cambios político-electorales*

Salinas implementó básicamente tres reformas del sistema electoral. En 1990 tuvieron lugar dos modificaciones importantes. Primero, con la ayuda del PAN, se aprobó la llamada cláusula de gobernabilidad; en consecuencia el partido mayoritario, con sólo ganar 35% de los votos, recibiría automáticamente el número de asientos adicionales que le garantizarían la mayoría simple en el Congreso. Segundo, se crearon un Instituto Federal Electoral (IFE) un tanto más independiente y un Tribunal Electoral. Con un perfil más "profesional", el Instituto ha tratado de mejorar la credibilidad de las elecciones. Por ejemplo, ha estado distribuyendo una credencial para votar con fotografía con objeto de evitar las prácticas fraudulentas.

En agosto de 1993 el Congreso aprobó una segunda reforma política, eliminando la cláusula de gobernabilidad y la (auto) confirmación de resultados electorales por el Congreso. De acuerdo con esta reforma, los resultados electorales serían ahora validados por el Instituto y el

Tribunal Electoral. La reforma también introdujo una mejor representatividad en la Cámara de Senadores, una mejor participación de los partidos de oposición en elecciones estatales y una mejor regulación de los gastos de las campañas políticas, entre otros cambios. En 1994 hubo más cambios; por ejemplo, se redujeron los topes de gastos de las campañas políticas y en junio se nombraron seis consejeros ciudadanos del IFE, todos ellos personalidades reconocidas y bastante independientes. Por vez primera, se dio un debate televisado entre los tres principales candidatos a la Presidencia.

Además, Salinas tomó importantes iniciativas en otras tres áreas políticas. Primero, en 1992 una reforma hace que se reconozca la existencia jurídica de las Iglesias, acabando con su exclusión legal de la política, la educación y la propiedad. Por ejemplo, ahora un sacerdote puede ser electo o tener un cargo público, siempre y cuando abandone su *status* religioso (Rodríguez, 1993, p. 22).

Otra iniciativa política importante fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en 1990, como una entidad parcialmente independiente que puede hacer recomendaciones a los gobiernos acerca de juicios mal manejados u otras irregularidades que afecten los derechos humanos. También se hicieron cambios para imponer una mayor responsabilidad al Ministerio Público, precisar las obligaciones de la policía y los derechos de los sospechosos; en cuanto al campo, se crearon tribunales agrarios y una procuraduría agraria (Rebolledo, 1993, pp. 87 y 150).

Finalmente, Salinas propuso, apoyado por el regente de la ciudad de México, una reforma política del Distrito Federal, según la cual el regente será electo por el Presidente de entre los miembros del partido que resulte mayoritario. La reforma también propuso el fortalecimiento de las hoy aún débiles entidades legislativas y locales del Distrito Federal.

## Evaluación general de las reformas

### *Políticas macroeconómicas*

Sin lugar a dudas, en esta esfera Salinas ha alcanzado logros significativos. El país ha experimentado un crecimiento moderado durante sus cinco años de gestión, que se compara favorablemente con el estancamiento de los años ochenta. La inflación ha sido controlada, lo

que ha permitido una mayor certidumbre económica, una mayor inversión productiva, etc. Sin embargo, el modelo salinista también ha implicado problemas: el déficit en la cuenta corriente se ha incrementando dramáticamente. En 1992 creció 72.7% para alcanzar 22 800 millones de dólares (6% del PIB) (*El Financiero*, 22 de abril de 1993, p. 4). El déficit representa un aspecto de el dilema económico afrontado por todos los presidentes mexicanos en décadas recientes; parecería que en una economía en desarrollo, como la mexicana, las altas tasas de crecimiento están asociadas a una alta tasa de inflación o a un significativo déficit comercial. Esto se debe en parte a la tradicional reticencia del sector privado mexicano para realizar inversiones de largo plazo en el país.

El gobierno argumentó que el déficit no era un problema porque todas las economías en crecimiento necesitan importar bienes de capital para ser capaces de crecer más adelante. Además, los flujos de capital externo sostendrían presumiblemente el déficit. No obstante, estos argumentos fueron cuestionados por varios economistas en dos aspectos. Primero, para fines de 1992, 70% de la inversión externa era especulativa o de muy corto plazo y sólo 30% era inversión directa. Así, la mayoría del capital externo puede salir en cualquier momento (aún peor, de acuerdo con Castañeda, 1993, p. 64, parte de la inversión externa era capital mexicano que regresaba del exterior). Segundo, las importaciones de capital han sido sólo una parte menor de las importaciones totales (menos de 20%) (véase INEGI, 1993, p. 56; *El Financiero*, 4 de junio de 1993, p. 4; Gómez, 1993; Castañeda, 1993, p. 64). Así, la mayoría de los observadores, y aun el banco central, consideran que el problema del déficit es grave (Weintraub, 1993; *El Financiero*, 22 de abril de 1993; Reyes Heróles, 1993, p. 7).

Puesto que la inflación persistió y el déficit en la cuenta corriente alcanzó niveles extremadamente altos en 1992, Salinas decidió desacelerar la economía. Así, en 1993 el nivel del déficit se redujo, pero a costa de un crecimiento económico de sólo 0.4 por ciento.

Un segundo problema es que, no obstante los varios programas, hay quejas generalizadas de que el modelo ha producido serias dificultades para las medianas y pequeñas empresas (incluidas las potencialmente productivas) y para la economía no exportadora, que son sectores que representan una porción significativa del empleo total (Gómez, 1993; Abarca y Vázquez, 1993; *El Financiero*, 26 de mayo de 1992, p. 16, 27 de mayo de 1994, p. 20). Para muchos observadores la apertura fue demasiado rápida y no se dio en todos los campos (el mercado de capi-

tales ha permanecido cerrado, lo que dificulta la competitividad de las empresas). Aunque es un tema que se presta para declaraciones retóricas por parte de los empresarios (y del Estado), para muchas organizaciones empresariales el programa para las pequeñas empresas no ha funcionado adecuadamente (*El Financiero*, 21 de septiembre de 1992). En cualquier caso, en 1993 el reporte anual del Banco de México reconoció que muchas empresas han quebrado o están en vías de hacerlo (*El Financiero*, 22 de abril de 1993). De acuerdo con Morici (1993, p. 52), de 1990 a 1992 alrededor de 10% de las 90 000 pequeñas y medianas empresas mexicanas han salido del mercado, con un costo estimado de 100 000 empleos (más de una sexta parte de los nuevos empleos creados en 1988-1992). En general, los créditos e incentivos para producir todavía son limitados (Méndez, 1994). Asimismo, el apoyo a actividades de "investigación y desarrollo" por parte del Estado, y especialmente de las empresas, es extremadamente bajo (OCDE, 1992, p. 168). Además, pese a todos los programas de apoyo, las exportaciones no se han incrementado lo suficiente (en parte por un peso sobrevaluado). Por desgracia, hasta ahora los "Acuerdos Nacionales" de Productividad y Educación no han podido avanzar con rapidez.

Tercero, el peso del programa de ajuste ha recaído mayormente sobre los trabajadores. Pese a la mejoría relativa, los salarios se han incrementado muy poco en comparación con lo que perdieron en los años ochenta. El descontento laboral, aparentemente creciente en estos años, ha sido estrictamente controlado. A los trabajadores se les ha exigido ser más productivos y aceptar más y más "flexibilidad" en sus contratos, pero con salarios aún demasiado bajos.

En síntesis, las reformas macroeconómicas aún no han involucrado suficientes beneficios microeconómicos para los empresarios o los trabajadores.

Además de los problemas asociados con modelo seguido, está claro que queda mucho por hacer. En primer lugar, existen varios problemas relacionados con el ritmo y la forma del crecimiento económico mexicano. Por un lado, a pesar de que de 1988 a 1992 la economía creció más rápidamente que la población, la tasa de crecimiento no ha sido muy alta y ha venido disminuyendo desde 1991 (países como Chile han tenido mucho mejores resultados); de hecho, en 1993 la economía mexicana sufrió una recesión (*El Financiero*, 6 de junio de 1993). Aunque ésta parecía comenzar a ceder en el primer trimestre de 1994, las perspectivas económicas para 1994 no eran prometedoras (*El Financiero*, 30 de mayo de 1994, p. 34). Además, el crecimiento de estos años no ha

estado necesariamente vinculado con la creación de nuevos empleos suficientes, para no mencionar empleos productivos y permanentes. Mientras los países más desarrollados se preocupan cada vez más por la supuesta tendencia del capitalismo de fines de siglo hacia un "crecimiento sin empleos",<sup>2</sup> México siempre ha enfrentado un fuerte problema de desempleo. A pesar de que las estimaciones varían, la economía ha creado mucho menos del millón de nuevos empleos que se necesitan cada año. De acuerdo con un estudio, sólo 583 208 nuevos empleos se crearon en 1988-1992 (*El Financiero*, 30 de noviembre de 1992). Así, el hecho de que la economía informal haya alcanzado alrededor de 25% del total del empleo no es una sorpresa (OCDE, 1992, p. 236). Estimaciones no oficiales de 1992 consideraban al desempleo en alrededor de 10% (OCDE, 1992, p. 237) y al subempleo en 25% (Latin American Special Report, 1992, p. 8); si bien la tasa de desempleo abierto comenzó a bajar a partir de 1989, en 1993 estuvo de nuevo en los niveles de 1988. Paradójicamente, con la aparente recuperación del primer trimestre de 1994, el desempleo parecía haber aumentado en ese lapso (aunque al mismo tiempo las remuneraciones también parecían aumentar) (*El Financiero*, 27 y 30 de mayo de 1994). Algunas estimaciones no oficiales del desempleo a principios de 1994 llegaban a 20-25% (*El Financiero*, 27 de mayo de 1994). Aunque reducir la inflación así como el déficit público y comercial son objetivos en lo general aceptables, parecía que la preocupación por alcanzar dichas metas desvió demasiado la atención gubernamental del problema del crecimiento y la creación de empleos (aunque hay que admitir también que no resulta fácil superar algunos dilemas económicos como el que presenta el déficit comercial, que afecta a una economía en tanto que es un importante factor de incertidumbre). Además de tasas de crecimiento que no han podido ser muy altas, la economía ha estado creciendo basada más en los servicios que en la industria (*El Financiero*, 4 de diciembre de 1993, p. 4) y la productividad es aún muy baja en muchas áreas. Finalmente, la economía mexicana es todavía muy dependiente del capital extranjero y de la economía de Estados Unidos (entre 60 y 70% de importaciones y exportaciones se han realizado con este país). A pesar de que una economía abierta es sin duda positiva en varios aspectos, un propósito fundamental debería ser ampliar las posibilidades del consumidor y el

<sup>2</sup> Offe (1985) ha argumentado que una de las contradicciones más importantes del capitalismo tardío de fines de siglo, no se da tanto en la relación entre el trabajo y el capital, sino entre el empleo por un lado y el desempleo y subempleo por el otro.



productor mexicano para comprar y vender productos de alta calidad entre ellos mismos.

Segundo, aún existen muchos monopolios o semimonopolios y una excesiva concentración de la riqueza (México ha tenido una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo y su PIB per cápita está por debajo de nueve países latinoamericanos). En este sentido, las cadenas productivas de empresas de diferente tamaño podrían ser una alternativa para enfrentar eficazmente la competencia internacional sin concentrar aún más el capital (algunos países asiáticos son buenos ejemplos en este sentido) (Berry, 1993). Aunque la ley para regular los monopolios es un buen adelanto, parece que todavía vamos a tener que aguantar por varios años la ineficiencia de monopolios como Teléfonos de México o el excesivo control del mercado de una cadena de televisión como Televisa. En este sentido, creo que debería hacerse algo más que simplemente esperar el momento en que estos sectores se abran a la competencia dentro del TLCAN (si es que se abren en ambos casos). Además, los ya enormes problemas que enfrentan algunos sectores mayoritariamente poblados por las pequeñas empresas podrían incrementarse significativamente conforme el TLCAN se implemente (Méndez, 1994). Para Morici (1993, p. 52) y varias organizaciones empresariales (*El Financiero*, 31 de mayo, 15 de junio, 12 de noviembre, 2 de diciembre y 8 de diciembre de 1993) entre 40 y 70% de pequeñas y medianas empresas podrían cerrar durante los próximos años. Por otro lado, el TLCAN podría favorecer al ya rico norte contra el muy pobre sur. Esto y los acontecimientos de Chiapas revelan la necesidad de fuertes políticas regionales y mayores apoyos a empresas pequeñas para que puedan integrarse de manera eficiente al mercado.

En cuanto a la política social, es de notar el aumento de las asignaciones. El programa de solidaridad ha sido un programa innovador dirigido sin duda a población necesitada. No resulta fácil evaluarlo, ya que pudo haberse dado de distintas formas en las diferentes regiones, subprogramas y tiempos (Cornelius, Craig y Fox, 1994, p. 5). Sin embargo, ha habido acusaciones y análisis que señalan que los intereses políticos han desviado su foco de interés sobre la pobreza extrema (Dresser, 1991; Molinar y Weldon, 1993).<sup>3</sup> Muchos se preguntan si la

<sup>3</sup> Me ha tocado ver personalmente, por ejemplo en Chalco, paredes pintadas con los logotipos de Solidaridad y el PRI sobrepuestos. Con todo, no resulta fácil definir con precisión o certeza el grado de politización del programa. El estudio más profundo que conozco del programa reconoce que la información existente no permite superar posibles sesgos de agregación del análisis (Molinar y Weldon, 1993, p. 20).

por momentos intensa campaña publicitaria ha correspondido con las dimensiones reales del programa. Aún más, éste comenzó con un enfoque básicamente compensatorio y centrado en las obras públicas, lo que tiene un limitado efecto sobre la desigualdad. Posteriormente el programa adoptó una visión más integral, basada en la idea de que la superación de la pobreza tiene mucho que ver con la creación de empleos permanentes. Así, el programa ha intentado vincular la infraestructura, la salud y la educación a proyectos productivos. Como sea, esta aproximación comenzó hacia mediados de sexenio y creo que aún podría desarrollarse más.

Tercero, los salarios en el sector agrícola se desplomaron entre 1988 y 1990 (OCDE, 1992, p. 60). Los cambios al artículo 27 constitucional pudieron haberse adaptado a las pésimas condiciones sociales de algunos estados como Chiapas. Pese a los plazos más largos del TLCAN para muchos productos agrícolas (15 años) y a programas como el Procampo (que también ha sido sujeto de críticas) (*El Financiero*, 9 de mayo de 1994), en el contexto del tratado el futuro de millones de campesinos que producen granos básicos es angustioso.

#### *Política social, federalismo y democracia administrativa*

Salinas ha sido un presidente más centralista que De la Madrid. Ha recentralizado los flujos de ingresos (por ejemplo, en 1989 el control sobre el impuesto al valor agregado fue retirado a los estados) (Bailey, 1992). Asimismo ha impuesto mayormente su poder sobre los gobernadores, ya que aun cuando por motivos variados ha pedido la renuncia de alrededor de la mitad de los mismos, acercándose al nivel récord de renunciaciones del México posrevolucionario, también ha habido muchos cambios en el Gabinete. Está claro que en el contexto del TLCAN ciertos estados podrían demandar mayor autonomía, especialmente aquéllos con importante capacidad administrativa y económica como Nuevo León, Jalisco, Baja California o Chihuahua. De hecho, ya se han presentado algunos conflictos entre algunos estados y el gobierno federal sobre el manejo de recursos. Aunque debe reconocerse que con Salinas se ha dado un importante proceso de desconcentración educativa y se ha reconocido políticamente la importancia del federalismo, nuestras viejas tradiciones centralistas no facilitan la descentralización y podemos esperar que el grado de beligerancia de los estados y el nivel de conflicto intergubernamental aumenten.



El Pronasol ha enfrentado el dilema de evitar tanto la burocratización e incoherencia favorecidas frecuentemente por el federalismo como las rigideces asociadas a la planeación central. Con la información disponible, es complejo dilucidar hasta qué punto el programa ha enfrentado con éxito este complejo dilema. Puesto que el Pronasol es administrado por una secretaría federal, se ha producido una política social más bien centralizada, al menos en términos fiscales. Los municipios, por ejemplo, no parecen ser tomados en cuenta (Merino, 1992, pp. 135-145). A pesar de que las estructuras de los comités del Pronasol podrían favorecer una mayor participación local en la formulación de políticas, el grado y la significación de esta mayor participación es algo que aún faltaría por documentar y precisar; si somos realistas, no es fácil esperar que las tradiciones autoritarias y centralistas que vienen desde la Colonia puedan ser fácilmente revertidas. Como bien señalan Cornelius, Craig y Fox (1994, p. 11), el Pronasol no compite con el sector privado ni reemplaza los subsidios anteriores; subraya la autoayuda y la acción colectiva y solidaria y permite movilizar más recursos. Con todo, Bailey (1994) ha señalado que el programa ha provocado una centralización y un reforzamiento del presidencialismo sobre las entidades políticas regionales y locales. Pese a las tradiciones clientelistas, las organizaciones no gubernamentales han venido creciendo en México a últimas fechas. A pesar de que pudieran beneficiarse de vínculos cercanos con el programa en términos de recursos e institucionalización y así ir incrementando su autonomía (de hecho ésa es la apuesta de algunos encargados del programa), también podrían perder parte de ella. De ser así, las redes, la identidad y la autonomía de la sociedad civil serían seriamente afectadas por el programa.

### Reforma política

Antes de la rebelión en Chiapas, la situación política era ya de alguna manera diferente a la de hacía 10 años, en parte porque Salinas había permitido a dos gobernadores del PAN tomar el poder y designado a uno más (el PAN gobierna actualmente a cerca de 13.5 millones de mexicanos) (Aguilar Camín, 1993; p. VII). Así, para 1992 existían al menos tres partidos con una presencia importante en el Congreso y en varios estados tendía a darse cuando menos un bipartidismo; en este sentido, había existido cierta respuesta a la mayor pluralidad de fuerzas políticas. Por lo que se refiere a los derechos humanos, aunque

desgraciadamente para 1993 aún era un hecho que la mayoría de las recomendaciones de la Comisión no eran acatadas, ésta ha servido como un importante *ombudsman* legal.

Pese a estos avances, ya desde principios de 1993 muchos observadores (véase *Este País*, abril de 1993) señalaban que el programa de reformas políticas de Salinas se había quedado abiertamente rezagado respecto al programa económico, y que todo parecía indicar que para el Presidente la democratización tendría que esperar hasta que las reformas económicas se consolidaran. Las reformas políticas habían buscado básicamente incrementar la credibilidad del sistema electoral oficialmente controlado. En otras palabras, como algunos autores han señalado (Loeza, 1992, p. 3), estas reformas habían significado una liberalización política, no una democratización. De hecho, en marzo el secretario de Gobernación había dicho abiertamente que el gobierno no tenía intención de ceder su control sobre el sistema electoral (*La Jornada*, 1993).

Por otra parte, sin embargo, encuestas de 1992 señalaban que 71% de los mexicanos quieren cambios moderados y, aún más, que el apoyo para los cambios más radicales era elevado comparado con los estándares internacionales (16%) (Basañez, 1992, p. 7). Unos años antes otras encuestas revelaban que 50% estaba de acuerdo en que México debía caminar hacia un gobierno más democrático (pero con ciertas restricciones) (Alducín, 1991, pp. 207, 212, 216). Estos estudios, aunados al descontento político y a la movilización de 1992-1993 en estados como Michoacán, Guerrero, San Luis Potosí, Guanajuato, Yucatán, Puebla, así como finalmente la rebelión de Chiapas, mostraron con claridad que, políticamente, el PRI y el gobierno se encontraban atrás de la sociedad.

Hasta 1993 la respuesta del sistema a la creciente movilización fue muy "presidencialista" y pragmática. Era el Presidente quien resolvía los conflictos. En realidad, nadie parecía estar contento con esta política. Algunos miembros del PRI se mostraban a disgusto porque no sabían qué esperar o se sentían traicionados. La oposición continuaba diciendo que esta política sólo representaba concesiones parciales y selectivas. A su vez, estas concesiones reforzaban las creencias de la oposición de que el poder y las elecciones no se ganaban con votos sino con presión sobre el Presidente, aun en aquellos casos donde el PRI pudiera haber ganado. Tal como varios observadores lo apuntaron (Crespo, 1993; Camp, 1993a y 1993b, p. 177; Loeza, 1992, pp. 15, 34), este desarrollo no favorecía un desarrollo político ordenado.

En síntesis, las medidas políticas de Salinas mostraron que carecían de un profundo o al menos mejor planeado programa de reformas políticas. Probablemente no quería enfrentar al mismo tiempo dos retos extraordinariamente difíciles (el político y el económico). Quizás también esperaba una reducción del descontento político con el mejoramiento de la economía. Las elecciones de 1991 parecieron confirmar este punto de vista, al recuperar el PRI cierto apoyo electoral (obtuvo 61.48% del voto contra 17.73% del PAN y 8.25% del PRD (Meyer, 1993). No obstante, la significativa movilización política en varios estados durante 1992 y 1993 y la rebelión en Chiapas parecen haber tomado por sorpresa al Presidente.

En 1993, las movilizaciones, protestas políticas, un acuerdo entre el PAN y el PRD para impulsar una mayor democratización y algunas dificultades para la aprobación del TLCAN en Estados Unidos, llevaron a una segunda reforma política.

Es justo reconocer que —como el mismo candidato del PRD señaló— “a pesar de sus límites, la nueva ley electoral es muy restrictiva; condiciona las acciones del gobierno” (*El Financiero*, 17 de octubre de 1993). Las entidades encargadas de sancionar las elecciones son ahora más independientes.

Aún más, en enero de 1994, después del levantamiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) en Chiapas, el mismo Presidente reconoció con franqueza “lo que no funcionó” (por su inesperada magnitud, este movimiento sorprendió y cimbró al gobierno). A partir de ese levantamiento, se ha desarrollado un ambiente político confuso, incierto y agitado, marcado por varios asesinatos como el del candidato a la presidencia del PRI, una creciente inseguridad pública, etcétera.

Como señalé, en la segunda mitad de 1994 se han dado todavía más cambios en el sistema electoral, como por ejemplo la reducción del tope de los gastos de campaña o el nombramiento de seis consejeros ciudadanos independientes en el consejo general del IFE. Todo parece indicar que nos aproximamos a las elecciones más transparentes de nuestra historia. Sin embargo, aún está por verse en qué medida los cambios legales transforman las prácticas en 1994 (independientemente de que, en mi opinión, se le debería dar todavía mayor autonomía al IFE).

### Reformas administrativas

La desaparición de la SPP y la mayor autonomía del banco central son cambios positivos en cuanto a evitar déficit fiscales o evitar que la deuda externa se dispare. Sin embargo, no están claras las consecuencias que estos cambios traerán para la planeación de largo plazo (Cordera, 1992).

Muchas áreas de la administración pública en México están más profesionalizadas, como por ejemplo el Banco de México, la Secretaría de Hacienda o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sin embargo, la mayoría de las áreas permanecen sin un servicio civil y tienen aparatos administrativos ineficientes (como ya indicamos, en 1987, 81 y 78% creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente [Alducín, 1991, p. 188] no creo que dichos porcentajes hayan cambiado mucho). Además, a lo largo de los años, el funcionamiento de los tribunales ha sido poco transparente y muy probablemente ha estado influenciado por presiones políticas o sobornos económicos. Las estructuras administrativas siguen siendo extremadamente débiles en muchos estados y en la mayoría de los municipios. Cambiar esta situación no será fácil. Por ejemplo, el intento por desarrollar un servicio civil durante los años ochenta fracasó en parte porque se pensó que daría mucho poder a los sindicatos (Pardo, 1992).

Por otra parte, debo agregar que la democracia no sólo tiene que ver con los votos. En 1992 los mexicanos (desafortunadamente) no parecían entusiasmados con ningún partido político (56% no favorecía a ninguno de ellos) (Basáñez, 1992, p. 6). Además, 83% de los mexicanos pensaban que “el gobierno debe abrirse más al público” (Basáñez, 1992, p. 5).

Salinas ha tocado los contornos de la democracia político-administrativa en cuando menos dos puntos: el de las comisiones, acuerdos y pactos “nacionales”, y el de los comités de solidaridad. Sin embargo, en cuanto a los primeros, la iniciativa ha estado básicamente en manos del Ejecutivo o, cuando más y sólo en cierta medida, de los empresarios. Han tenido poca influencia los obreros, los partidos y menos aún los cada vez mayores organismos ciudadanos. Respecto a los comités de solidaridad, aun cuando pueda haber mucha variación, parecerían centrarse más bien en discutir cómo se van a usar localmente recursos asignados desde el centro. Además, parecería que, en general, durante su administración Salinas personalizó la toma de decisiones, se apoyó fundamentalmente en un grupo “compacto” de “tecnopolíticos” y re-

dujo el espacio del debate sobre las políticas públicas (Camp, 1994b, p. 176).

En síntesis, algunos de los cambios administrativos realizados por Salinas mejoran ciertamente el desempeño del aparato estatal. Sin embargo, otros, como la centralización del poder, lo pueden haber dañado. En cualquier caso, su programa de reforma administrativa ha resultado insuficiente. En la siguiente sección paso a extenderme más en este problema.

### **Legitimidad de gestión y reforma político-administrativa**

#### *Importancia del problema de la legitimidad de gestión*

Como señalé en la introducción, no creo que el problema de la legitimidad de gestión sea menos urgente que el problema electoral, y que por lo tanto no deba considerarse como una prioridad. Aparte de que sin una democracia político-administrativa será difícil que México alcance o mantenga políticas efectivas en contra de la desigualdad, hay cuando menos otras cuatro razones que otorgan una importancia central a la problemática político-administrativa.

1) Una tiene que ver con el ejercicio cotidiano del poder. La esfera de las políticas públicas es algo que afecta a diario al ciudadano; es, por decirlo así, la piel del Estado, en permanente contacto con sus integrantes. Cuando se percibe al Estado como un aparato ineficiente, o como instrumento para servirse más que para servir, esta piel raspa y provoca el enojo o el temor ciudadano. Por otro lado, cuando se ve en los servidores públicos legalidad y un espíritu de servicio en lugar de la apatía o la clara posibilidad del abuso, la administración pública puede generar un clima de confianza y respeto hacia la actividad pública. En los años noventa, como señalé al principio, sólo uno de cada cinco mexicanos demostraba confianza en su gobierno y sólo 12% indicaba respetar los procesos políticos; únicamente 32% declaraba confiar en el sistema legal y un raquítico 16% decía confiar en el Congreso; el nivel de desconfianza y el rechazo de la política parecía ser mayor en 1991 que en 1987 (Meyer, 1993b, p. 53; Camp, 1993, p. 30, basado en la Encuesta Mundial de Valores, 1991; véase también *Este País*, agosto de 1991). A diferencia de otros países, las instituciones estatales y burocráticas son las que menos confianza le merecen a los

mexicanos; datos de Camp revelan una clara falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá) (Camp 1993b, pp. 57-59, 71). Bien se puede afirmar que, sin una administración pública eficaz, será muy difícil que los mexicanos respeten la actividad política, considerada por Aristóteles como la base insustituible de las virtudes y la felicidad colectivas. Un Estado que no es suficientemente capaz y autónomo para captar y defender el interés del pueblo respecto a grupos particulares, a través de políticas en efecto públicas y eficaces, es un Estado con una legitimidad irremediablemente frágil. En este sentido, varios teóricos de la democracia han insistido en que uno de los pilares de la legitimidad del Estado moderno es el administrativo (Sartori, 1992; Paramio, 1991); como veremos más adelante, algunos incluso han ido más allá para señalar que la frontera de la democracia moderna está en la administración pública, lo que nos lleva al siguiente punto.

2) Por sí sola, una reforma electoral profunda podría conducir a una democracia esencialmente "delegativa" (O'Donnell, 1992); esto es, una democracia en donde se puede elegir libremente a un presidente, pero donde éste tiene excesiva libertad de movimiento. En mi opinión, un gobierno verdaderamente "propio" no sólo se basa en la democracia político-electoral que permita una elección de los representantes cada cierto tiempo, sino también en una democracia político-administrativa, a través de la cual la sociedad tenga formas de proporcionar "insumos", monitorear y controlar las políticas públicas, a fin de que éstas estén dirigidas a fines públicos y sean eficientes y eficaces. Así, lo que necesitamos es una "democracia representativa" (O'Donnell, 1992) y una "democracia concertada" (conceptos en los que me extenderé un poco más adelante).

3) Si algunos cambios administrativos son de por sí fundamentales, cobran todavía una mayor urgencia cuando se pretende instrumentar un nuevo régimen político-electoral. Los retos administrativos asociados a un nuevo formato político, aunados a nuestro déficit político-administrativo, pondrían en riesgo el funcionamiento efectivo y la legitimidad que dicho formato pudiera convocar. Por ejemplo, una división de poderes y un federalismo reales serán difíciles de lograr si el Congreso o los estados no tienen una infraestructura adecuada de apoyo profesional y científico y una capacidad de investigación propia sobre las políticas públicas. Además, de no tomarse en cuenta el punto de vista administrativo, tal división de poderes y federalismo podrían implicar una falta de coordinación costosa para todos. En este sentido,

los funcionarios de carrera no deben ser vistos sólo como instrumentos sino también, en cierta medida, como actores importantes y legítimos que tienen algo que aportar en un sistema plural de toma de decisiones. En otras palabras, una burocracia profesional y reclutada por mérito tiene un papel que desempeñar como factor de estabilidad y eficiencia administrativas, aun cuando en esencia deba estar sujeta a los dictados de la sociedad y sus representantes. De hecho, éste puede verse como un aspecto más de la democracia representativa, donde el "toma todo" no es una opción del juego político.

4) Al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México entró a un nuevo contexto económico. Éste es básicamente un acuerdo comercial sin entidades supranacionales importantes. En este sentido, es un caso muy diferente al europeo. A pesar de que relaciona a dos naciones desarrolladas con una en desarrollo, podemos esperar que conduzca a una importante armonización en ciertas áreas (por ejemplo, estándares productivos, subsidios, regulaciones de mercado y ambientales, etc.). Los acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral, así como otros aspectos del TLCAN, abren la posibilidad de discusión y cierta homologación de esas políticas. Esto demandará la existencia de un aparato regulador eficaz y profesional, así como un poder legislativo y judicial independientes.

Por otra parte, para competir con efectividad la economía mexicana deberá ser apoyada por un Estado eficiente en términos administrativos. Por un lado, las empresas mexicanas requerirán una administración que únicamente regule lo necesario en forma expedita, y que sea un eficiente prestador de los servicios que se requieren para el funcionamiento de una economía, por ejemplo, en lo referente a la tecnología, la educación o a las comunicaciones.<sup>4</sup> También se requiere un Estado que promueva con eficiencia la actividad económica, como ya lo han demostrado las exitosas economías de Japón o Alemania. En México hemos tenido desde tiempo atrás una política industrial. Sin embargo, gracias a un aparato administrativo ineficiente, dispendioso, poco profesional y muy poco vigilado, esa política generó privilegios e ineficiencia. América Latina está llena de ejemplos de cómo diferentes estrategias económicas y/o sociales han fracasado por no atender al problema de la capacidad de ejecución, de la naturaleza, visiones e intereses

<sup>4</sup> Además, se requerirá una cierta homologación de estándares y prácticas regulatorias (incluida la política ambiental) y por lo tanto la homologación del grado y la forma en que el Estado administra estas áreas.

de los altos funcionarios públicos pero también intermedios y operativos, así como de su capacidad y sentido de misión pública, y en esa medida de su independencia respecto a los grupos políticos. Creo que el caso japonés y alemán, entre otros, muestran que el problema no es la política industrial, que *bajo ciertos formatos* resulta crucial ante la mayor competencia internacional, sino el aparato que la administra.

### *Democracia y gobernabilidad*

El problema de la legitimidad de gestión tiene, en mi opinión, dos fuentes principales: por un lado, una inadecuada representación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas; por el otro, la percepción bastante generalizada de una administración pública ineficiente e ineficaz, que promete pero no cumple, o que está más para servirse que para servir. De alguna manera, se refiere entonces a dos problemas centrales de los estados contemporáneos: la democracia y la gobernabilidad.

Estas dos problemáticas sobrepasan, aunque incluyen, los aspectos que más preocuparon al gobierno de Salinas de Gortari, es decir, el tamaño del Estado, la simplificación administrativa, la desregulación, la nueva organización interministerial del Estado liberal-social o la modernización tecnológica.

En mi opinión, hay cuando menos cuatro elementos de la democracia que debería buscar una reforma del Estado dirigida a atacar el problema de la legitimidad de gestión (al menos en México):

1) Democracia "representativa". Es decir, un sistema en que las deliberaciones y decisiones son tomadas por representantes que son elegidos popularmente, pero que también están inscritos en una estructura institucional que los hace a la vez independientes y complementarios entre sí, tanto en forma vertical (federalismo) como horizontal (división de poderes).

En este caso, la elaboración de la agenda y la formulación de decisiones son realizadas por el Ejecutivo y el Legislativo, apoyados por sus respectivos cuerpos profesionales; la ejecución la realiza un aparato ejecutivo profesional, comandado por el presidente de la República, y complementado cuando resulte conveniente por organismos cuasigubernamentales; la evaluación y el control los realiza el Poder Legislativo, una contraloría independiente y en cierta forma el Poder Judicial.

Los instrumentos de la democracia representativa son: 1) las elecciones transparentes, 2) la separación de poderes y 3) el federalismo. Como dije, en México el debate se ha centrado mucho en el primero de estos instrumentos, descuidando los demás.

2) Democracia constitucional. Es decir, una estructura en la que las deliberaciones, decisiones y transformaciones son regidas (efectivamente) por un sistema constitucional y de derecho. Los instrumentos de la democracia constitucional son una constitución y un sistema de derecho civil, penal, administrativo, etcétera.

3) Democracia concertada. Esto es, un sistema en que algunas decisiones y deliberaciones incluyen a organizaciones sociales no partidarias. Algunos instrumentos de la democracia concertada son: 1) Dentro del Legislativo, las audiencias parlamentarias con organizaciones no gubernamentales (colegios profesionales, centros de investigación, organizaciones civiles, territoriales etc.). 2) Dentro del Ejecutivo, a) los mecanismos para la toma concertada de decisiones, como por ejemplo los pactos entre las organizaciones sociales o las comisiones *ad hoc*, y b) la gestión administrativa descentralizada y en función de misiones y resultados, más que de rígidas jerarquías. 3) Dentro de las relaciones intergubernamentales, la programación y ejecución de las políticas públicas vía organizaciones comunitarias locales.

4) Democracia abierta. Es decir, un sistema en que muchos de los procesos deliberativos y de toma de decisión del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la información que les sirvió de base, están potencialmente sujetos al conocimiento e investigación no sólo de cualquier rama de gobierno sino de cualquier ciudadano, quien puede comentar e incluso disentir de dichas decisiones. Algunos instrumentos de la democracia abierta son la libertad de expresión y prensa, la pluralidad de los medios de difusión, y el derecho a la información.

Para algunos autores la democracia concertada constituye, en estos momentos, la frontera del avance democrático. Por ejemplo, Sartori (1986, p. 45) ha dicho que "de ahora en adelante el avance de la democracia se medirá por la conquista de los espacios que hasta ahora están ocupados por los centros de poder no democráticos", uno de los dos que él menciona es la administración pública. Otros autores como Dahl (1992, pp. 399-409) y Poggi (1990, pp. 173-196) opinan lo mismo, pero no sólo porque la democracia aún no haya llegado al aparato administrativo: según ellos, en las democracias constitucionales y representativas, se ha presentado una creciente separación entre la toma

de decisiones y el ciudadano. Esto se debe a que la política 1) ha pasado a centrarse y depender en gran medida de la política económica; se ha tecnoburocratizado y corporativizado (y entonces privatizado), y 2) se ha "personalizado", es decir, la política ha pasado a centrarse en las personalidades más que en los problemas y los programas. Esto se debe en parte a la creciente influencia de los medios, especialmente la televisión, que por razones comerciales tienden más a entretener que a informar (las campañas políticas en casi cualquier país son un buen ejemplo de esto). En este sentido, estoy de acuerdo con el señalamiento de Camp (1993b, p. 176) de que "probablemente la debilidad más obvia al medir los logros democráticos en México se refiere al aspecto de las políticas públicas".

Ahora bien, la democracia es un objetivo fundamental pero no el único valorado por las sociedades. Éstas quieren un gobierno democrático pero que en efecto gobierne, que dé solución eficiente a sus problemas. En mi opinión, el reto es introducir cambios pero, parafraseando a Weber, de manera responsable, a fin de complementar gobernabilidad, institucionalidad y eficiencia, por un lado, con participación y vigilancia, por el otro.

En este sentido, es útil mencionar el concepto de "autonomía integrada" (Evans, 1992), de acuerdo con el cual el Estado debe ser capaz de combinar dos elementos: por un lado, un alto sentido de misión pública, un alto profesionalismo, y por lo tanto una alta eficiencia; y, por el otro, una cierta integración con los grupos político-sociales que le permita tener los insumos suficientes por parte de esos grupos, pero que a la vez no sea clientelizado por ellos y pueda resistir las exigencias particularistas que afectan el interés general. En este sentido, hay un consenso emergente (véanse por ejemplo Hall e Ikenberry, 1991; Pipitone, 1994; Evans, 1991) en cuanto a que un Estado "fuerte" es aquel que es capaz de oír a los grupos y de implementar programas que los apoyen, pero que también es capaz de imponerse sobre los intereses particulares y defender eficazmente el interés general, es decir, de exigirles a los grupos que reciben recursos del Estado eficiencia en el uso de los mismos y resultados claros.

Así tenemos dos elementos, que pueden verse como los brazos de una pinza. El primero es una mayor participación en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, por parte tanto del poder legislativo federal y el de los estados, como de los poderes ejecutivos estatales y las organizaciones civiles (prensa, asociaciones profesionales o ciudadanas, *think tanks*, etc.). El ob-

jetivo no sería quitarle la batuta a un gobierno mayoritario o afectar innecesariamente la eficacia y rapidez de las políticas fragmentando excesivamente el proceso de toma de decisiones; más bien, sólo evitar que el poder ejecutivo federal se extralimite, se clientelice o dé pasos de ciego. El segundo brazo de la pinza es el de una capacidad profesional y un sentido de responsabilidad y de misión pública mayores de los integrantes del aparato estatal. Un mayor profesionalismo y sentido de misión pública implicarían una defensa más eficaz del interés general y en ese sentido un gobierno en mayor medida "para todos".

La historia confirma que un requisito, quizá de hecho el primer requisito, para que una nación progrese económica y socialmente es que su Estado tenga esta autonomía integrada, como lo demuestran varios análisis de los países más ricos (Japón, Suecia, Estados Unidos) o de los llamados tigres asiáticos (Evans, 1989). Todos estos países han desarrollado aparatos públicos altamente profesionales, meritocráticos, con fuerte sentido de misión pública, y eso ha sido una de las causas principales, o la principal, de su éxito económico (véase Pipitone, 1994). Dichos aparatos han asegurado la firmeza de las reglas institucionales básicas que pueden permitir el desarrollo de un mercado económico y financiero productivo.

Estas ideas empatan con la reciente discusión acerca del Estado, el gobierno y la administración pública, que ha tendido a señalar que el problema no reside únicamente en el tamaño del Estado, o en escoger determinadas políticas públicas, sino en la forma en que el Estado realiza sus funciones, en el "cómo" más que en el "qué" (véanse al respecto Kliksberg, 1989; Osborne y Gaebler, 1993; Gore, 1994).

### \* Estrategia de la reforma

Aunque la estrategia específica que debería seguir una reforma del Estado y del gobierno sería materia de una reflexión más profunda, vale la pena hacer algunas consideraciones al respecto.

Primero, es importante señalar que una modernización administrativa efectiva sólo puede darse si se constituye en una política pública (Kliksberg, 1989; Crozier, 1988); es decir, más que darse en unos cuantos meses y como simples parches aislados, debe tener objetivos generales y una estrategia bien pensados y coordinados, basados en diagnósticos precisos y en una programación de objetivos cuando menos a mediano plazo, a la que se le pueda dar seguimiento. A fin de diseñar

y ejecutar esta política, como sucedió en el caso de Japón, Suecia, Estados Unidos y otros países, se requiere una comisión. Creo que en México dicha comisión debería tener cuando menos tres características: 1) ser de carácter estratégico, es decir, formada por muy pocas personas y que descentralice muchas de sus funciones en entidades profesionales y de investigación; 2) estar directamente relacionada con el Presidente, y 3) gozar de una importante autonomía. Esta política debería incluir un intenso trabajo de investigación de la problemática de la administración pública, ya que resulta difícil intervenir sobre un aparato que se conoce poco.

En segundo lugar, varios estudios sobre procesos de reforma (Peters, 1991; Downs y Larkey, 1984; Olsen, 1988; Egeberg, 1987; véase también Ascher, 1984) indican que, más que una gran reforma del Estado, es preferible plantear una política estratégica de modernización, es decir, que se concentre en un conjunto específico de acciones, seleccionadas por sus efectos multiplicadores a corto y mediano plazo.

Aquí nos enfrentamos con un reto mayúsculo, uno de los más grandes y complejos retos de México y América Latina, ya que se trata de cambiar prácticas sociales que tienen siglos de existencia. El problema es que detrás de estas prácticas está toda una compleja matriz institucional, enraizada en largas tradiciones, que resulta muy difícil cambiar y que además ha tenido como base y resultado la permanente situación de atraso e insuficiencia de recursos. No por nada América Latina habla de la reforma del Estado y la administración desde hace décadas y sin embargo muy poco se ha podido avanzar.

Aquí cabría preguntarse, por ejemplo, ¿cómo surgió el servicio civil en los países más ricos? En Gran Bretaña y Francia el desarrollo de una burocracia profesional se inició desde los siglos XII y XIII (Cantor, 1993; Mayntz, 1985). En Estados Unidos se comenzó a desarrollar después de una crisis política a fines del XIX. Inició cubriendo sólo un porcentaje reducido de los servidores públicos y se fue extendiendo poco a poco. En otras palabras, siguiendo a North (1993), podríamos decir que en estos casos el servicio civil fue producto de una acumulación de pequeñas decisiones que resultaron y a la vez reforzaron una cierta matriz institucional.

De ahí que, en mi opinión, más que plantearse una gran reforma del Estado debemos adoptar una actitud decidida pero con un enfoque estratégico, en donde la atención esté orientada a reforzar los incentivos para el cambio y reducir las usuales resistencias al mismo; en los cambios estratégico-multiplicadores, esto es, en cambios específicos

que no parezcan excesivamente amenazantes pero que vayan generando un ambiente favorable al cambio y llevando paulatina (y seguramente) a mayores cambios, basándose en nuevas estructuras de incentivos que los presenten como algo provechoso más que costoso para los involucrados (Peters, 1991). El objetivo sería ir empujando una matriz institucional diferente, con base en intervenciones estratégicas, que en realidad vayan alterando las prácticas y no sólo la caparazón normativa de los aparatos públicos.

Tercero, hay cierto consenso también en cuanto a que cualquier reforma debe buscar el máximo acuerdo posible en torno a los problemas y las soluciones, y tomar en cuenta a los afectados (Crozier, 1988; Peters, 1991). Sin embargo, aquí habría que alcanzar un equilibrio entre la búsqueda del acuerdo y la profundidad de los cambios, ya que a veces el deseo de alcanzar un acuerdo general ha empantanado las reformas (Méndez, 1990, p. 99).

En México y América Latina, los problemas se nos han acumulado y, por lo tanto, siempre nos vemos en la necesidad de estar tras las grandes reformas. Aun cuando en efecto nuestros países las exigen, el problema es que cuando la tarea del cambio se plantea de ese modo se hace muy costosa en términos políticos y económicos. Así, por ejemplo, en América Latina la descentralización, el servicio civil y la mayor autonomía del poder legislativo ponen a los gobiernos frente al difícil reto de ceder parte de su poder de manera permanente, en momentos en que los estados creen necesitar también de una concentración de dicho poder para llevar adelante profundas reformas económico-sociales. Además, una agenda de cambio institucional amplia como ésta tiene riesgos y, en esa medida, obstáculos. En México la introducción del servicio civil se detuvo porque hubiera implicado otorgar demasiado poder a ciertos sindicatos muy politizados y poco profesionales (Pardo, 1993).

Con frecuencia los servicios civiles se convierten en entidades conservadoras que obstaculizan los cambios. Por otro lado, ceder poder a los organismos no gubernamentales y al Legislativo puede corporativizar, retardar u obstaculizar demasiado los programas gubernamentales e incluso, en el caso de los legislativos, puede llevar a una cierta ingobernabilidad, ya que a veces éstos se han convertido en maquinarias de veto que han paralizado a los gobiernos. Ceder poder a las regiones puede llevar al reforzamiento de cacicazgos locales, a las querellas interregionales, a la descoordinación e ineficiencia administrativas (véase Méndez, 1990). Descentralizar capacidad política o administrativa hacia las regiones o dentro del mismo ejecutivo federal puede

afectar la claridad de la responsabilidad de los gobernantes, llegar a niveles inadecuados en ciertas funciones públicas o perder un sentido de dirección global. Así, con las grandes reformas, los gobiernos pueden terminar más fácilmente haciéndole al aprendiz de brujo y abriendo múltiples cajas de pandora. Los costos económicos y políticos, así como los riesgos administrativos de ceder el poder en momentos de crisis, conforman, en la perspectiva de los gobiernos, dilemas con frecuencia paralizantes y forman nudos muy difíciles de desatar.

En síntesis, ha habido una suerte de dialéctica de las urgencias *versus* los altos costos o riesgos, que ha solido llevar a los gobiernos a plantear grandes reformas con el fin de aumentar su legitimidad, pero que luego, por los costos o los riesgos político-administrativos, se quedan en meros ejercicios de retórica o de catarsis colectiva. La tarea reside entonces en convencer a las coaliciones gobernantes de que los cambios se pueden diseñar de manera tal que aumenten la legitimidad y la eficiencia de los procesos político-administrativos en lugar de llevar la ingobernabilidad o a una dispersión y gastos mayores.

#### *Algunas propuestas*

La primera parte de esta sección se refirió a la necesidad de acceder a un sistema político-administrativo más democrático pero también eficiente y eficaz. La segunda parte habló de la necesidad de un enfoque de carácter estratégico. En función de ambas partes, a mi parecer la reforma de gobierno debe implicar dos procesos: 1) un conjunto ordenado de pasos estratégicos específicos, dirigidos a otorgar ciertas funciones a una variedad de actores que hasta ahora no las han tenido, y 2) la habilitación paralela de esos actores para que puedan ejercer responsablemente esas funciones. Estos dos procesos deben avanzar en forma paralela, pero probablemente una política de cambio con carácter estratégico debería subrayar al segundo de ellos. En todo caso, a continuación enlistamos algunas medidas que en ambos sentidos podrían servir de base para integrar una estrategia de cambio integrado y balanceado.

Respecto al Poder Ejecutivo, se requiere una mayor profesionalización a nivel federal, estatal y local. El objetivo es alcanzar un aparato público que funcione en su totalidad de manera eficiente y autónoma respecto a intereses particularistas, pero que a la vez está en permanente diálogo con la sociedad. Esto podría implicar las siguientes medidas:



1) Revisión y perfeccionamiento de los perfiles profesionales para varios puestos administrativos en toda la administración pública. Incluso se podría pensar en la creación de la figura del gerente público profesional para la administración de algunas entidades o de los estados y municipios, con un diseño de perfil profesional específico y cierta durabilidad en el cargo.

2) La introducción en el corto plazo del servicio civil en algunas partes del sector público —probablemente aquellas que están más profesionalizadas y que no impliquen una administración politizada del servicio de carrera— y en el mediano plazo en otras áreas.

3) El mayor fortalecimiento y/o autonomización del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y de los Institutos de Administración Pública (IAP) locales, así como de los institutos de investigación profesional dentro del Poder Ejecutivo, para que puedan realizar en mayor medida labores de estudio, investigación y, en su caso, capacitación; así se podrán identificar mejor los problemas centrales y sus posibles correctivos, a la vez reforzar o introducir una nueva mentalidad en la administración pública, que busque hacerla autosustentable, empresarial, creativa, atenta al "cliente", de gestión indirecta cuando se pueda, que conlleve competencia, etc. (Osborne y Gaebler, 1993; Gore, 1994; aunque véase Hood, 1991).

4) La introducción de sistemas que logren mayor productividad vía incentivos monetarios y psicológicos (realización personal, poder de acción, independencia, valoración profesional, creatividad, sentido de misión, etc.); por ejemplo, una cierta descentralización de funciones y el funcionamiento más por misiones-*resultados* que por procesos, jerarquías, castigos y regulaciones.

El objetivo de los cuatro puntos anteriores es generar un sentido de misión y *mística* pública, pero a la vez dar estabilidad y un lugar al servicio profesional de carrera, aun cuando básicamente como consejero, en el proceso de toma de decisiones.

5) Introducir o reforzar mecanismos para la toma concertada de decisiones, como por ejemplo los acuerdos entre organizaciones sociales o con las comunidades locales.

Respecto al Poder Legislativo, se requiere una autonomización mayor, tanto en términos reales como formales, así como una mayor profesionalización del mismo, a nivel federal y estatal. Las medidas concretas para lograrlo podrían ser:

1) Instrumentar mecanismos que fortalezcan la carrera legislativa; en este sentido habría que estudiar de nuevo la posibilidad de permitir la reelección dentro del mismo.

2) Fortalecer sus capacidades de control del Ejecutivo.

3) Crear o fortalecer entidades de apoyo técnico-profesional tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, con el fin de que éstas puedan ejercer mejor su labor de diseño, seguimiento y evaluación.

4) Introducir o reforzar mecanismos para la toma concertada de decisiones, como las audiencias parlamentarias con organizaciones no gubernamentales.

Valga aquí subrayar que tanto estos mecanismos de concertación como los que se den en el Poder Ejecutivo deben servir más para fomentar la concientización y debate públicos que para favorecer acuerdos corporativistas cerrados y privatizados; por lo tanto, deberán siempre darse de manera abierta a la opinión pública (aquí los medios deberían desempeñar un papel fundamental no ya como entretenedores sino como impulsores de la información y la reflexión política ciudadana).

Por otra parte, el sistema de seguimiento, evaluación y control debería ser dotado de mayor fuerza, capacidad y autonomía. Algunas medidas a este respecto podrían ser:

1) Fortalecimiento y autonomización de la Contraloría de la Federación (se podría hacer algo parecido a lo del Banco de México) y de la entidad controladora del Legislativo como las entidades evaluadoras centrales, a fin de vigilar mejor las contrataciones, uso de recursos, etcétera.

2) Creación de entidades contraloras independientes para los estados y municipios.

3) Mayor acceso por parte de centros de investigación gubernamentales, semigubernamentales y autónomos, así como del Congreso, a información relacionada con el proceso de diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos.

Respecto a los actores de la sociedad civil, algunas medidas podrían ser:

1) El fortalecimiento organizativo y de la capacidad de análisis y propuestas de los partidos políticos, pero también de las ONG, vía la



consideración de cuando menos algunas de ellas como entidades de interés público.

2) Potencialmente y en algunos casos, las ONG pueden ser promotoras de la eficiencia y la democracia, o inclusive ser entidades de intermediación eficaces y complementarias a los partidos en algunos aspectos de la toma de decisiones. No obstante, si bien pueden ayudar a reducir el déficit de legitimidad y representación, también conllevan riesgos. Por lo tanto, debe prestarse al mismo tiempo mayor atención a la eficiencia, responsabilidad y representatividad con que dichas organizaciones llevan a cabo sus tareas.

3) El fortalecimiento de medios de difusión que informen y promuevan la reflexión y el debate sobre los asuntos públicos.

Por último (aunque no al último), habría que rediseñar todo el sistema de relaciones intergubernamentales. Algunas medidas en este sentido podrían ser:

1) Cesión de una parte importante de la recaudación fiscal a los estados y municipios.

2) Consecuentemente, otorgamiento de mayor autonomía en la presupuestación y programación del gasto público.

3) Mayor desconcentración administrativa por parte de las secretarías federales del Estado.

4) Capacitación intensiva de funcionarios locales en las funciones que se transfieran (por ejemplo la recaudación fiscal misma).

Para la implementación de un servicio civil, de equipos de apoyo profesional al Poder Legislativo, a las regiones y ciudades, por ejemplo, se requieren recursos. Es cierto también que los países latinoamericanos son dependientes y con frecuencia son presionados por los organismos internacionales a encauzar sus reformas por ciertos caminos. No obstante, siguiendo a Cardoso y Falleto (1978), el obstáculo principal de una agenda amplia de cambio institucional no es la dependencia o la falta de recursos, aun cuando éstos puedan ser problemas significativos. El problema principal está adentro y es político; en otras palabras, los costos principales del cambio institucional se dan en términos de pérdida de poder político. Para implementar dicho cambio se requieren crisis o estadistas (es decir, líderes capaces de ver hacia el futuro, de vislumbrar y arreglárselas para poder tomar medidas que defiendan el interés de largo plazo de las naciones). Es preferible que

los cambios vengan más gracias a los segundos que a las primeras. Sin embargo, en vista de la dependencia y la extrema complejidad política, social y económica de los países de América Latina, la labor del estadista es muy difícil y compleja. Estas dificultades propias de la labor del estadista en América Latina nos llevan de nuevo al problema de la estrategia, ya que subrayan la importancia crucial de una definición precisa y aguda de las estrategias de cambio.

### Comentarios finales

Aunque le restan seis meses y todavía han de realizarse las elecciones presidenciales de agosto, este artículo ha buscado hacer una evaluación general del sexenio de Salinas de Gortari en México. Como he dicho, algunas de sus políticas han traído beneficios importantes. Sobre todo, Salinas fue capaz de enderezar una economía que a veces parecía a la deriva, reencauzarla por la vía del crecimiento y aumentar el gasto social. Con todo, aún enfrentamos el reto de integrar política y económicamente una nación muy heterogénea; en otras palabras, de desarrollar y mantener 1) un modelo socioeconómico que reduzca las fuertes disparidades económicas y regionales, y 2) un sistema político legítimo, no sólo en lo político-electoral sino también en lo político-administrativo, que pueda garantizar la competencia política por canales institucionales y cerrar el actual déficit de representación y de confianza en las instituciones. Un tercer y más nuevo reto es abrir el país al mundo, manteniendo una autonomía significativa en ciertas áreas y evitando que el país se convierta en una gran maquiladora. Las perspectivas del actual intento modernizador permanecen inciertas en estos tres aspectos y terminaré diciendo por qué, sobre todo en el caso de los dos primeros (pues siento que las perspectivas del último reto son más difíciles de evaluar en este momento).

En cuanto al reto socioeconómico, el modelo de apertura económica puede ayudar a incrementar la productividad y el crecimiento del PIB. Como ha dicho Aguilar Camín, "la riqueza y la prosperidad futura de México no son algo que el país ya posee y debe defender heroicamente de la codicia de otros, sino algo que debe crear y creará sólo atrayendo los capitales, los compradores y las tecnologías de otros" (Aguilar Camín, 1993, p. XII). Sin embargo, este modelo no ayudará necesariamente a resolver los problemas de desempleo e inequidad. De hecho, puede afectar negativamente a muchas empresas y a los campesinos,

así como a las regiones más pobres del país. Falta aún por ver si las actuales políticas hacia los monopolios, las pequeñas empresas y los sectores más pobres continuarán y/o serán suficientes para contrarrestar de una manera productiva las, a veces, inhumanas fuerzas del mercado.

En síntesis, falta por ver si el modelo "capitalista-social" en efecto puede superar el viejo dilema entre desigualdad y crecimiento (especialmente difícil en el capitalismo tardío). Ciertas presiones inherentes han empujado históricamente a este tipo de modelos a terminar siendo más capitalistas que sociales. El crecimiento ha sido siempre más fácil de alcanzar que una distribución mínimamente equitativa del ingreso. Si ésta no se alcanza, los aspectos autoritarios del sistema político mexicano permanecerían o incluso se podrían acentuar. Por excluir a la población mestiza (el "México profundo" en palabras de Bonfil), los intentos anteriores de modernización han fracasado (Meyer, 1992). Uno de ellos fue detenido violentamente por la Revolución de 1910.

En este sentido, como indiqué, hay ya elementos preocupantes, como una inversión aún demasiado especulativa; una economía orientada a la exportación muy intensiva en capital y basada cada vez más en la maquila; fondos para atacar la pobreza que aún deberían crecer más; pequeñas empresas (intensivas en trabajo) amenazadas; una desaceleración, informalización y terciarización de la economía, etc. Todo esto dificulta la resolución de lo que probablemente es el problema principal del desarrollo: la falta de suficientes empleos "formales" y permanentes.

Con respecto al reto político, no obstante la complejidad del régimen político-administrativo de México —así como el reconocimiento por parte de Salinas de varios gobernadores de oposición (antes algo impensable) y los importantes cambios del sistema electoral—, dicho régimen continúa siendo en muchos aspectos vertical (sobre todo por el presidencialismo excesivamente fuerte). En estos momentos las perspectivas políticas son inciertas. Todo parece indicar que nos acercamos a las elecciones más limpias y creíbles de nuestra historia. Sin embargo, aún no sabemos si sus resultados serán aceptados por la mayoría de los actores políticos. En otras palabras, la transición gubernamental estable no es un hecho asegurado; depende de que se pueda dar un círculo virtuoso en el que todos los actores actúen responsablemente y acepten los resultados de elecciones transparentes (incluyendo al EZLN, que rechazó a mediados de año la propuesta gubernamental para la pacificación). Además, como dije al principio, si

bien la creciente democratización y pluralidad activarán algunos de los aspectos formales de nuestra democracia que han permanecido inactivos (como la división de poderes y el federalismo), aún es necesario hacer cambios de fondo, y no sólo en lo electoral. El reto en este sentido es reducir la hoy tajante separación entre el ciudadano, por un lado, y la política y la toma de decisiones, por el otro; en otras palabras, en introducir cambios para que la democracia representativa, constitucional, abierta y concertada pueda en efecto funcionar. De no darse estos cambios, el país se situaría en un peligroso e incierto camino, por al menos tres razones.

Primera y más importante, aparte de acentuarse el ya de por sí profundo déficit de legitimidad política y de gestión, las posibilidades de la violencia y de descomposición políticas serían muy altas. Además del nuevo contexto político generado por la rebelión del EZLN, las prácticas electorales tradicionales y/o una reacción autoritaria en agosto de 1994 no empatarían muy bien con una sociedad crecientemente participativa (Loaeza, 1992a, p. 12) y una economía abierta e inscrita ya en un tratado comercial con Estados Unidos y Canadá (Camp, 1993, p. 22; Aguilar, 1992, p. 212; 1993, p. 142; Loaeza, 1992a, p. 31; también véanse Camp, 1993b, p. 175; y Hamilton y Kim, 1993). En la actualidad, la ciudadanía exige elecciones transparentes y responsabilidad política de los actores, así como un sistema político-administrativo a la vez que eficiente más democrático.

En segundo lugar, los gobiernos federal y estatales no podrán arribar o mantener un modelo que realmente combine el crecimiento económico con una (sana) redistribución, si no enfrentan el control de mediano plazo que representa la posibilidad de perder el poder, y el control de corto plazo que significa la participación real de los estados y municipios, los poderes legislativo y judicial, así como de organizaciones no gubernamentales, en la formulación, ejecución, monitoreo y/o evaluación de las políticas públicas. De hecho, algunos de los errores a la vez que insuficiencias del proyecto de Salinas bien se pueden haber debido a que lo formuló y ejecutó basándose en un grupo más compacto de tecnopolíticos y sin tener contrapesos importantes.

Tercero, México enfrenta el reto de trabajar más y más productivamente. En una nación donde la desconfianza se implantó desde su mismo nacimiento,<sup>5</sup> la élite política debería terminar de caer en cuenta

<sup>5</sup> En una encuesta de *Este País* (agosto de 1991) sólo 34% de los encuestados respondió positivamente a una pregunta sobre la confianza hacia los demás (Meyer, 1993b, p. 54).

de que, en lugar de una barrera, la democratización electoral y político-administrativa a fondo es un paso necesario para hacer de México la nación productiva e integrada que necesita ser para lograr salir adelante en una época crecientemente competitiva.

Es cierto que arribar a una democracia electoral y administrativa institucionalizada no es tarea fácil. Requiere imaginación política y la cooperación de muchos actores y no es solamente la responsabilidad del Presidente o del gobierno. Muchos mexicanos aún tienen poca confianza e interés en la política; probablemente también haya aún demasiados que mantengan puntos de vista autoritarios o intolerantes (Alducín, 1991, pp. 166 y 200; Camp, 1993b, pp. 71-74, 91-94, 178; Camp, 1993a, p. 30). Varios sectores empresariales, esferas de la Iglesia católica, los caciques regionales y algunos líderes obreros, o incluso algunos actores políticos y económicos de Estados Unidos, no han favorecido cambios políticos significativos. Asimismo, los partidos de oposición aún tienen dificultades para erigirse en efectivos articuladores o canalizadores de intereses (amén de que algunos han sufrido de cierto divisionismo interno). La situación es delicada porque probablemente bastaría la actuación irresponsable de un sólo actor para iniciar una cadena de violencia.

Con todo, es la responsabilidad del Estado (y del verdadero estadista) ver estos y otros obstáculos como retos y no como argumentos para posponer la promoción de estructuras y prácticas más democráticas, tanto en lo electoral como en lo político-administrativo. En otras palabras, promover una mayor organización y participación de la sociedad civil es una responsabilidad colectiva pero especialmente del gobierno. Después de todo, sobre él recaerá el juicio de la historia.

### Referencias bibliográficas

- Abarca, Francisco y Ricardo Vázquez (1993), "Estrategia antinflacionaria propicia la concentración económica y comercial", *El Financiero*, 20 de marzo, pp. 40-42.
- Acevedo Pesquera, Luis (1993), "Marcadamente especulativa la inversión desde 88; dramático descenso al cierre de 1993: caerá a 11%", *El Financiero*, 12 de abril, p. 4.
- Aguilar Camín, Héctor (1993), "Compuerta", *Cuadernos de Nexos*, núm. 61, agosto.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992), "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en Levine, *El desafío neoliberal*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- (1992), "Gestión gubernamental y reforma del Estado", *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Conacyt.
- Alducín Abitia, Enrique (1991), *Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio*, México, Fomento Cultural Banamex.
- Ascher, William (1984), *Scheming for the Poor; The Politics of Redistribution in Latin America*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Bailey, John (1994), "Centralism and Political Change in Mexico. The Case of National Solidarity", en Cornelius, Craig y Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego.
- (1992), "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en *Fiscal Decentralization in Mexico, 1979-1991*, [documento preparado para el XVIII International Congress of the American Studies Association], Los Ángeles, 24-27 de septiembre.
- (1988), *Governing Mexico*, Nueva York, St. Martin Press.
- Basañez, Miguel (1992), "¿Quinta crisis?", *Folios de Este País*, Mayo.
- Bazdresch, Carlos, Nisson Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (1992), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Berry, Albert (1994), "La política hacia la micro, pequeña y mediana empresa", ponencia presentada en el panel "Las nuevas relaciones exteriores de México", CIDE, febrero.
- Bobbio, Norberto (1984), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cantor, Norman (1993), *The Civilization of the Middle Ages*, Nueva York, Harper-Collins.
- Camp, Roederic Ai (1993a), *Battling for the Voter; Elections, Parties and Democracy in Mexico*, preparado para la Research Conference on Deepening Democracy and Representation in Latin America, Pittsburgh, abril.
- (1993b), *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cardoso, F.H. y E. Falleto (1978), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Castañeda, Jorge (1993), "The Clouding Political Horizon", *Current History*, febrero.
- Centeno, Miguel Ángel (1990), *The New Cientificos: Technocratic Politics in Mexico 1970-1990*. Universidad de Yale, tesis doctoral.
- Chalmers, Douglas (1977), "The politicized State in Latin America", en James Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994), *El Progra-*

- ma Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización en México, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, Rolando (1992), "Es de esperar un organismo de planeación separado de la supersecretaría", *Meridiano*, marzo.
- Cornelius, Craig y Fox (1994), "Mexico's National Solidarity Program: An Overview", en Cornelius, Craig y Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego.
- Crespo, José Antonio (1993), "1994: ¿Un nuevo 1988?", *Este País*, abril, pp. 40-43.
- Crozier, Michael (1992), *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert A. (1992), *La democracia y sus críticos*, México, Paidós.
- Muro, Ricardo Del (1993), "El pacto: estabilidad social a un alto precio", *Macrópolis*, noviembre, pp. 6-11.
- Downs, P. y J. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency*, Temple University Press.
- Dresser, D. (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, San Diego, Universidad de California en San Diego.
- Egeberg, Morten (1987), *Designing Public Organizations*, Beverly Hills.
- Evans, P. (1989), "Predatory, Development and other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, Miami, julio.
- Gómez Maza, Francisco (1993), "Los beneficios macroeconómicos aún no llegan a la mayoría de la industria", *El Financiero*, 14 de marzo, p. 4.
- González Tiburcio, Enrique y Aurelio de Alba (1992), *Ajuste económico y política social en México*, México, El Nacional.
- González Tiburcio, Enrique (1992), *Reforma del Estado y Política Social*, México, INAP.
- Guerrero, Omar (1992), *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés.
- Hall, J. y J. Ikenberry (1991), *El Estado*, México, Nueva Imagen.
- Hamilton Nora y Eu Me Kim (1993), "Economic and Political Liberalization in Mexico and South Korea", *Third World Quarterly*, vol. 14, núm. 1.
- Harvey, Neil (1992), "The Difficult Transition: Neoliberalism and Neocorporatism in Mexico", *Mexico Dilemmas of Transition*, Instituto de Estudios de América Latina, University of London, and British Academic Press.
- Hernández, Rogelio (1993), "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, enero-marzo.
- Hood, Ch., (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, vol. 69.

- INEGI (1993), *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1988-1991*, México, INEGI.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado?*, México, FCE.
- Levy, Santiago (1993), "Trade Liberalization and Economic Deregulation in Mexico", en María Elena Vázquez (ed.), *Public Administration in Mexico Today*, México, Secogef/FCE.
- Loaeza, Soledad (1992a), "La nueva liberalización política mexicana", *Las dimensiones políticas del ajuste estructural en México*, México, UNAM-Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego.
- (1992b), "Delamadrismo: la segunda modernización mexicana", en Bazdresch et al., *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 56-75.
- (1991), "Los partidos y el cambio político en México", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), octubre-diciembre.
- Lozano Ascencio, Fernando (1990), "Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: Reflexiones sobre su monto y significado económico y social", *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México.
- Mayntz, Ranate (1985), *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Méndez Martínez, José Luis (1994), *La política de apoyo hacia la micro, pequeña y mediana industria en México 1988-1994* (mimeografiado).
- (1993), "Las políticas públicas como variables dependientes"; hacia un análisis más integral de las políticas públicas, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, enero-marzo.
- (1993), *La importancia crucial de la modernización administrativa para el desarrollo político: algunas consideraciones para el caso del Distrito Federal y las demás entidades federativas* (mimeografiado).
- (1990), "El proceso de descentralización en el Perú, 1978-1989", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, julio-septiembre.
- Merino, Mauricio (1993), *Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Meyer, Lorenzo (1991), "La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde?", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), octubre-diciembre.
- Molinar, J. y J. Weldon (1993), *Programa Nacional de Solidaridad. Determinantes partidarios y consecuencias electorales* (mimeografiado).
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olsen, Johan (1988), *Organizing Governance, Governing Organization*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, A Plume Book.

- Paramio, Ludolfo (1991), "América Latina en los noventas", *Nexos*, núm. 168, diciembre.
- Pardo, M. del C. (1992), *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México/Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, Guy B. (1991), "Government Reform and Reorganizations", en Farazmand Ali, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Marcel-Dekker.
- Pipitone, Ugo (1994), *Cómo salir del atraso*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Poggi, Gianfranco (1990), *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Stanford, Stanford University Press.
- Rebolledo, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Sacristán, Carlos (1993), "The Restructuring Process of the Bureaucratic System", en Maria Elena Vázquez Nava (comp.), *Public Administration in Mexico Today*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez, Luis Ignacio (1993), "Administrative Simplification", en Vázquez Nava (comp.), *op. cit.*
- Sartori, Giovanni (1989), *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad.
- (1992), "Una nueva reflexión sobre la democracia", *Examen*, núm. 7, febrero.

## Reseñas

**Carol W. Lewis, *The Ethics Challenge in the Public Service. A Problem Solving-guide*, San Francisco-Oxford, Jossey-Bass Publishers, 1991**

Héctor Martínez Reyes

**E**l principal argumento en este libro es que el trabajo en el servicio público es, por sí mismo, ambiguo, complejo y rodeado de problemas especiales que requieren funcionarios que actúen de manera ética, gente que “quiera hacer bien las cosas”. Este ambiente de trabajo impulsa y refuerza el carácter moral y compromete a los gerentes para dialogar acerca de la ética; esto tiene que ver con supervisores, subordinados, colegas, ciudadanos, gente que paga sus impuestos, las otras personas alrededor y las generaciones por venir; es decir, la sociedad en su conjunto. Las más de las veces, las decisiones del sector público tienen implicaciones y costos (muy elevados) no sólo sobre quien debe tomar las decisiones, sino sobre la ciudadanía en general y el futuro de ésta.

Según el autor, los compromisos de naturaleza moral y ética representan una postura individual de ac-

tuación administrativa, al reintegrar compromisos valorativos vinculados con el interés público. Aceptar la “neutralidad” del administrador público, implica definir claramente compromisos con valores ampliamente compartidos en la sociedad y que deben inspirar todas las acciones de gobierno. Es contundente al afirmar que la ética y el éxito genuino van de la mano.

En este marco de ideas, Carol W. Lewis desarrolla su libro. El tema principal es el manejo ético del servicio público contemporáneo, tratando de no incurrir en moralizaciones, técnicas y herramientas que ayuden a los gerentes públicos a su labor cotidiana. En este sentido, el propósito de este libro es promover y auxiliar el comportamiento ético de los gerentes. Para lograrlo, el autor optó por una perspectiva gerencial. El cambio ético en el servicio público se diseña para gerentes. Su intención es lograr selec-

cionar de manera más ágil lo más importante de la información abundante y de las alternativas en el contexto de las organizaciones públicas. Carol W. Lewis eligió temas acordes con lo que consideró el presente y el futuro del efecto gerencial, más allá del estricto conocimiento filosófico o académico. El libro está escrito para gerentes profesionales de organizaciones públicas, donde se presentan demandas sin precedentes que implican juicios éticos y requieren la acción decidida por parte del gerente.

A través del libro, el autor trata de contestar las siguientes preguntas en relación con la exigencia de decisiones éticas en el servicio público: ¿Es el comportamiento actual mejor o peor? ¿Hay más corrupción en el gobierno y en la sociedad en general? ¿Es el carácter moral lo que engendró el sentido del bien y del mal, o esto es ya algo del pasado? Según Lewis, en realidad no parece existir ningún camino evidente para encontrar respuestas, excepto a través de anécdotas, imágenes generales y, a veces, mediante encuestas de opinión pública, tan de moda hoy día. Además, el autor no enfrenta estas preguntas en su libro porque, desde su punto de vista, son intelectualmente interesantes pero prácticamente irrelevantes para los gerentes en la actividad diaria del servicio público (objetivo básico de este libro). Desde la perspectiva del autor, no tenemos opción; primero, porque dependemos del carácter moral individual de los gerentes y empleados públicos y porque nuestro sistema administrativo está construido sobre ello. Segundo, porque los geren-

tes públicos utilizan los recursos con los que cuentan en el momento y en el lugar de la decisión. La nostalgia y la reflexión filosófica no contribuyen en nada a las operaciones diarias, no solucionan los problemas éticos del trabajo.

Su método consta de varios pasos:

*Primero.* Resalta los valores y principios especiales que distinguen la ética personal de la ética pública. Para ello, supone lo siguiente: a) La ética pública es diferente de la ética personal; b) Los valores y los principios que la guían son diferentes; c) Las fronteras no son claras.

*Segundo.* Trata de proporcionar herramientas y técnicas para resolver los problemas del trabajo diario en el ámbito individual u organizacional.

*Tercero.* El propósito es ayudar a los gerentes que desean actuar de manera ética y estructurar un ambiente de trabajo que motive un comportamiento ético y facilite la transición de buenas intenciones a acciones significativas dentro de la organización.

El libro incluye ejemplos ilustrativos que se aplican a la solución de problemas, lo que permite al lector "practicar en privado", sin costos públicos, hasta que —según Aristóteles— la ética venga a ser un hábito. El ejercicio de casos consta de dos pasos (hipotéticamente): informarse y elaborar un razonamiento sistemático que sea seguido por una acción. Esto requiere un análisis y una toma de decisiones comprometidos y ágiles que dependen de la empatía y de la

imaginación. Lo mejor del trabajo de casos, según el autor, es llegar a reconocer las premisas de decisión y las circunstancias en las que se revisa un juicio ético, reconciliar diferentes perspectivas filosóficas. Casos como los del libro son guiados por un *proceso democrático* que se convierte en el vehículo, donde la *tolerancia* es el lubricante.

Este libro se divide en tres partes que a continuación se describen brevemente por capítulo.

La introducción ofrece un repaso general sobre los asuntos éticos encontrados en el trabajo y en la profesión del servidor público.

En la primera parte, se muestra cómo la ética del servicio público está enraizada en el carácter moral y apoyada por los valores y principios éticos que son comunes a toda la sociedad.

En el primer capítulo, se distingue la ética del servicio público de la moralidad personal. Una ética que demanda al gerente, la implementación y el cumplimiento de la ley.

El segundo capítulo nos propone un modelo elemental de toma de decisiones con el que se intenta ayudar a los tomadores de decisiones a actuar sobre las obligaciones legales sin devaluar otras consideraciones, así como a determinar los estándares del servicio público en la solución de un conflicto de intereses (imparcialidad bajo el escrutinio público).

En el capítulo número tres, se combina la idea de responsabilidad individual. Estas obligaciones se convierten en líneas generales de acción para los gerentes que trabajan en contextos organizacionales.

En el capítulo cuatro se definen la responsabilidad y el comportamiento individual para la toma de decisiones, tratando de responder a las preguntas de para qué hacerlo y de cómo hacerlo. Las obligaciones y las guías de acción son las bases éticas para la formación del servicio público.

La parte dos se vuelve hacia los gerentes individuales quienes toman las decisiones éticas y enfrentan las consecuencias.

El capítulo cinco muestra cómo el razonamiento ético tiene sus raíces en el sentido común y en perspectivas filosóficas que guían diversas maneras de ver lo que es importante en decisiones particulares. El autor no recuerda la necesidad de imparcialidad y de tener la mente abierta para no caer en el extremismo ético.

En el capítulo seis, utilizando un modelo de toma de decisiones que permita la confrontación de puntos de vista y de valores, Lewis pretende que los gerentes se den cuenta de que deben estar preparados para aceptar las ventajas y desventajas, aciertos o errores, de los argumentos propios y ajenos dentro de una organización pública pues ellos deberán elegir los principios que guíen este modelo.

En el capítulo siete, el autor presenta algunas herramientas prácticas y técnicas para la resolución de los dilemas cotidianos, que ayuden a responder *¿qué es lo que debemos tener en cuenta?* Los gerentes éticos deberán tener en cuenta que su respuesta debe ser ágil, inteligente y a la ofensiva, para así evitar trivialidades y sobrevivir profesionalmente con la integridad intacta.

Pasando del individuo a la organización, la tercera parte observa la ética dentro de la agencia.

El capítulo ocho analiza los códigos de ética —sus funciones, desarrollo y manejo— en todas sus variedades como un punto de partida para los registros actuales y un soporte de los asuntos por venir.

En el siguiente capítulo, se señala que la función de supervisión es una responsabilidad gerencial central que está cambiando sus indicios sobre la interacción organizacional. Mediante la supervisión del tiempo de trabajo de los empleados se supera el *stress* y las demandas de especial cuidado.

En el último capítulo, se muestra cómo las operaciones rutinarias de la agencia dan el tono ético de la organización. Estas organizaciones pueden ser estructuradas para apoyar y promover la acción ética. Además, se señala que los gerentes prudentes van más allá de las objeciones específicas a los programas éticos de la agencia y facilitan las decisiones. Las herramientas de auditoría y evaluación del riesgo contribuyen, según el autor, a construir una agencia ética.

En resumen, Carol W. Lewis nos deja ver en su libro que en la dimensión valorativa del acto de gobernar, para enfrentar las decisiones diarias dentro del servicio público por parte de los gerentes, no sirve a la administración pública la simple recuperación del debate sobre la ética a nivel filosófico, o sobre la inserción en la Constitución o las leyes de los valores de la moral, de su relevancia y equidad. La generalidad de esos términos sin operacionalización práctica los torna ineficaces como instrumentos de gestión pública.

No obstante, Carol W. Lewis hace un importante intento por superar el problema de la operatividad de conceptos casi filosóficos. No deberíamos olvidar que la ética de la administración pública no sólo es administrativo-legal; es sobre todo del ser "público".\* En ese sentido será necesario desarrollar un sentido más amplio de lo "público", que contemple todas las dimensiones de la vida común y de la organización colectiva y; que logre contemplar el interés de todos y no sólo el de unos cuantos; condiciones indispensables para una verdadera transformación ética de las decisiones gerenciales en el servicio público.

## **Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza, un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*, México, FCE, 1993, 432 p.**

José Santos Zavala

La pobreza representa una de las mayores amenazas para la estabilidad política, la cohesión social y uno de los puntos más débiles de toda estrategia de desarrollo económico, por lo que gran número de estudiosos del tema han abordado su estudio desde diferentes enfoques. Kliksberg ha logrado reunir en este libro a un grupo multidisciplinario de expertos en el tema de la pobreza, reflexionando de una manera fresca, original e integral.

En el libro se abordan puntos de reflexión y propuestas originales en torno al tema, y se analizan indicadores que permiten entender la magnitud misma del problema, así como acciones implantadas que se han considerado como modelos exitosos de política social.

Participan en este libro, además de Bernardo Kliksberg, director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Mo-

dernización del Estado: Adolfo Gurreri, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Susana Finquievich, investigadora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) de Argentina; Richard Estes, profesor de la Universidad de Pennsylvania, EUA; David Fasenfest, investigador de la Universidad de Michigan, EUA; Mark Jacobs, profesor de la Universidad George Mason, EUA; Myrna Mandell, profesor de la Universidad de California, EUA; James Midgley, de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Estatal de Louisiana, EUA; Hari Mohan Matur, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kampala, Uganda; Mary Racelis, Directora Regional de Unicef con sede en Nairobi; Harry W. Blair, profesor de la Universidad de Yale, EUA; Christopher Pollitt, profesor de la Universidad de Brunel de Inglaterra; Jose Sulbrandt, asesor en políticas públicas del Proyecto Regio-



nal de las Naciones Unidas para América Latina en Modernización del Estado; Andersen Costa Esping, profesor de la Universidad de Harvard, EUA; Walter Corpi, profesor del Instituto Sueco de Investigación Social, y Carlos Franco, director de investigación del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (Cedep) de Perú.

Teniendo como hilo conductor la magnitud del problema de la desigualdad social y la necesidad de superarla, el libro es presentado en ocho capítulos denominados: América Latina: un cuadro social crítico; Problemas estratégicos en gerencia social; Participación comunitaria: posibilidades y limitaciones; Municipalización de programas sociales; Servicios Públicos; Evaluación de programas sociales; Formación de gerentes sociales, y Modelos exitosos de gerencia social. Podemos agrupar los temas abordados en cada uno de estos capítulos en tres momentos de análisis. En el primero, se analiza la situación de América Latina, para lo cual se presenta una serie de indicadores que miden el grado de pobreza. En un segundo momento, se reflexiona sobre el diseño, la implantación y la participación ciudadana en las políticas sociales. En un tercer nivel de análisis, se presentan dos experiencias exitosas de políticas sociales.

Para el primer nivel, el ensayo "La escalada de la pobreza en América Latina", reflexiona sobre el crecimiento de la población de América Latina que se encuentra en una situación de pobreza y de pobreza extrema. Luego, "Dos temas claves en América

Latina: Reforma de los sistemas de seguridad social y salud", de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, nos describe la reforma de los sistemas de seguridad social, tocando aspectos como: los efectos de la problemática, las necesidades de su cobertura y situación en los países desarrollados y no desarrollados de la región. En el tema de la salud, aborda lo relativo a la equidad, su integración a las estrategias de desarrollo y la participación de gran diversidad de agentes en la implantación de estrategias de solución. En el ensayo del Sistema Económico Latinoamericano (Selva), "La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe", se analiza el grado de equidad en América Latina, los efectos de la crisis y las políticas de ajuste, el divorcio entre las políticas económicas y las sociales, y una propuesta de cómo incorporar la equidad en las políticas de desarrollo de la región.

En el segundo nivel de análisis, estrategias de política social, los autores que cubren la temática son: Adolfo Guerrieri, Susana Finkielevich, Bernardo Kliksberg, Richard Estes, David Fasenfest, Myrna Mandell, James Midgley, Hari Mohan Matur, Mary Racelis, Harr W. Blair, Christopher Pollitt, Jose Sulbrandt, Kliksberg y Sulbrandt.

Adolfo Gurrieri, en "Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo", aborda las propuestas de superación de la pobreza desde la perspectiva de las políticas de ajuste, la humanización del ajuste y el crecimiento distributivo. En un segundo

momento, realiza una propuesta de desarrollo humano y finaliza con una identificación de los efectos sociales del ajuste estructural, implantado en años recientes.

En "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas", Susana Finkielevich estudia —siguiendo los niveles de análisis de origen de la iniciativa, recursos económicos y humanos, y control y operatividad de proyectos y resultados— su interacción en los modelos asistencial, asistencial-participativo y de autoayuda. Como resultado, ofrece una propuesta de cómo superar la pobreza aplicada a diversos escenarios sociales.

Kliksberg reflexiona en "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", acerca de las condiciones que imponen una nueva forma de concebir la gestión social del Estado, sus problemas estratégicos y la necesidad de actuar con urgencia para atacar la pobreza.

Richard Estes, en el ensayo titulado "Hacia un índice de 'calidad de vida': enfoques empíricos para la evaluación del bienestar humano a nivel internacional", analiza desde diversas perspectivas (PIB, ONU, OCDE, ICFV) los índices que miden los cambios mundiales en la "calidad de vida" a lo largo del tiempo, dando como resultado una gran diversidad conceptual y metodológica. El autor sugiere los rumbos que pueden tomar este tipo de investigaciones.

David Fasenfest, en "Recurso a los incentivos a los productores para el logro de objetivos sociales. Una evaluación del mercado y las políticas pú-

blicas", busca establecer acciones que superen las limitaciones que impone el mercado a las políticas sociales. Propone un desglose por etapas de este tipo de políticas, identificando el papel de los diversos actores sociales.

En su ensayo "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada", Myrna Mandell reflexiona que el papel del gerente público no es tanto cumplir metas, sino crear un entorno en el cual las metas se puedan cumplir, para lo cual revisa tres características o cualidades de la gerencia intergubernamental: el enfoque de solución de problemas, de comportamiento estratégico y de manejo de problemas, y las redes de comunicación.

Midgley en "La política social, el Estado y la participación ciudadana de la comunidad", desde el enfoque de la izquierda y de la derecha, analiza el papel del Estado en el bienestar social, define la participación de la comunidad e identifica los problemas del Estado y la participación.

En "Desarrollo centrado de la gente", Mohan Matur reflexiona en torno a que el fracaso de los proyectos de desarrollo se debe a que éstos no visualizan a las personas como seres que contribuyen a su propio desarrollo. Propone que los programas lleguen a la gente mediante la opción de las ONG, que se incremente la efectividad de las instituciones gubernamentales y se ayude a la gente a desplegar su potencial participativo.

"Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoque y técnicas para la participación popular", de Mary Racelis, destaca la importancia

de la participación ciudadana, no tanto en las actividades sino en su acceso a los procesos de toma de decisiones que tienen lugar fuera de la comunidad, pero que tienen un efecto sobre ella. Analiza las restricciones de la participación y las condiciones que la apoyan, para lo que propone un modelo del proceso de planificación.

Harry W. Blair, en "Modelos para integrar la planificación del desarrollo social y la implantación al nivel local", reflexiona sobre la naturaleza centralizadora de las políticas sociales y la necesidad de su descentralización en los ámbitos locales de gobierno, y el impulso de la participación social en la implantación de este tipo de políticas, para lo cual plantea la apertura de la burocracia desde dentro y desde fuera, lo que permitiría la planeación del desarrollo centrado en la gente.

El ensayo de Christopher Pollitt, "¿Qué es la calidad de los servicios públicos?", contextualiza, en los momentos actuales, el concepto de calidad y lo relaciona con la naturaleza de los servicios públicos, previendo su posible desarrollo en el corto plazo.

José Sulbrandt, en su ensayo "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", que constituye el capítulo VI, realiza una propuesta integral de políticas sociales a partir de una revisión crítica de las formas tradicionales de evaluación, como son: evaluación de metas, de efectos y de procesos. Para lograr su propuesta de evaluación integral, caracteriza las políticas y los programas sociales, los actores organizacionales, el medio

ambiente político y el social. Su propuesta de evaluación integral gira en torno de ocho criterios de evaluación: eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, efecto social, costo-efectividad y satisfacción de los beneficiarios.

"¿Cómo capacitar en gerencia social?: La experiencia del primer programa latinoamericano de formación de gerentes sociales", se titula el documento de Kliksberg y Sulbrandt. En él describen el objetivo, la estrategia y el contenido del mencionado programa; dicen, por ejemplo, que el objetivo es formar gerentes sociales que en un contexto de turbulencia sean capaces de diseñar estrategias para hacer frente a la pobreza. Los ejes del programa son: el gerente social y el contexto, y tecnologías avanzadas de gerencia social. La estrategia de trabajo por su parte se divide en cuatro etapas: construcción de fundamentos, profundización, desarrollo de un proyecto gerencial y retroalimentación.

Otro conjunto de ensayos integra el tercer nivel de análisis del libro: experiencias exitosas de política social. Mark Jacobs en "Implantación de políticas sociales un estudio de casos", siguiendo dos modelos de implantación de políticas públicas (Pressman y Wildavsky, 1973; y Lipsky, 1977), analiza la reforma de educación especial en Massachusetts, con lo que proporciona elementos interesantes para la implantación de políticas sociales. Costa Esping y Corpi, en el ensayo "El modelo escandinavo: del alivio de la pobreza a los estados con sistemas avanzados de protección", describen el modelo es-

candinavo de política social; se analizan las políticas de mantenimiento de ingresos, las políticas del mercado de trabajo y la política de vivienda. Carlos Franco, con "La experiencia de Villa El Salvador: del arrenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada", relata la experiencia del desarrollo de la comunidad peruana de Villa El Salvador, la cual ha desarrollado un sistema de gestión, basado en la coadministración de los asuntos de la comunidad mediante el desarrollo de organizaciones sociales, las cuales han permitido un desarrollo económico y social de esta comunidad sin un gran apoyo del sector público peruano.

La lectura del libro de Bernardo Kliksberg nos deja la impresión de que el constante aumento de la pobreza en América Latina, obliga a repensar las funciones del Estado y la sociedad en el campo de la política social, para sentar las bases de estrategias que ayuden a superarla. Este nuevo contexto nos obliga no sólo a buscar estrategias innovadoras para hacer frente a la pobreza, sino incluso a reconceptualizar al Estado y a la sociedad. Por una parte, es necesario dejar de ver al Estado como un ente monolítico y autoritario, para perci-

birlo como un instancia compuesta por multiplicidad de actores sociales (instituciones) y con capacidad de negociación y, por la otra, alejarse de la idea de una sociedad homogénea y sin iniciativa para ver una sociedad heterogénea, dinámica y conflictiva.

En lo que se refiere al tema central del libro, la magnitud de este problema se aborda desde diferentes ángulos. Así, se perciben propuestas como la de vincular de manera estratégica la política económica con las políticas sociales; la necesidad de establecer nexos de coordinación entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales; de fomentar las capacidades potenciales de los distintos actores sociales; de profesionalizar la acción gubernamental en el campo social e incorporar el desarrollo científico-tecnológico en los procesos de conformación, implantación y evaluación de la política social.

Sin duda, el lector encontrará en este libro otros temas distintos a los aquí mencionados que despertarán su interés por profundizar en el tema de la pobreza, la magnitud del problema que ésta representa para la sociedad actual y las condiciones que hacen que las estrategias para hacerle frente tengan el éxito esperado.

**Abstracts**

## **The Democratization of the Policy Sciences**

Peter deLeon

In this article Peter deLeon believes it is possible to reduce the isolation of analysts, who often produce assessment and recommendations that seem out of touch with the needs and wants of the public they serve. He calls for a "participatory policy analysis" that would open the process to greater input and involvement in situations where such an approach is feasible. While admitting that such democratization is more difficult in practice than in concept, deLeon notes that the legitimacy of the policy analyst's endeavor is what is at stake.

## **The Dilemma of State Reform and the Analysis of Policy Implementation**

Omar Guerrero

This article maintains that research into implementation has moved the center of gravity of policy analysis from the economic model of formal rationality to political polemics. The implementation process occurs not only in an understanding political system; it also arises in power arenas, which offer sources of legitimate authority for those involved therein. The idea of the power arena explains some of the main factors that affect implementation, in the form of deviations, losses, and ruptures, and in particular how the essence and appearance of policy change in the time between the alpha and the omega, between intentions and results.

According to the author, implementation studies are a new and innovative field of administrative research, capable of offering valuable assistance in understanding why governments fail and, more importantly, how they can avoid failure.

### **Organization and Productive Efficiency in Large Japanese Corporations**

Luis Montaña Hirose and Marcela Rendón Cobián

This article has two main aims. Firstly, to describe the main forms of the organizational models of large Japanese corporations, with reference to certain relevant historical features. Secondly, to correlate their inter-organizational forms with their administrative techniques, and at the same time emphasizing the corporate character of the Japanese proposal which transcends the simple idea of a dual economy. To attain these aims, the paper is divided into four sections: the first analyzes certain aspects relevant to an understanding of how existing corporations were formed; the second studies some of the most important structural characteristics; the third reviews corporate organizational forms and correlates them with administrative techniques. Finally, the article addresses the most important social consequences of these kinds of organization.

### **The Role of Local Governments in Regional Development**

Manuel Gutiérrez Vidal and Sàrah Martínez Pèllègrini

This article comprises five sections. The first offers an overview of the alternatives for distributing functions between central and sub-national governments, from a static point of view and in accordance with the most recent trends. Section two reviews the conventional approaches, aims, and instruments of regional development policy. The third section explains the current international transformations upon which the effectiveness of the performance of public and private agents in any country depends. The fourth section suggests a series of policies and instruments that local governments can use to promote regional development in the new international context. The fifth and final section offers some closing reflections on certain conditions that could prevent, or at least hinder, success in the use of the new instruments.

### **Spatial Polarization in Regional Development Theories**

Riszard Rózga Luter

This article sets out to answer the following question: How do the different theories of regional development address the problem of spatial polarization?

The author presents a set of regional development theories dealing with the subject of spatial polarization. Based on this, the parallel development of these theories and opinions on regional inequality and spatial polarization can be seen.

The article offers a reflection on the problems of inequalities and regional polarization. The author proposes that the problems of spatial polarization are present in all theories of regional development. Among the many such theories that analyze the polarization problem, the main schools into which the theories may be classified can be detected. The different schools represent important stages in the development of regional theory and doctrine and often reflect contradictory opinions regarding social and economic development.

The central problem in this work is the reflection of spatial polarization and, as a result, the regional inequalities in regional development theories. Each theory is reviewed with the following criterion: How do the theories respond to this problem? The conclusion of this review is that each theory responds in accordance with its premises and with how its general aim proposes the measures necessary to attain balance in regional development.

### **The Extent of Wealth and Income Inequality**

Wei Cai, Thomas T. Krader, Elizabeth M. Ling  
and Marco Antonio Mena

This article analyzes the issue of inequality in the United States over the last two decades and indicates its policy implications on the basis of three key questions:

What occurred in the 1980s *vis-à-vis* the income gap between the richest and poorest Americans? If there was a growing gap, were the rich getting richer, the poor getting poorer, or both?

What was the trend in absolute terms in the incomes of the richest and the poorest, regardless of any increasing gap between them?

What have been the effects of various transfer payments to the poor?

### **State Reform in Mexico: Scope and Limits**

José Luis Méndez

The aim of this article is to provide a description and evaluation of the social-liberal model and its potential risks before making two key points regarding the debate in question. Firstly, despite its significant achievements that are worthy of recognition, particularly in the macroeconomic sphere, the Salinas model has also suffered from severe limitations.

Secondly, that apart from public policy, there is a basic structural problem: the nature of the political-administrative system, although it is more complex than might be thought, is still largely vertical. Thus, the author suggests that the possibilities of the social-liberal model finally leading to a more integrated and stable nation and a state with adequate legitimacy are even slighter if the system is not changed.