

### Director

David Arellano Gault  
*Centro de Investigación y Docencia Económicas*

### Comité Editorial

#### Sección Internacional

#### Sección Nacional

Peter deLeon  
*Universidad de Colorado*

Bernardo Kliksberg  
*Banco Interamericano de Desarrollo*

Laurence Lynn  
*Universidad de Chicago*

Jean-François Nioche  
*Escuela Nacional de Administración,  
París*

Guillermo O'Donnell  
*Universidad de Notre Dame*

Guy Peters  
*Universidad de Pittsburgh*

Joan Subirats  
*Universidad de Barcelona*

Jean-Claude Thoenig  
*Escuela Normal Superior, Cachan*

Luis F. Aguilar Villanueva

David Arellano  
*Centro de Investigación y Docencia  
Económicas*

Enrique Cabrero  
*Centro de Investigación y Docencia  
Económicas*

Juan Pablo Guerrero  
*Centro de Investigación y Docencia  
Económicas*

Eduardo Ibarra  
*UAM-Iztapalapa*

José Luis Méndez  
*El Colegio de México*

Luis Montaña  
*UAM-Iztapalapa*

María del Carmen Pardo  
*El Colegio de México*

*Gestión y Política Pública* es una publicación de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su objetivo es ofrecer un espacio de discusión académica para dar a conocer planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas y experiencias de gestión, todo esto en el ámbito de las políticas públicas y de la gestión de organizaciones gubernamentales.

Desde distintos ángulos, *Gestión y Política Pública* busca ofrecer una respuesta al problema medular contemporáneo de la agenda de la reforma estatal. Intenta llegar, por ello, tanto a los estudiosos de la gestión gubernamental como a los formuladores de las políticas públicas en México y en otros países.

*Gestión y Política Pública* aparece dos veces al año y se encuentra listada en el *Índice de revistas científicas mexicanas* que publica el Conacyt. La suscripción anual nacional cuesta 70 pesos; la suscripción anual internacional, 40 dólares; la suscripción anual nacional para instituciones y bibliotecas cuesta 100 pesos; la internacional para instituciones y bibliotecas cuesta 95 dólares y para instituciones en México, 100 pesos. Los números sueltos cuestan en México 40 pesos y en el resto del mundo, 25 dólares.

# gestión y política pública

vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 1998

## Índice

### GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Rafael Tamayo, *Crecimiento económico regional:  
una sinopsis de la teoría y su conexión explícita  
con las políticas públicas* 5

Renzo Daviddi, *La privatización en la transición  
a una economía de mercado* 25

### GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Ishtiaq Jamil, *La cultura administrativa:  
una forma de comprender la administración pública  
en distintas culturas* 61

### GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

Ernesto Beltrán y Mariano Rojas, *Discriminación  
de precios en bienes culturales: la arqueología en México* 85

Gustavo Leal F., *Voces, salidas, lealtades,  
oportunidades, "denominación de origen", interés y tempo  
de una política pública: la reforma mexicana  
de la salud y la seguridad social* 115

## EXPERIENCIAS RELEVANTES

- E. Sam Overman, *La privatización en China, México y Rusia: un estudio comparativo* 145

## POSICIONES E IDEAS

- Mónica Tapia y David Campos, *Propuestas para redefinir la política social* 169

## RESEÑAS

- Allan Clark Skertchly Benavides, *The Eight-Step Path for Policy Analysis (A Handbook for Practice)*, de Eugene Bardach 195

- Katya Rodríguez Gómez, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, de Nuria Cunill Grau 199

- Alberto Aziz Nassif, *¿Quiere usted vivir en el Distrito Federal? Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, de Alicia Ziccardi 205

- Resúmenes 209

- Abstracts 215

---

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.  
Registro en trámite  
Director de *Gestión y Política Pública*: David Arellano Gault  
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti  
Dirección de Comunicación y Difusión: Apartado postal 116-114, 01130 México, D.F.  
Tel. 727 98 00, exts. 2612 y 2417

*Diseño, tipografía y cuidado editorial*: Sans Serif Editores, S.A. de C.V.  
Telfax 674 60 91

*Gestión y Política Pública*, VII, 1, se terminó de imprimir en junio de 1998.  
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

# Gestión y política pública

# **Crecimiento económico regional: una sinopsis de la teoría y su conexión explícita con las políticas públicas**

Rafael Tamayo Flores\*

**E**xiste acuerdo generalizado en cuanto a que cualquier explicación del crecimiento económico regional y de las disparidades interregionales del crecimiento debe combinar elementos tanto de modelos basados en la demanda como de aquellos basados en la oferta (véanse Perloff *et al.*, 1960, cap. 6; Thompson, 1968; Anderson, 1976; Hoover y Giarratani, 1984, cap. 11; Cunningham, 1995). Estos diferentes enfoques teóricos del crecimiento económico regional y las disparidades interregionales del crecimiento no son necesariamente excluyentes, pese a que hasta hoy no existe un modelo analítico que incorpore adecuadamente los factores destacados por ambos enfoques. Sin embargo, es claro que en la práctica, como parte de sus estrategias de desarrollo regional, los diferentes niveles de gobierno incorporan y combinan objetivos específicos e instrumentos de políticas que se derivan de diferentes enfoques teóricos. Precisamente, el objetivo de este artículo es analizar de manera sistemática los enfoques teóricos más relevantes a partir de los cuales se han construido los modelos que tratan de explicar los diferenciales interregionales del crecimiento. El análisis se centra en los supuestos de comportamiento y las relaciones que cada una de estas teorías subraya en la determinación del crecimiento regional y sus diferenciales interregionales. También se discuten algunas de las principales críticas que se han hecho a la representación formal de esas teorías. Debe señalarse que el marco de la discusión no

---

\* División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

son las conceptualizaciones generales del crecimiento regional, sino sus representaciones formales específicas. El otro objetivo importante es elucidar o hacer explícita la correspondencia o coherencia entre cada uno de los enfoques teóricos analizados y diferentes objetivos de desarrollo regional, y respecto a los instrumentos de política concretos con que los diferentes niveles de gobierno pretenden lograrlos. Éste es un ejercicio que no se ve con frecuencia y una aportación importante del presente trabajo.

Se espera hacer una modesta contribución a la comprensión y evaluación tanto de los modelos formales en que se basan las aplicaciones empíricas, como también de la congruencia lógica entre estos modelos y las políticas regionales que de ellos se derivan. Para ello, este artículo se divide en tres secciones. La primera desarrolla las explicaciones formales del crecimiento regional según los modelos de la base económica, neoclásico, de causación acumulativa y de aglomeraciones. En la segunda sección se amplía la discusión para incluir otros modelos conceptuales que abordan el crecimiento económico regional como un proceso histórico y evolutivo (*i.e.*, modelos de centro-periferia y de ciclo de vida del producto), que proveen elementos útiles para explicar la transición de patrones regionales de concentración a otros de difusión.<sup>1</sup> En la última sección, me propongo inferir el fundamento teórico de los principales objetivos e instrumentos de política pública que se ejercen en la práctica. Aquí observaremos las divergencias entre gobiernos federal y regionales en cuanto a su enfoque teórico implícito del desarrollo regional, que en última instancia se reflejan en las políticas aplicadas.

### **Teoría del crecimiento regional: las principales concepciones**

#### *La teoría de la base económica*

El enfoque de la base económica o basado en la demanda supone una economía dicotómica que distingue entre las actividades básicas y las

<sup>1</sup> No se incluyen en este análisis las teorías normativas del desarrollo regional tales como las "necesidades básicas" o el desarrollo de abajo a arriba (*i.e.*, Friedman y Weaver, 1980), pues carecen de una discusión objetiva sobre las fuerzas y relaciones en el crecimiento económico regional. Estas teorías se centran más bien en la elaboración de propuestas respecto de cómo debería planearse el desarrollo regional para lograr revertir las disparidades interregionales, pero no ofrecen ninguna hipótesis potencialmente verificable.

no básicas. Como lo presentó North (1955, 1956), el argumento central esencialmente supone que el crecimiento regional es determinado por el crecimiento de las actividades básicas de la región (definidas como las actividades que producen bienes y servicios de exportación y, por tanto, traen recursos monetarios de afuera de la región). A su vez, el crecimiento de las actividades básicas depende de la demanda externa de su producción. Además, el argumento asume que el crecimiento de las actividades "no básicas" (definidas como las actividades que sirven exclusivamente a los mercados locales o regionales de consumo final e intermedios) depende de la demanda alcanzada y del ingreso generado por las actividades exportadoras o básicas. Por tanto, se supone que las actividades no básicas tienen un papel pasivo en la promoción del crecimiento económico. Como lo sintetizó Leven (1985):

la teoría de la base económica [...] sostiene que [las actividades no básicas y por lo tanto] la producción para el mercado local sólo puede aumentar si se incrementa el ingreso local, y éste puede crecer sólo si la demanda total [externa] de la producción [exportable] crece [y por tanto las actividades básicas], de modo que el cambio exógeno necesariamente sólo puede ocurrir en el sector exportador [p. 572].

Las críticas al enfoque basado en la demanda se centran en su suposición restrictiva de una oferta perfectamente elástica de insumos, tales como mano de obra, capital, importaciones y servicios públicos (*i.e.*, estos insumos estarían disponibles para apoyar actividad adicional de las industrias básicas a un costo por unidad constante). Por tanto, la oferta de insumos no es una restricción para el crecimiento. Krikelas (1992) desarrolla una detallada historia analítica de los debates teóricos y empíricos de la teoría de la base económica y concluye que

pese a que el modelo se ha mejorado a lo largo de los años de modo que incluya variables adicionales y capte de manera más explícita la naturaleza dinámica del proceso de crecimiento regional, la mayor parte de los cambios se han dado dentro del ámbito de la simple especificación basada en la demanda [...] [el modelo] no ha evolucionado para reconocer el impacto potencial de muchas otras variables que pueden afectar el crecimiento regional [p. 18].

Tiebout (1956, 1956a) presenta uno de los primeros argumentos que objetan la primacía de las exportaciones regionales y hacen hincapié



pié en la necesidad de una teoría más equilibrada.<sup>2</sup> Un punto central de su exposición fue el argumento de que la base del desarrollo de las industrias exportadoras se encuentra en la ventaja comparativa de la región en costos relativos de producción y transferencia, así como en el ingreso (mercado) de las áreas circundantes. Es decir, una región crecerá en la medida en que sus industrias exportadoras puedan competir en otras regiones. Por tanto, las actividades económicas “no básicas” necesariamente desempeñan un papel clave en el crecimiento de la región en la medida en que los costos de los factores en las industrias exportadoras dependen mucho de esas actividades (*i.e.*, la producción local o sustitución de importaciones podría reducir los precios de insumos intermedios, y reducir los salarios a través de precios menores de los bienes de consumo, en relación con los importados). Desde esta perspectiva, la base exportadora es una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento regional. Otro elemento importante en el argumento de Tiebout es que el tamaño de la región, en términos de población, condicionará la importancia del comercio externo *vis-à-vis* el comercio interno en la promoción del crecimiento regional. En general, se supone que a medida que aumenta el tamaño del área, su comercio interno se vuelve más importante y, en consecuencia, disminuye la relevancia de sus exportaciones. Otros argumentos precursores que subrayan la importancia de los factores de la oferta de conformidad con lo dicho hasta ahora fueron desarrollados por Thompson (1968) y Pratt (1967).

### La teoría neoclásica

Como parte de los modelos basados en la oferta, el argumento neoclásico sugiere que los diferenciales interregionales del crecimiento son en gran parte resultado de la movilidad de los factores y de los diferenciales de rendimiento del capital y la mano de obra entre las regiones. La

<sup>2</sup> Tiebout (1956, 1956a) y North (1955, 1956) sostienen un breve pero emocionado debate acerca de la aplicabilidad en el corto y largo plazos del modelo de la base exportadora, y no tanto sobre la importancia de los factores de la oferta, como señaló Krikelas (1992). De acuerdo con Tiebout, North reconoció la importancia de los factores de la oferta para el potencial de crecimiento de la base exportadora de una región. Afirmó que el potencial de crecimiento de una región estaba determinado principalmente, en efecto, por su capacidad para atraer capital y mano de obra de otras regiones, pero también condicionó dicha capacidad a las oportunidades lucrativas de la región en las actividades de exportación.

suposición de comportamiento fundamental es que el capital y la mano de obra se mueven de las regiones de rendimiento bajo a las de rendimiento alto. Específicamente, se asume que las empresas (capital) buscarán la localización donde las ganancias de largo plazo esperadas son relativamente altas. Asimismo, el enfoque neoclásico propone que la mano de obra migrará de una localización a otra si el rendimiento esperado asociado con la nueva localización es mayor que el de su ubicación original. Los rendimientos esperados incluyen, además de los salarios reales, ajustes en la calidad de vida y la probabilidad de encontrar trabajo.

Como lo explicó y demostró empíricamente Kottman (1992), la movilidad esperada del capital varía de acuerdo con la industria. En un extremo, no se esperaría que las industrias con orientación al mercado local, una vez que se han hecho ajustes por el tamaño del mercado, migren entre las regiones en busca de mayores rendimientos al capital, ya que los diferenciales de rentas entre regiones en esas industrias no varían sustancialmente (los precios de insumos —en particular, la mano de obra— y productos son determinados por los mercados locales y la competencia rápidamente elimina rentas anormales, ya que el capital requerido para ingresar es relativamente bajo). En el otro extremo, los diferenciales de rendimientos al capital entre las regiones serían notables para las industrias de exportación (*i.e.*, industrias que sirven principalmente mercados nacionales). En esas industrias, la demanda y los precios se determinan en los mercados nacionales, mientras los precios de los insumos (principalmente mano de obra) se determinan localmente y, por tanto, pueden variar de una región a otra. Es esta variación regional en el precio de los insumos, implicando rentas diferenciales, la que estimula los flujos interregionales de capital y, por tanto, los desplazamientos de producción y empleo. Todas las industrias se encuentran en algún punto entre estos dos casos extremos. Este argumento también propone que la movilidad de la mano de obra variará dependiendo de la edad y la educación, entre otras características.

El establecimiento definitivo de la teoría neoclásica del crecimiento regional se remonta a la obra de Borts y Stein (1964), la cual subraya la importancia de las tasas de crecimiento de la mano de obra y el acervo de capital, y del progreso técnico. En ese trabajo, también probaron empíricamente la respuesta de la movilidad de factores ante diferenciales de precio de los mismos, y la relación entre la producción no agrícola y la proporción agregada capital-mano de

obra.<sup>3</sup> Smith (1974, 1975) y Ghali *et al.* (1978) han llevado a cabo pruebas empíricas subsecuentes de las hipótesis neoclásicas para los Estados Unidos, y Giarratini y Soeroso (1985) para Indonesia. Algunos de estos estudios empíricos también introdujeron mejoras al modelo originalmente probado por Borts y Stein. Por ejemplo, Smith (1974, 1975) argumenta que el insuficiente apoyo empírico que encontraron Borts y Stein para sus propuestas teóricas se debió a que usaron un modelo de un solo sector (*i.e.*, basado en datos regionales sobre la producción no agrícola), el cual supone implícitamente que el capital y la mano de obra se mueven sólo entre estados, de un sector no agrícola a otro, ignorando los movimientos intersectoriales. Por tanto, Smith (1974) desarrolló y probó un modelo de dos sectores que permite efectos de movilidad de mano de obra entre sectores (dentro de una región), además de efectos de movilidad interregional. Posteriormente, Smith (1975) probó un modelo que usaba la producción regional *total* con el fin de poder ignorar los movimientos intersectoriales de factores. Ghali *et al.* (1978) desarrollaron un modelo que asume movimientos de factores en respuesta a diferencias en las oportunidades de empleo, además de a diferenciales en el precio de factores.

De gran importancia en el enfoque neoclásico es el postulado que sostiene que los rendimientos al capital y la mano de obra en las diferentes regiones convergerán en el largo plazo. En general, el mecanismo de autoajuste, que parte de una situación de desequilibrio, expone la hipótesis de que regiones con ventajas en costos atraen empresas a una tasa mucho mayor que la del resto de la nación y, por lo tanto, experimentan tasas de crecimiento relativamente rápidas; pero que a medida que aumenta el número de empresas localizadas en esas regiones, los costos se incrementarán —las empresas continuarán moviéndose ahí sólo hasta que los costos de producción sean similares a los de otras regiones—. Por tanto, se alcanzará el equilibrio, y cualquier diferencial en la tasa de crecimiento entre las regiones será eliminada con el tiempo (véase también la nota 3). De igual modo, la mano de obra tenderá a migrar hacia regiones con salarios reales relativamente altos hasta que

<sup>3</sup> Según la teoría neoclásica estándar, las empresas que se encuentran en regiones de salarios bajos deberían presentar una menor proporción capital-mano de obra en cualquier proceso de producción dado, el cual rinde un valor marginal del producto para el capital mayor que en regiones de salarios altos. A medida que el capital migra de regiones con salarios altos a regiones con salarios bajos, suben las proporciones capital-mano de obra en la región con salarios bajos, reduciendo los rendimientos de capital y aumentando el valor marginal del producto de la mano de obra.

la tasa salarial sea igual a aquellas de las otras regiones. En equilibrio, las tasas salariales y los rendimientos al capital serían iguales en todas las regiones. En pocas palabras, el enfoque neoclásico supone que el mecanismo de mercado será *equilibrador* y que con el tiempo cualquier disparidad en el rendimiento de los factores tenderá a desaparecer.

Los argumentos en contra del enfoque neoclásico se han centrado en sus supuestos de una demanda perfectamente elástica para la producción de la región, de recursos perfectamente móviles, y de información perfecta para inversionistas y trabajadores respecto a los precios de los factores. Por supuesto que ni inversionistas ni trabajadores están perfectamente informados y existen obstáculos significativos a la movilidad de los factores ante diferenciales interregionales de sus precios. Como señala Richardson (1973), es probable que la información incompleta y la necesidad de ahorrar tiempo en decisiones de localización discriminen en favor de regiones donde se ubican las áreas urbanas centrales. Las críticas también han atacado el supuesto de que las regiones son homogéneas así como la exclusión del territorio y los costos de transportación, lo cual lleva a excluir los factores de aglomeración —la teoría de las aglomeraciones, que se revisa más adelante, sugiere que éstas aumentan sustancialmente los rendimientos esperados de factores de producción particulares más allá de su nivel promedio de remuneración. No obstante, el modelo neoclásico puede tomar en consideración la posibilidad de que las regiones de salarios altos pueden atraer no sólo mano de obra sino también capital, ya sea a través de permitir que la función de producción de la región de salarios altos especifique rendimientos crecientes (debidos en parte a las economías de aglomeración), o de introducir múltiples sectores y permitir cambios en la demanda a favor del producto de exportación de la región de salarios altos (Richardson, 1978). El modelo también puede tomar en cuenta las fricciones territoriales y los costos no económicos que inhiben la migración en el contexto de inversión en capital humano (*i.e.*, las personas sólo se moverán si la tasa de rendimiento esperada es superior a los costos de desplazarse).

### *La teoría de la causación acumulativa*

Los modelos de la causación acumulativa representan una línea de pensamiento muy diferente, cuyo argumento central postula que con el tiempo las fuerzas del mercado tenderán a ampliar y no a estrechar

las tasas de crecimiento diferencial entre las regiones avanzadas y las rezagadas. En el proceso de desarrollo nacional, las regiones que tienen una ventaja inicial relativa (e.g., recursos naturales, nodos de transporte, mercado potencial, centros administrativos, etc.) experimentan tasas de crecimiento industrial más rápidas que el resto de la nación. A su vez, la acumulación industrial y el desarrollo de infraestructura en esas localidades avanzadas generan en la misma proporción economías internas y externas potenciales —ahorro en costos— para la operación de los negocios. A medida que aumentan las economías que las empresas pueden aprovechar en esas localidades, se estimula más el crecimiento industrial y, así, el proceso se vuelve autorreforzante. En cambio, este argumento propone que las tasas de crecimiento relativo de las regiones rezagadas tenderán a declinar, ya que sus ventajas limitadas (e.g., la mano de obra barata) no son suficientes para hacerle contrapeso a las ventajas de las regiones avanzadas.

Los principios de los modelos de causación acumulativa o de crecimiento desequilibrado fueron originalmente propuestos por Myrdal (1957, caps. 3-5) y Hirschman (1958). Ambos estudios presentan una conceptualización similar, aunque desarrollada de modo independiente, de cómo el mecanismo de mercado conduce a un aumento en las disparidades interregionales. Su principal argumento sugiere que el crecimiento en las regiones rezagadas es, en gran medida, un efecto *inducido* del crecimiento en las zonas industrializadas. Por un lado, existe un efecto favorable o de “propagación” (de goteo hacia abajo, en terminología de Hirschman) que se transmite por medio de la demanda de las regiones industrializadas por la producción (típicamente de productos primarios) de las regiones rezagadas, así como mediante derrames en forma de inversiones y difusión de innovaciones. La absorción de la mano de obra excedente de las regiones rezagadas por las áreas industrializadas, también es un efecto favorable porque puede elevar el ingreso per cápita de las primeras. Por otro lado, los efectos adversos o “de contracorriente” (polarización, en terminología de Hirschman) se ejercen a través de la migración selectiva de población capacitada y joven, al igual que de capital, sin importar cuán limitado sea, de las regiones rezagadas a las industrializadas. Se argumenta también que durante periodos bastante prolongados, los efectos “de contracorriente” superan a los de “propagación” en la mayoría de las regiones rezagadas. Por tanto, la conclusión obligada es que el crecimiento regional, gobernado por las fuerzas del mercado, es un proceso *desequilibrador*.

Según Hirschman, un resultado tal es condición del crecimiento nacional. Dice que en el curso del desarrollo, una economía nacional debe desarrollar primero en su interior centros regionales de fuerza económica o polos de crecimiento. Así, el proceso de desarrollo nacional representa un proceso de crecimiento desequilibrador en escala regional. No obstante, Hirschman también postula que los factores económicos y la intervención deliberada del gobierno tenderán a compensar el efecto de la polarización (o de contracorriente). A medida que se saturan los centros industriales preeminentes, aparecerán algunas *deseconomías* (e.g., escasez y consecuentes alzas en los precios de factores), que presionarán hacia la descentralización. Por razones de equidad y de cohesión nacional, y a medida que aumenta la importancia de la inversión privada en esos centros dominantes en relación con la inversión pública, tenderá a disminuir la participación desproporcionada de inversión pública en esos centros, que fue necesaria en el inicio del proceso de industrialización nacional. En resumen, el modelo conceptual de Hirschman internaliza a la inversión pública como un factor clave que podría contribuir a reducir las disparidades interregionales en las últimas etapas del proceso de industrialización. En cambio, Myrdal sugiere que la intervención gubernamental debe ser invocada lo antes posible para contrarrestar los efectos acumulativos en favor de los centros industriales dominantes, pero en su modelo conceptual no considera tal intervención a través de la redistribución interregional de la inversión pública. De este modo, la conclusión de Myrdal es que esos centros industriales preeminentes continuarán experimentando ciclos circulares autorreforzantes de efectos acumulativos favorables.

Kaldor (1970) tradujo una variante de esos conceptos de la causación acumulativa en un modelo formal con hipótesis potencialmente verificables. Le dio “cuerpo al esqueleto de Myrdal” (Richardson, 1973). Según este modelo, las tasas de crecimiento de la producción regional dependen del movimiento de los “salarios de eficiencia” (i.e., de la relación entre un índice del salario nominal y un índice de productividad ( $W/T$ )), que es un factor endógeno, y de la tasa de crecimiento de la demanda externa de la producción de la región, que es un factor exógeno que pone en movimiento a todo el proceso.

El proceso de causación circular y acumulativa funciona de la siguiente manera: las regiones de crecimiento rápido alcanzarán incrementos en la productividad ( $T$ ) mayores que las regiones de crecimiento lento, porque en aquellas regiones se logran rendimientos crecientes por escala; por tanto, en las regiones de crecimiento rápido los “salarios

de eficiencia” se reducirán más que en las regiones de crecimiento lento (suponiendo que el nivel y los aumentos de salarios nominales ( $W$ ) son semejantes en todas las regiones); a su vez, los “salarios de eficiencia” más bajos en las regiones de crecimiento rápido provocarán mayores tasas de crecimiento de la producción en esas regiones, y así sucesivamente. El proceso se repite a niveles crecientes, y esto explica cómo con el tiempo se amplía la brecha entre las regiones de crecimiento rápido y las de crecimiento lento. Los rendimientos crecientes a escala (equivalentes aquí a las economías de aglomeración) son el elemento clave que conduce a una creciente concentración espacial de la actividad industrial.

#### *El enfoque de las aglomeraciones*

Otro modelo teórico importante del crecimiento económico regional incorpora tanto los movimientos interregionales de factores (tendencias de crecimiento equilibrado), como las economías de aglomeración (tendencia de crecimiento desequilibrado), y también un factor de distancia (interregional e intrarregional). Según este modelo, conceptualizado por Richardson (1973, cap. 8), el crecimiento de la producción regional se relaciona con el crecimiento de los insumos de factores y con los cambios en la tecnología, al igual que en el modelo neoclásico. Pero su característica distintiva es que los rendimientos de factores y el movimiento de la mano de obra y el capital, a su vez, dependen del nivel de las economías de aglomeración.<sup>4</sup> Específicamente, se asume que las tasas salariales y los rendimientos del capital se relacionan positivamente con el tamaño de las aglomeraciones urbanas, lo cual conduce a un crecimiento desequilibrado tanto interregional como intrarregional.<sup>5</sup>

De igual manera, se supone que las economías de aglomeración influyen en la transmisión de los cambios técnicos. Específicamente, la difusión del progreso técnico se relaciona de manera directa tanto con

<sup>4</sup> El factor de las aglomeraciones se construye como la suma ponderada del número de centros urbanos por encima de un tamaño crítico, su población y la distancia promedio entre todos los pares de centros urbanos en la región. Esto refleja la idea de que las economías de aglomeración son determinadas por el espacio.

<sup>5</sup> En cambio, el enfoque neoclásico propone que los salarios más altos prevalecientes en los grandes centros urbanos están relacionados con rendimientos marginales del capital más bajos.

el tamaño de la ciudad dominante de la región (en relación con las de otras regiones), como con el nivel de integración del sistema urbano de la región (*i.e.*, con las economías de aglomeración comunes). El factor de distancia se relaciona inversamente con el progreso técnico de la región y con la probabilidad de movimiento de la mano de obra, *ceteris paribus*. Es decir, el efecto de la distancia es desacelerar la difusión del progreso técnico y la migración de mano de obra. Así, según este esquema, los diferenciales interregionales en las tasas salariales y los rendimientos de capital, así como el tamaño absoluto del acervo de capital pueden reforzar o contrarrestar las tendencias de crecimiento desequilibrado que promueven los factores de aglomeración.

En pocas palabras, el enfoque teórico de Richardson destaca el proceso de crecimiento acumulativo basado en las economías de aglomeración y también incorpora el espacio tanto entre regiones como dentro de ellas. Cuestiona la importancia de los diferenciales de rendimiento de los factores *vis-à-vis* los factores de aglomeración, pero, contrario a las afirmaciones verbales introductorias de su estudio, éste realmente no sustituye los segundos por los primeros. Como señaló Borts (1974, p. 546), “lo que comenzó como un ataque a los modelos de crecimiento neoclásicos terminó en una síntesis interesante, potencialmente verificable y útil de las variables de localización que podría fortalecer al enfoque neoclásico”. Miernyk (1979, p. 304) también sostiene que el punto de partida de Richardson es la teoría neoclásica del crecimiento, como se ilustró, en particular, en el trabajo de Borts y Stein (1964).

Von Böventer (1975) formuló una extensión del enfoque de Richardson con un acento similar en las economías de aglomeración y las preferencias de localización. En general, este modelo supone que las tasas de crecimiento regional son una función de tres grupos de variables: el tamaño de la población y la distancia (que representan las economías de aglomeración); la estructura de la industria regional, y las preferencias de localización (*i.e.*, la calidad y el costo de la vida). Las principales extensiones de Von Böventer consisten en la introducción de variables relacionadas con la estructura sectorial y los cambios en la estructura sectorial, un sistema regional jerárquico (regiones y subregiones), y una distinción entre las economías de aglomeración intraurbanas e interurbanas (*i.e.*, economías de aglomeración determinadas por cuestiones de espacio). Además, Von Böventer excluye los determinantes de los movimientos de factores (*i.e.*, precios de los factores) sobre la base de que se incluyen en los factores de aglomeración. Desde

esta perspectiva, los diferenciales del rendimiento de los factores se ven como un resultado directo de los diferenciales en el tamaño del mercado, la productividad y las innovaciones que se incorporan en las economías de aglomeración. Por lo tanto, este modelo realmente se aparta del enfoque neoclásico (en donde la relación inversa entre tasas salariales y rendimientos del capital es una pieza central), pero, al hacerlo, está eliminando asimismo el punto de debate central entre los modelos neoclásico y de causación acumulativa. En la práctica, los requerimientos de información de los modelos de Richardson y Von Böventer han impedido las pruebas estadísticas. Richardson (1974) probó sólo algunas de las variables (ninguna ecuación completa fue probada) en su teoría del crecimiento regional. Por lo tanto, no se pudo establecer una conexión sólida entre su teoría y su estudio empírico.

### El proceso concentración-dispersión

#### *El argumento de centro-periferia*

Los cambios en los patrones de crecimiento regional han sido asociados a la secuencia de etapas del desarrollo nacional, como lo hizo Friedmann (1966, cap. 1). Según el "modelo" de Friedmann, el inicio de la industrialización de una economía nacional va acompañado de una mayor concentración de la expansión industrial en una sola o en pocas ciudades-regiones dominantes identificadas como el "centro", mientras el resto del país sigue siendo básicamente un productor primario. Por lo general, el centro está integrado por las regiones que lograron prominencia económica con base en sus recursos naturales, mercado o ventajas de transporte durante la etapa preindustrial y, así, favorecidas por los asentamientos y las inversiones intensivas en la producción de bienes básicos de exportación. La relación estructural establecida entre la periferia y el centro se caracteriza por un flujo continuo de recursos (*e.g.*, capital, mano de obra, materia prima, talento administrativo, etc.) de aquella a éste. Los términos de intercambio también van en contra de la periferia, la cual sigue siendo un productor primario, en gran parte de productos agrícolas con una baja elasticidad-ingreso de la demanda. Por lo tanto, las regiones periféricas permanecen económicamente rezagadas y las disparidades entre ellas y el centro se amplían progresivamente. Los modelos de causación acumulativa analizados antes explican mucho de los crecientes diferenciales de creci-

miento o polarización entre el centro y la periferia durante la etapa de transición hacia una industrialización e integración territorial de las economías nacionales. Sin embargo, debe señalarse que Friedmann reconoce la importancia de los *desequilibrios de poder* político y económico y de las tasas diferenciales de cambio cultural entre las regiones en la explicación de las disparidades interregionales del desarrollo.

No obstante, Friedmann también propone que a medida que avanza la industrialización, se modifica la relación centro-periferia. Las tendencias de polarización son compensadas en parte por varios factores económicos, a menudo reforzados por presiones políticas, que facilitan y fomentan la desconcentración y una difusión paralela de la innovación técnica y el conocimiento gerencial. Estos factores incluyen: 1) mejoras en el transporte y las comunicaciones interregionales; 2) la ubicuidad de la energía eléctrica y las fuentes energéticas; 3) la propagación del alfabetismo y la educación en general; 4) los efectos de precios relativos como los bajos salarios en las regiones menos desarrolladas, y 5) el cambio en las actitudes hacia el desarrollo económico en las regiones rezagadas. Además, las deseconomías de aglomeración comienzan a surgir en el centro (*e.g.*, obsolescencia técnica de plantas industriales, contaminación ambiental, crecientes rentas y precios de la tierra), y actúan como un "factor de empuje" que promueve la desconcentración. En pocas palabras, se vuelven importantes algunos efectos de "propagación". La relación centro-periferia ya no es unilateral y surgen algunos "subcentros" periféricos que, en cierta medida, contrarrestan la preeminencia del centro. Un problema importante con este esquema conceptual es que depende mucho de la intervención de la política pública o de la suposición de que, una vez que se ha alcanzado la industrialización, el gobierno buscará la equidad interregional y no tanto la eficiencia agregada. De aquí surge la pregunta clave sobre si las condiciones para dicho cambio hacia la primera (la equidad interregional) algún día ocurrirán.

#### *El argumento del ciclo de vida del producto*

Otra hipótesis relevante que se ha propuesto para explicar los cambios de localización y reversión de la concentración es que las economías de aglomeración, que conducen inicialmente a la concentración de productos nuevos e innovaciones tecnológicas en los principales centros urbanos, se vuelven menos importantes a medida que se estandarizan los productos y los procesos. Este argumento se basa en la teoría de

“filtración hacia abajo” de la localización industrial (Thompson, 1968, 1969) y en la teoría del “ciclo del producto” (Vernon, 1966). Se supone que las economías de aglomeración de los centros urbanos importantes los hacen particularmente seguros y, por tanto, atractivos para el desarrollo de nuevas industrias. En gran parte, estas nuevas industrias explican el crecimiento económico relativamente rápido de los centros urbanos importantes, ya que después de haber completado una fase experimental, entran en un periodo de crecimiento rápido basado en las mejoras iniciales de productos y procesos, reducción de precios y desarrollo de estrategias de mercadotecnia. Sin embargo, a medida que las industrias nuevas maduran, sus procesos de producción se estandarizan y se vuelven rutinarios y, por tanto, dependen menos del talento técnico y gerencial y más de la mano de obra semicalificada. Entonces, las tasas salariales relativamente altas, que eran adecuadas para los trabajadores con altas habilidades necesarios durante las difíciles etapas iniciales del proceso de aprendizaje, se vuelven excesivas. Los costos de otros insumos también pueden volverse innecesariamente altos en las principales ciudades. Además, el tamaño del mercado tenderá a decrecer a medida que se intensifica la competencia. Por tanto, podría ser más rentable producir de manera descentralizada. En pocas palabras, la estandarización de productos y procesos tiende a inducir una alta movilidad de la producción.

Con el tiempo, a medida que avanza la descentralización, algunas ciudades secundarias se vuelven generadoras de innovaciones o semilleros industriales, siempre y cuando las economías externas y la demanda regional aumenten hasta un umbral crítico que pueda atraer personal calificado, empresarios innovadores y dispuestos a asumir riesgos, y grandes empresas en industrias con alto poder impulsor. Thompson concluye que, en el largo plazo, el crecimiento económico en los grandes centros urbanos tradicionales depende de su capacidad para continuar proporcionando el medio para desempeñar las fases experimentales más sofisticadas de la curva de aprendizaje de las industrias, cuando los rendimientos a los factores de producción son altos. Por otro lado, continúa el argumento, si las ciudades secundarias quieren desarrollarse, éstas deben ser capaces de atraer industrias cuando aún tienen un potencial de crecimiento de producción y empleo sustancial y necesitan trabajadores altamente capacitados y bien remunerados.

Alonso (1975) observa que en los países de industrialización reciente, la mayor parte de las industrias—incluso las que ya están bien

establecidas y estandarizadas en los países desarrollados—son industrias “nuevas” en el sentido de que tienen que pasar por un largo periodo de adaptación. Gerentes, técnicos y trabajadores calificados tienen que aprender el negocio, los métodos de producción tienen que ajustarse a un ambiente más intensivo en mano de obra (reflejando precios de los factores diferentes a los de las economías desarrolladas) y la demanda tiene que definirse. La ciudad es el semillero industrial más seguro durante ese periodo de adaptación, pero a medida que madura la industria, se esperaría que buscara otras localizaciones, así como lo hacen en las economías desarrolladas.

Sin embargo, en las economías de industrialización reciente, es probable que la atracción hacia las economías externas y, por ende, la tendencia a ubicarse en grandes ciudades sea mayor que en las economías desarrolladas, en vista de que en las regiones alejadas (*hinterlands*) las comunicaciones son relativamente malas, la información acerca de otras localizaciones es escasa, y carecen de trabajadores diestros, personal calificado e infraestructura. La distribución de las ciudades por tamaño en los países en desarrollo, caracterizada por un centro urbano primario preeminente y brechas considerables entre el mismo centro urbano primario y las ciudades secundarias, y entre éstas y las ciudades pequeñas, es un factor adicional que puede retrasar la desconcentración. Sería mucho más difícil para las ciudades secundarias superar la atracción de las economías de aglomeración y el potencial del mercado del centro urbano dominante. Por lo tanto, los países en desarrollo tienden a generar un grado de concentración industrial más alto que podría parecer excesivo.

No obstante, a medida que se desarrolla la economía nacional se mejoran la infraestructura, la información y la capacitación de la mano de obra en todo el país, lo cual facilita la desconcentración. Por lo tanto, la maduración de las industrias y de la infraestructura física y social en los países en desarrollo también conllevaría un proceso natural, si bien largamente retrasado, de dispersión relativa del crecimiento hacia las ciudades secundarias.

### La conexión entre la teoría y las políticas públicas

Comprender los factores y los mecanismos de crecimiento que propone cada una de las teorías analizadas en la primera sección es también la base para identificar el tipo de objetivos e instrumentos de política de

desarrollo que puedan ser congruentes con cada una de ellas. Como puede inferirse de ese análisis, la teoría de la base económica supone implícitamente, como norma, la existencia de mercados externos potenciales y no explotados para la producción local, así como oportunidades rentables de inversión local para el capital externo. En otras palabras, el enfoque supone un contexto de desequilibrio interregional, que podría atribuirse en gran parte a la información imperfecta o a las insuficientes economías externas, que impiden inversiones rentables. Por lo tanto, los principales objetivos de política que se derivan de ese enfoque son: 1) la expansión de los mercados para la producción básica (exportaciones), y 2) la atracción de nuevas inversiones fijas en los sectores básicos. En el nivel de gobierno estatal-local, estos objetivos de política por lo general se persiguen mediante la provisión de información y programas de promoción relativamente baratos. Los subsidios directos a los inversionistas usualmente más caros (*e.g.*, reducción de impuestos, tierra gratis, construcción de parques industriales, etc.), son utilizados con menor frecuencia por los gobiernos locales. Por último, las iniciativas financiadas por los gobiernos federales que por lo general incluyen, además de esos subsidios directos, subsidios de operación tales como subsidios al salario y préstamos a tasas de interés menores que las del mercado. Estos incentivos federales por lo general se administran mediante un esquema regionalmente diferenciado que favorece a las regiones rezagadas.

Como se ha visto, el enfoque neoclásico presume que el crecimiento regional depende de la rentabilidad relativa de la región. Se supone que el capital buscará las localidades donde las ganancias esperadas en el largo plazo sean altas, particularmente en las industrias que sirven mercados nacionales. Sin embargo, a diferencia del enfoque de la base económica, el neoclásico considera que si el crecimiento y los aumentos de la demanda en una región son a costa de otra, como resultado de una rivalidad regional, el resultado será en esencia un juego suma-cero. Como observaron Hoover y Giarratani (1984), los recursos que se dirigen hacia un área dejan de utilizarse en la producción en otro lugar y, en conjunto, no existe ganancia neta, a menos que la productividad de esos recursos sea mayor en la región receptora. Más aún, la rivalidad regional puede ser peor que un juego suma-cero si distorsiona la asignación eficiente de recursos, que podría ser el caso cuando los gobiernos usan subsidios locales y persuasión. Por lo tanto, el principal objetivo de políticas públicas que se deriva del enfoque neoclásico consiste en aumentar la eficiencia agregada promoviendo una asig-

nación más eficiente de los recursos. De este modo, según este enfoque, cualquier mejora en eficiencia en cada región promoverá también el crecimiento y desarrollo nacional.

Los instrumentos de políticas públicas correspondientes consistirían en medidas para facilitar el movimiento de factores productivos entre regiones e industrias, y la difusión de información acerca de mercados, lo cual reduciría las imperfecciones del mercado. Las políticas dirigidas a eliminar las restricciones de movilidad espacial o territorial de la mano de obra son de particular importancia para muchos países. Las medidas para movilizar recursos humanos incluyen, pero no están limitadas a, programas educativos, la capacitación y recaptación vocacional, la disminución de la discriminación étnica y otras restricciones al empleo, así como la asistencia para encontrar trabajo y reubicarse en busca de oportunidades de empleo.<sup>6</sup>

Una concepción del crecimiento regional “representada por una función de producción agregada”, que converge en ciertos puntos con el enfoque de las aglomeraciones, básicamente propone que los diferenciales interregionales en el rendimiento de los factores son consecuencia de los diferenciales de productividad —*i.e.*, se supone que la pobreza de las regiones, en gran medida, se deriva de una baja productividad de los factores—. El grado de preparación de la mano de obra, el acervo de capital privado y público, y el tamaño de la región se identifican como determinantes primarios de la producción per cápita de la región, dada su dotación de recursos y su ubicación con respecto a otras regiones. Más aún, se afirma que una región puede permanecer pobre incluso en una situación de equilibrio, debido a deficiencias de estos importantes factores que no necesariamente se eliminan con mercados competitivos de factores.

Una concepción muy cercana a la anterior ubica el origen del problema en las deficiencias regionales en cuanto a conocimientos tecnológicos, en combinación con la supuesta forma selectiva con que se difunden las innovaciones, y, por ende, de las inversiones que esto implica. En la medida en que la actividad económica presenta discontinuidades significativas entre las diferentes regiones, los desplazamientos interregionales de la actividad económica, en respuesta a una situación de desequilibrio, se darían sólo entre las localidades que han

<sup>6</sup> El enfoque neoclásico del desarrollo regional llevaría a la inexistencia de políticas, si no existen o son mínimas las restricciones a la movilidad espacial. En este caso, las políticas para promover la eficiencia regional estarían incorporadas en las que promueven la eficiencia económica general.



superado un umbral crítico y alcanzado escalas determinadas. Supuestamente, estos desplazamientos interregionales también dependen de la composición sectorial de la localidad, de su posición dentro de la red de transporte, así como de su distancia respecto a localidades particularmente importantes.

Por lo tanto, el principal objetivo de política que se deriva de este enfoque sería mejorar la productividad regional y, más específicamente, aumentar la eficiencia de las inversiones de capital privado. Por lo general, grandes inversiones públicas en infraestructura económica y social son los principales instrumentos de política. En el nivel local de gobierno, esas iniciativas incluirían mejoras a las rutas de transporte urbano y a los sistemas de drenaje, así como servicios de policía y bomberos. Además de lo anterior, los esfuerzos en el ámbito estatal también considerarían medidas de protección ambiental y programas de incubadores de negocios. Las iniciativas federales incluirían el financiamiento directo de sistemas de energía eléctrica y de distribución de agua, conexiones a las carreteras interestatales, así como sistemas de irrigación.

En resumen, debe quedar claro que cada concepción teórica del crecimiento regional hace hincapié en diferentes mecanismos a través de los cuales ocurre el crecimiento económico regional, y que cada concepción contiene factores que son relevantes para explicar las diferencias interregionales del crecimiento. Su acento está siempre en las ventajas comparativas relativas de las regiones, aunque la definición y relevancia de estas ventajas provoca debate y controversia. Se ha señalado que elegir entre el modelo neoclásico y una teoría alternativa se ha vuelto “una cuestión de afinidad y juicio”, en la medida en que aquél (el modelo neoclásico) ha resultado ser muy maleable a medida que se ha ido desarrollando (Richardson, 1978). De hecho, el modelo neoclásico puede ajustarse para dar cabida a las predicciones que sugieren los modelos de causación acumulativa y de aglomeraciones, y también puede arreglárselas con el tratamiento del espacio. Por tanto, las bases para que algunos de los modelos revisados adopten posiciones adversarias se han reducido de manera significativa.

De igual modo, las políticas públicas congruentes con cada argumento teórico sólo pueden abordar parte del problema. En su mayor parte, el esfuerzo de los gobiernos local y estatal para promover el crecimiento se concentra en iniciativas que reflejan la concepción de la base económica del desarrollo regional. Sin embargo, los gobiernos local y estatal invariablemente reciben con beneplácito las iniciativas de

política congruentes con la concepción que refleja una “función de producción agregada”, típicamente financiada por los gobiernos federales.

### Referencias bibliográficas

- Alonso, William (1975), “Industrial Location and Regional Policy in Economic Development”, en John Friedman y William Alonso (eds.), *Regional Policy: Readings in Theory and Application*, Cambridge, The MIT Press.
- Anderson, F. J. (1976), “Demand Conditions and Supply Constraints in Regional Economic Growth”, *Journal of Regional Science*, vol. 16, núm. 2.
- Borts, George H. (1974), “[Comments on Richardson’s] Regional Growth Theory”, *Journal of Economic Literature*, vol. 12, núm. 2.
- Borts, George H. y J. L. Stein (1964), *Economic Growth in a Free Market*, Nueva York, Columbia University Press.
- Böventer, Edwin von (1975), “Regional Growth Theory”, *Urban Studies*, vol. 12, núm. 1.
- Cunningham, Thomas J. (1995), “Structural Booms: Why the South Grows”, *Economic Review*, vol. 80, núm. 3, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Friedmann, John R. (1966), *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, Cambridge, The MIT Press.
- Friedmann, John R. y Clyde Weaver (1980), *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, Berkeley, The University of California Press.
- Ghali, Moheb, Masayuki Akiyama y Junichi Fujiwara (1978), “Factor Mobility and Regional Growth”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 60, núm. 1.
- Giarratani, Frank y Soeroso (1985), “A Neoclassical Model of Regional Growth in Indonesia”, *Journal of Regional Science*, vol. 25, núm. 3.
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hoover, Edgar M. y Frank Giarratani (1984), *An Introduction to Regional Economics*, Nueva York, Knopf.
- Kaldor, Nicholas (1970), “The Case for Regional Policies”, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, núm. 3.
- Kottman, Stacy E. (1992), “Regional Employment by Industry: Do Returns to Capital Matter?”, *Economic Review*, vol. 77, núm. 5, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Grikelas, Andrew C. (1992), “Why Regions Grow: A Review of Research on the Economic Base Model”, *Economic Review*, vol. 77, núm. 4, Federal Reserve Bank of Atlanta.



- Leven, Charles L. (1985), "Regional Development Analysis and Policy", *Journal of Regional Science*, vol. 25, núm. 4.
- Miernyk, William H. (1979), "A Note on Regional Growth Theories", *Journal of Regional Science*, vol. 19, núm. 3.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- North, Douglass C. (1956), "A Reply", *Journal of Political Economy*, vol. 64.
- (1955), "Location Theory and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 63, núm. 3.
- Perloff, Harvey S., Edgar S. Dunn, Eric E. Lampard y Richard F. Muth (1960), *Regions, Resources and Economic Growth*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Richardson, Harry W. (1978), "The State of Regional Economics: A Survey Article", *International Regional Science Review*, vol. 3, núm. 1.
- (1974), "Empirical Aspects of Regional Growth in the United States", *Annals of Regional Science*, vol. 7, núm. 2.
- (1973), *Regional Growth Theory*, Nueva York, Macmillan.
- Smith, Donald M. (1975), "Neoclassical Growth Models and Regional Growth in the U.S.", *Journal of Regional Science*, vol. 15, núm. 2.
- (1974), "Regional Growth: Interstate and Intersectoral Factor Reallocations", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 56, núm. 3.
- Thompson, Wilbur R. (1969), "The Economic Base of Urban Problems", en Neil W. Chamberlain (ed.), *Contemporary Economic Issues*, Homewood, Ill., Irwin.
- (1968), "Internal and External Factors in the Development of Urban Economies", en Harvey S. Perloff y Lowdon Wingo Jr. (eds.), *Issues in Urban Economics*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- Tiebout, Charles M. (1956), "Exports and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 2.
- (1956a), "A Rejoinder", *Journal of Political Economy*, vol. 64.
- Vernon, Raymond (1966), "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, núm. 2.

## La privatización en la transición a una economía de mercado<sup>1</sup>

Renzo Daviddi\*

### Introducción

La discusión sobre la privatización lleva más de una década. Comenzó al inicio de la década de 1980 con los planes de privatización de los gobiernos conservadores en Gran Bretaña y las reprivatizaciones del gobierno de centro-derecha en Francia. Luego se convirtió en un análisis más general sobre el papel que desempeña el Estado en la economía en muchos países desarrollados o en vías de desarrollo.

Dentro de una interpretación más amplia que incluya la definición de los derechos de propiedad y la transición de una economía dominada por la propiedad colectiva a una donde prevalece la propiedad privada, la privatización también es uno de los temas principales de la transición hacia una economía de mercado que se está llevando a cabo en los países de Europa central y oriental y en las antiguas repúblicas soviéticas.

En todos estos países, que son el tema central de este trabajo, el proceso de privatización ha sido percibido no sólo como un componente esencial para la creación del sistema de mercado, sino que, según lo que muchos creen, la simple eliminación de la planeación central y la introducción de la propiedad privada habrían generado automáticamente el sistema de mercado y llevado a un crecimiento rápido del ingreso y de la riqueza en los países de Europa central y oriental.<sup>2</sup>

La transferencia de los derechos de propiedad del Estado a los

\* El autor es investigador del Instituto Universitario Europeo en Florencia.

<sup>1</sup> Agradezco a Alberto Chilosi, Enrico Colombatto y Milica Uvalic, así como a un dictaminador anónimo, sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo. Los errores que haya son míos.

<sup>2</sup> Para una exposición a fondo, véase el debate sobre la transición en Kregel, 1992.

ciudadanos individuales en las sociedades poscomunistas se ha convertido en una fuerte prioridad política y ha recibido el apoyo incondicional de los nuevos dirigentes. La introducción de la privatización es una gran ruptura con el pasado y un componente esencial del “cambio de régimen”. Sin embargo, las ventajas de una transferencia rápida y total de la propiedad han sido sobrestimadas. La privatización ha sido considerada como algo que tiene *únicamente* efectos positivos: una suerte de *panacea* capaz de resolver de inmediato todos los problemas creados por la transición a una economía de mercado. Según el punto de vista de muchos tomadores de decisiones de políticas en Europa Oriental y para sus consejeros occidentales, la transferencia de derechos de propiedad debió haberse llevado a cabo durante los primeros meses del proceso de ajuste, fundamentalmente con la transferencia de actividades económicas al sector privado; todas las empresas viables debieron haberse privatizado lo más rápido posible, y todas las empresas no viables debieron cerrarse.

Una rápida privatización era considerada necesaria para prevenir que la *nomenklatura* y los administradores expropiaran los activos existentes para romper el control político sobre las empresas y obtener el consenso necesario para llevar a cabo las reformas. En retrospectiva, toda esta atención en la velocidad no puede justificarse por completo. El mecanismo de mercado que se supone debe establecerse en la transición es por definición un sistema de cambios evolutivos y marginales que no puede manejar transformaciones globales (Frydman y Rapaczynski, 1994). Más bien, debería verse como una institución social, una compleja red de mecanismos de señalamiento, de regulaciones, relaciones interpersonales y expectativas que se han desarrollado en los países occidentales en el transcurso de siglos de capitalismo, y no puede reproducirse de la noche a la mañana. Incluso en el supuesto de que en la víspera de la transición hubiera sido posible distinguir dentro del distorsionado mundo de las economías planeadas centralmente cuáles eran las empresas no viables y cuáles las empresas en dificultades temporales, muchos de los beneficios que generalmente se relacionan con la privatización en las economías en transición (incremento en la eficiencia, consolidación de la democracia, aumento en los ingresos del presupuesto estatal, etc.) no parecen obtener ventaja particular de la implementación rápida de los planes de privatización. Al contrario, la falta de ciertas instituciones clave ha limitado dramáticamente el proceso. En realidad, la privatización (en particular de las grandes empresas propiedad del Estado) ha avanzado mucho más

lentamente de lo previsto y, en algunos países, la actividad privada ha crecido más a consecuencia del surgimiento de nuevas empresas que de la privatización de los activos del Estado.

Con frecuencia, la experiencia de las economías de mercado desarrolladas (y en menor grado de algunos países en vías de desarrollo) es citada como un modelo útil para las economías en transición. Por supuesto que existen lecciones que merecen considerarse; sin embargo, también hay enormes diferencias que deben tenerse en cuenta. Primero está la diferencia entre objetivos. La mayor parte de los procesos de privatización en los países occidentales se han orientado a reducir la presencia del sector público como productor dentro de la economía. El objetivo principal de la privatización en las economías poscomunistas ha sido la creación de un ambiente de mercado que se aleje del anterior sistema de mando hipercentralizado. Por consiguiente, la escala del ejercicio es completamente diferente. Como señala Fisher (1991: 4), el más grande programa de privatización en un ambiente de mercado —el caso de Chile después de Allende— fue de compañías que producían alrededor de 25% del producto nacional bruto. La porción del sector público en valor agregado en los países de Europa occidental en vísperas de los programas de privatización fluctuaba entre 16.5% (en Francia) y 10.7% (en el Reino Unido y la República Federal de Alemania). Por el contrario, en los países socialistas, la porción del sector estatal en valor agregado a mediados de los años ochenta abarcaba desde 65.2% en China hasta más de 96% en la URSS, Checoslovaquia y la República Democrática Alemana. Además, mientras que en principio la privatización en los países occidentales no requiere un marco legal *ad hoc*, las economías en transición necesitan adoptar un extenso cuerpo legislativo y crear una cantidad de instituciones que sencillamente no eran necesarias en un sistema de mando centralizado. Las economías de mercado occidentales se caracterizan por la existencia de mercados para el control corporativo, mercados financieros y bolsas de valores. Esas instituciones, que han evolucionado a lo largo de décadas, toman distintas formas en cada país y cumplen con un gran número de funciones, especialmente en lo que se refiere a la transferencia de la propiedad y el control del desempeño de administradores y compañías.<sup>3</sup> Ahora ya se ha vuelto dolorosamente claro que los atajos no funcionan.

<sup>3</sup> Podrían considerarse, por ejemplo, las funciones que cumple la bolsa de valores: compartir el riesgo, guiar la inversión, medir el valor de los activos, aumentar el valor de los activos (Tirole, 1992: 227-228).

Incluso en Europa central y oriental existe la necesidad de crear una estructura adecuada de organización corporativa, un complejo conjunto de reglas e instituciones (que incluyan una ley corporativa y sistemas financieros y bancarios adecuados) que en conjunto definan la naturaleza de una economía de mercado. Este proceso probablemente tomará un largo tiempo: un periodo que evidentemente será más largo del que se había previsto al inicio de la transición.

Con estos comentarios no se intenta decir que los países de Europa central y oriental debieron haber esperado a que se completara un marco institucional adecuado antes de iniciar su impulso de privatización. Sin embargo, se podían haber desarrollado estrategias que reflejaran mejor el tipo de instituciones de esos países. Parecería que la discusión se centró más en la velocidad del proceso de privatización que en aspectos tan importantes como hasta qué grado debía haberse impulsado la reducción de la inversión del Estado, o en qué forma debía manejarse el sector estatal durante la transición, o cómo asegurar su coexistencia con el sector privado durante la transición.

El resto de este trabajo analizará estos temas con mayor detalle y revisará las experiencias de privatización que ha habido hasta la fecha en los países de Europa central y oriental. La base teórica fundamental de la privatización en las economías en transición será presentada en la siguiente sección, la cual comenzará exponiendo los conceptos de derechos de propiedad y privatización. En la tercera sección se revisan varios métodos de privatización; su aplicación en los países de Europa central y oriental se exponen en la sección 4. La sección 5 identifica los objetivos, limitaciones e implicaciones de las estrategias seguidas por varios países poscomunistas e intenta elaborar una evaluación preliminar. Al final se presentan algunas conclusiones.

## Fundamentos teóricos de la privatización

### *Derechos de la propiedad y privatización*

La teoría de los derechos de la propiedad (véase Furubotn y Pejovich, 1974) sostiene que el mercado, al ser un instrumento coordinador de decisiones descentralizadas, debe estar basado en un extenso sistema de derechos de propiedad. En una economía donde predomina la propiedad colectiva, el Estado no puede controlar de manera adecuada el comportamiento administrativo. Esto se debe a la distancia (en lo

que se refiere a la información) y a la falta de coordinación e incentivos. En una sociedad con tecnología difusa, para que funcione la coordinación descentralizada de la especialización productiva con ventajas comparativas la gente debe tener derechos de propiedad seguros y enajenables; así se podrán negociar transacciones contractuales formales a precios convenientes para ambas partes en lo que se refiere a los recursos productivos y productos negociables.<sup>4</sup>

Cuando se inició la transición en los países que anteriormente tenían economías planeadas, los derechos de la propiedad no estaban bien definidos y se carecía de un marco normativo e institucional, aspectos que en una economía de mercado pueden asegurar los derechos de la propiedad enajenables.<sup>5</sup> Las diferencias en la naturaleza y extensión de la reforma del sector estatal anterior a la transición causaron que en los países de Europa central y occidental hubiera distintos tipos de empresas estatales y de control administrativo. Aunque supuestamente el Estado era el propietario de la empresa, en realidad los administradores y trabajadores pudieron exigir derechos de propiedad, de hecho en algunos países y de derecho en otros.<sup>6</sup>

En lo que se refiere a las economías poscomunistas, la definición común del término “privatización” —el traspaso de la actividad económica al sector privado (Jenkinson, 1972)— es demasiado restrictiva.<sup>7</sup> Según Frydman y Rapaczynski (1994: 200), en Europa central y orien-

<sup>4</sup> Según la definición, el derecho de propiedad de un activo consta de tres elementos: a) el derecho de utilizar el activo (*usus*), b) el derecho de apropiarse de los rendimientos del activo (*usus fructus*), c) el derecho de cambiar la forma y sustancia del activo (*abuses*) (Furubotn y Pejovich, 1974: 4). Su fuerza se mide a través de la probabilidad y costo de ejecución; ésta depende del gobierno, de las acciones sociales informales y de las normas éticas y morales imperantes (Alchian, 1987: 1031). El derecho de usar (y disponer de) bienes, servicios o aspectos relacionados con la producción y el intercambio se denomina derecho de control. Estos derechos de control pueden surgir como consecuencia de la propiedad, pueden ser delegados al tenedor, o bien, atribuirse a un cargo ocupado por el tenedor.

<sup>5</sup> Sin embargo, incluso en una sociedad socialista donde supuestamente la propiedad de los medios de producción no existe o es muy limitada, hay la posibilidad de que individuos en ciertos puestos tengan un poder similar al de los propietarios capitalistas (*nomenklatura*). Respecto de esto, la reciente experiencia en Europa central y oriental sugiere cierto tipo de continuidad entre ambos sistemas. El fenómeno de la “privatización salvaje”, proceso que ha caracterizado la primera fase del impulso de privatización en todos los países que eran comunistas, no ha cambiado en el curso del proceso, y en algunas empresas un número limitado de administradores y trabajadores se ha apoderado de los mejores activos de sus empresas.

<sup>6</sup> Para un análisis del sistema empresarial anterior a la transición y de la medida en que éste ha limitado la elección de métodos, actitudes y los resultados de la privatización, véase Frydman *et al.*, 1993.

<sup>7</sup> Al igual que otras definiciones aceptadas que se basan en el traspaso del control (Hemming y Mansoor, 1988) o el traspaso del derecho a recibir las utilidades de la empresa (Yarrow, 1986).

tal “en gran medida, la privatización no es tanto un proceso a través del cual los activos del sector estatal se revitalizan, sino un proceso más o menos administrado de la disminución y retiro de una porción desconocida pero bastante importante de estos activos”.

Pero ¿por qué (y hasta qué grado) debe el Estado “extinguirse” en los países poscomunistas? En una economía de mercado, las raíces teóricas de la privatización con frecuencia se identifican en la relación entre la propiedad y el desempeño de una empresa. La literatura económica ha intentado repetidamente verificar si las diferentes formas de propiedad pueden influir en el desempeño y comportamiento de la empresa. Las conclusiones no coinciden. Algunos autores (véase, por ejemplo, Furubotn y Pejovich, 1974: 6-8) sostienen que un cambio en la propiedad puede llevar a una estructura diferente de incentivos para los agentes económicos y ocasionar un cambio en el comportamiento de los administradores y en el desempeño de la empresa. Generalmente se sostiene que las empresas públicas tienen una eficiencia menor debido a que sus objetivos se desvían de la maximización de los rendimientos y porque el monitoreo es inadecuado en la medida en que está ausente una disciplina impuesta por el mercado de capitales. Sin embargo, hay quienes no están de acuerdo con este argumento. De hecho, parte de la literatura económica considera que la definición de los derechos de propiedad es una condición necesaria, mas no la única, para incrementar el bienestar social. Por ejemplo, Estrin (1994: 14) nos recuerda que el llamado primer teorema fundamental del bienestar<sup>8</sup> es indiferente a los derechos de propiedad: cualquier distribución dada de dotaciones de derechos de propiedad puede ser apoyada por un equilibrio competitivo.<sup>9</sup>

La bibliografía económica que existe sobre el tema de la transición (véanse, por ejemplo, Grosfeld, 1990; Dhanji y Milanovic, 1991; Tirole, 1992) propone que una de las razones principales para realizar las

<sup>8</sup> El equilibrio competitivo logrado por el mercado libre genera la eficiencia económica en el sentido de Pareto.

<sup>9</sup> En realidad, la propiedad pública hace que la relación propietario-administrador sea más complicada debido a que la cadena de auditores y agentes se expande, los objetivos son determinados políticamente y se transmiten a la gerencia por medio de una estructura administrativa (véase Estrin y Perotin, 1991). Pero la eficiencia relativa de la propiedad pública ante la privada parece depender más de otros factores: la eficiencia del monitoreo de los mercados de capital, el sistema político y constitucional, la información y sanciones que los tomadores de decisiones de política tienen disponibles y la naturaleza del mercado de habilidades administrativas. Estrin (1994) también recuerda que modelos teóricos de planeación descentralizada o la autoadministración de los trabajadores presentaron equilibrios idénticos a los logrados en un sistema competitivo capitalista.

privatizaciones en gran escala es el impacto positivo que el traspaso de los derechos de propiedad tiene sobre el desempeño de los agentes económicos. También en este caso se busca que la privatización produzca ventajas en términos de la eficiencia estática (productiva y de distribución) y dinámica (Grosfeld, 1990). La eficiencia productiva mejorará debido a que los directores de empresas privadas tienen mejores incentivos que los de empresas públicas para manejarse de manera efectiva ante ofrecimientos de soborno o cohecho (*moral hazards*), aunque ninguno de ellos puede evitar el problema de la información asimétrica. El incremento en la eficiencia de distribución se remite al antiguo argumento de Von Mises, el cual sostiene que para que los recursos se distribuyan eficientemente hace falta que los precios representen una valuación eficiente de las tasas relativas de utilidad, la cual sólo puede determinarse en los mercados de capital. Sin embargo, por lo menos en teoría, este tipo de incremento también podría lograrse si el Estado es propietario de los medios de producción.<sup>10</sup>

Por otra parte, el aumento de la eficiencia dinámica parece deberse más a la existencia de ciertas instituciones que a un tipo específico de propiedad. Por supuesto que en una economía de mercado privada el mercado de capitales continuamente evalúa los activos de la compañía y favorece la selección de organizaciones que combinen mejor sus capacidades de generación de pruebas y eliminación de errores (Grosfeld, 1990); en esta forma se estimula la introducción del progreso tecnológico y nuevos procesos de producción. Sin embargo, si es cierto que una de las características de las economías del tipo de la soviética es la tendencia a estar en contra de las innovaciones, entonces también podría hacerse una simulación teórica del funcionamiento de las instituciones de tipo capitalista dentro de un contexto institucional diferente.

La gran cantidad de investigaciones que se han realizado sobre la privatización en Europa occidental (sobre todo Vickers y Yarrow, 1988, en lo que se refiere a Gran Bretaña) señalan que la privatización debe estar acompañada por medidas adecuadas para reducir y contener el poder del mercado.<sup>11</sup> El aumento en la eficiencia que se deriva del

<sup>10</sup> Nuti (1989) elabora un modelo donde las empresas públicas, transformadas en compañías de acciones mancomunadas, pueden retener acciones recíprocamente, a la vez que las instituciones estatales maximizadoras de utilidades especializadas (bancos, compañías tenedoras, etc.) supervisan el desempeño de la administración con resultados similares a los obtenidos en el mercado de capitales.

<sup>11</sup> Hay varias acciones que pueden llevarse a cabo para aumentar la competencia, como

cambio de incentivos depende básicamente del nivel de competencia y del grado de regulación del ambiente en que opera la empresa. El grado de competencia y la eficiencia del sistema regulador parecen tener un mayor efecto sobre el desempeño de la empresa que la propiedad. Este aspecto no ha sido tomado en cuenta en el caso de las economías en transición, especialmente por los economistas que ocupan puestos prominentes y pueden tener influencia sobre los tomadores de decisiones de políticas. Por ejemplo, Jeffrey Sachs, un famoso asesor económico en muchos gobiernos de Europa oriental, recomienda que se le dé la mayor prioridad a la privatización sin importar el estado de la infraestructura, las condiciones del mercado o la falta de instituciones que puedan administrar efectivamente el proceso de privatización en sí (Lipton y Sachs, 1990; Sachs, 1992). Al inicio de la transición (e incluso en la actualidad), las economías poscomunistas se caracterizaron por importantes fracasos en el mercado. La estructura que dejó el régimen anterior fue de una gran concentración. Los principales sectores productivos contaban con muy pocas empresas de grandes dimensiones. Bös (1993: 103-104) sostiene que en estas circunstancias, si la compañía que se ha privatizado es un monopolio, la privatización no provocará todos los resultados positivos esperados. Lo que la privatización logrará cambiar será la naturaleza de la relación entre el agente y el principal, y los objetivos (pasar de una planeación parcialmente política a la maximización de las utilidades). Sin embargo puede llevar a altos precios debidos a la ineficacia de la asignación de precios altos, que tendrá que compensarse con el aumento en la productividad que resulte de la privatización (Bös, 1993: 104).<sup>12</sup> Esto sugeriría que debe realizarse cierta reestructuración antes de la privatización.

La cuestión de si la reestructuración debe llevarse a cabo antes o después de la privatización ha sido parte de la discusión sobre la transición. Se ha justificado la necesidad de realizar cierto grado de reestructuración de las empresas propiedad del Estado antes de su privatización con el argumento de que hace falta modificar la estructura industrial legada por el régimen comunista. Esto se debe a que las economías planeadas centralmente se caracterizaban por tener empresas muy

retirar las barreras de entrada, reestructurar la empresa dominante, desalentar el comportamiento estratégico de la empresa respecto a la autoridad reguladora. Vickers y Yarrow, 1988: pp. 426-427.

<sup>12</sup> Si la compañía privatizada opera en un ambiente competitivo, la maximización de utilidades corresponde a la maximización del bienestar; por ende, pasar de cumplir con los objetivos del partido a lograr la maximización de las utilidades es un cambio beneficioso. Bös, 1993: 104.

grandes, principalmente en la industria pesada, con un sector servicios muy pequeño y una cantidad desproporcionada de su producción destinada al mercado socialista por medio del CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica). Sin embargo, se ha reconocido que una reestructuración a fondo del sector estatal representaría enormes costos para el presupuesto estatal y retrasaría más el proceso de privatización. Además, como Estrin sugiere (1994), en un ambiente de restricción crediticia del Estado, la privatización mitiga la presión de tener acceso a nuevos fondos relativamente baratos, y los propietarios privados probablemente estarán más dispuestos a aguantar la presión de aumentar los salarios.

### *Propiedad y control*

En las economías de mercado desarrolladas, a menudo las funciones administrativas son independientes de la propiedad o, en dado caso, del derecho a recibir ingreso residual de la actividad de la empresa.<sup>13</sup> El tema de la separación entre la propiedad y el control también es de suma importancia en las economías en transición, donde existe una clara necesidad de establecer acuerdos que proporcionen a los propietarios y acreedores algún control sobre las empresas. La ausencia de una autoridad efectiva puede tener graves consecuencias, ya que los administradores podrían trabajar a favor de algún interés en particular (la fuerza de trabajo o la administración en sí) y evitar cualquier tipo de reestructuración.

El resultado del proceso de privatización en los países de Europa central y oriental muestra que además de la necesidad de hacer que el cambio de régimen sea irreversible al transferir todos (o gran parte de) los activos del Estado a manos privadas, hay una necesidad (y voluntad) específica de que personas integrantes de la empresa se beneficien del proceso de privatización.<sup>14</sup> El argumento sostiene que sólo un grupo limitado de personas se beneficiará del proceso de transición. Por consiguiente, hace falta motivar a grupos (trabajadores y/o administra-

<sup>13</sup> La relación entre el administrador y el propietario se representa comúnmente como un problema de agencia.

<sup>14</sup> La bibliografía sobre este tema reconoce cada vez más la importancia de este factor; véanse por ejemplo Estrin, 1994; Frydman y Rapaczynski, 1994. Un interesante artículo de Bogetic (1993) muestra la forma en que la propiedad minoritaria por parte de los empleados, combinada con un mercado libre de acciones, podría ser ventajosa en el proceso de privatización, ya que disminuiría la resistencia política a la privatización.

dores de las empresas propiedad del Estado) a apoyar el proceso de transformación a través de la privatización. Si no existe este incentivo, una vez que se proclame la privatización como un objetivo político importante, el sector público perderá una perspectiva de largo plazo y la legitimación consecuente. Los administradores tienen un incentivo para entrar en el juego: enriquecerse a costa de los activos de la empresa antes que un nuevo propietario privado tome el control.<sup>15</sup>

Con frecuencia se señala que la disciplina del mercado de capitales es una manera de facultar y motivar la participación de personas externas en el control de la empresa. Las dos principales alternativas que se presentan son: las adquisiciones u otros mecanismos corporativos de control agresivos, y la creación de un grupo central de inversionistas. Es poco probable que la primera alternativa funcione en un ambiente caracterizado por un mercado de capitales subdesarrollado. La segunda alternativa podría ser más viable, pero no se podría implementar de inmediato en los países de Europa central y oriental, donde los mercados de valores son muy volátiles y con poca liquidez y aún no pueden ser un mecanismo de control corporativo y de designación de recursos financieros.<sup>16</sup>

Comúnmente se cree que en las economías en transición las instituciones financieras podrían desempeñar el papel de supervisores. Para esto, se han considerado dos alternativas: un modelo basado en el mercado y un sistema bancario universal. Un reciente estudio realizado por Steinherr (1992) sugiere que ambos modelos pueden complementarse entre sí, en lugar de considerar que tengan un carácter exclusivo. Su hipótesis se basa en la observación de que la importancia relativa de diferentes segmentos del sistema financiero varía de acuerdo con el nivel de desarrollo. Cuando se trata de una etapa temprana en la industrialización, el sistema financiero tiene una orientación primordialmente bancaria: los ingresos per cápita son bajos, el ahorro se reúne y asigna en los bancos, mientras que las empresas tienden a retener y reinvertir sus ahorros. Conforme aumenta el ingreso, los mercados de capital comienzan a desempeñar un papel más importante y empiezan a surgir otras instituciones dedicadas al ahorro. En una etapa más avanzada, cuando decrece la proporción relativa de la manufactura basada en la

<sup>15</sup> Respecto de este punto, véase también Chilosi, 1993a.

<sup>16</sup> Lo que es más, los mercados están propensos a caídas y ascensos especulativos y, como sugieren las recientes experiencias de MMM en Rusia y Caritas en Rumania, a ser vulnerables a los fraudes.

producción total y aumenta la proporción del sector de servicios, hay lugar para que el mercado de capitales tenga una mayor importancia. Los inversionistas están más dispuestos a invertir en activos financieros que sean de mayor riesgo y con menor grado de liquidez.

En las primeras etapas de su transformación, la mayoría de los países de Europa central y oriental parecen haber avanzado hacia el modelo de banca universal. Sin embargo, el desempeño satisfactorio de un modelo basado en el monitoreo de deuda significa que tendría que solucionar varios problemas que actualmente afectan las economías en transición. En primer lugar, la capacidad que los acreedores tienen de influir en el comportamiento de las empresas en todos los sistemas económicos depende de las previsiones legales relativas a la bancarrota. Hasta ahora, la legislación en este campo ha sido aplicada de manera diferente en distintos países: más rigurosamente en la República Checa y en Hungría, de forma menos estricta en la Federación Rusa. Además, en las condiciones actuales existen dudas de que los bancos estén preparados para desempeñar este tipo de papel. El sistema bancario en Europa central y oriental continúa dominado por bancos propiedad del Estado subcapitalizados, plagados de deudas incobrables y de compromisos vencidos y no pagados entre empresas. Para poder iniciar y supervisar un programa de reestructuración de las empresas propiedad del Estado hace falta eliminar las deudas incobrables y recapitalizar los bancos existentes. Varias propuestas han sido presentadas para eliminar las deudas incobrables del balance general de los bancos; la estrategia centralizada depende esencialmente del traspaso de las deudas incobrables a un cuerpo central, que generalmente es una institución patrocinada por el gobierno creada específicamente con este propósito. La institución tiene la responsabilidad de reestructurar las deudas y finalmente de liquidar la empresa propiedad del Estado. También se propone una recapitalización simultánea del banco para compensar la pérdida de activos. En la estrategia descentralizada, los bancos mismos administran la reestructuración de las deudas, y separan las deudas incobrables de las demás. Esto puede lograrse estableciendo dentro del banco un departamento independiente con un equipo administrativo especial, o creando una subsidiaria a la cual se traspasarán las deudas incobrables. Hasta donde yo sé, por ahora Polonia es el único país poscomunista que ha dependido más del enfoque descentralizado.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Una revisión detallada de los problemas relacionados con la transformación del sistema bancario puede encontrarse en Blommestein y Lange, 1993.

*La privatización y el presupuesto estatal*

En una economía de mercado, comúnmente se tiene la creencia de que la privatización de las empresas que no producen utilidades, o bien, que han tenido altos subsidios, tendrá una repercusión positiva sobre la situación fiscal. Se sostiene asimismo que la terminación de los subsidios o la eliminación de las actividades con pérdidas administradas directamente por el Estado habrán de conducir a generar ahorros en el presupuesto estatal.

Sin embargo, puede demostrarse que esta declaración intuitiva está equivocada. Si suponemos que el Estado recibirá por la venta de la empresa una suma igual al valor actual del ingreso neto que se ha perdido, se puede comprobar que en la mayoría de los casos la privatización no afecta la situación fiscal (véase Mansoor, 1988). De hecho, a menos que la privatización cause un incremento en el desempeño de la empresa —por ejemplo, que la compañía sea administrada más eficientemente en el sector privado—, la privatización puede llegar a empeorar el resultado del presupuesto en el mediano plazo.

La bibliografía económica sostiene que los cambios en el déficit convencional no son un indicador adecuado del efecto neto de la privatización (véanse, por ejemplo, Buckland y Davis, 1984; Mayer y Meadowcroft, 1986; Mansoor, 1988). La venta de los activos públicos reduce la necesidad del sector público de solicitar préstamos, por lo menos en el corto plazo; sin embargo, los cambios en el déficit global no toman en cuenta el efecto de las ventas en el capital contable neto gubernamental. A su vez, la privatización afecta la distribución del déficit público a lo largo del tiempo al reducir en el corto plazo las limitaciones de liquidez; en esta forma permite un margen para reducir los impuestos o aumentar los gastos. Sin embargo, con el paso de los años es probable que haya la necesidad de cambiar esta política.

Hay otra característica negativa que puede identificarse en el nivel macroeconómico. Mientras los ingresos obtenidos a través de la privatización se ven reflejados casi inmediatamente en el presupuesto, hace falta descontar el ingreso perdido. La prioridad política que se le está dando a la privatización puede llevar a que se apliquen tasas excesivas de descuento en los cálculos del ingreso neto futuro, y en esta forma se está subestimando su contribución a largo plazo. Por el contrario, la privatización podría reforzar la credibilidad del gobierno si se le interpreta como componente de una política fiscal restrictiva. Respecto de esto, también podría tener efectos positivos en la deuda pública, en

particular al contribuir a la reducción de expectativas inflacionarias (véase Chiri, 1989: 114).

La mayoría de las cuestiones aquí presentadas son de naturaleza general y también son aplicables a las economías en transición. Además, a continuación mencionaré algunos factores más específicos que deben tomarse en cuenta en el caso de las economías poscomunistas. Parece que se ha llegado a un consenso sobre el hecho de que los ingresos obtenidos con la privatización no son una fuente adecuada para financiar el presupuesto de las economías en transición. Como señalan Bolton y Roland (1992: 288), el obstáculo principal para la implementación de una política basada en la venta de los activos del Estado es lo que los autores denominan “la restricción del flujo de acciones”: en una economía cerrada donde la riqueza privada o los mercados de capitales no existían, lo más que el gobierno puede obtener de la venta de acciones de sus activos es un flujo de ahorro.<sup>18</sup> Además, los cambios institucionales que se lleven a cabo durante la transición afectarán las consecuencias que la privatización tendrá en las finanzas públicas a lo largo del tiempo. En particular, el sistema tributario en todos los países poscomunistas está pasando por un proceso de transformación. El resultado de la privatización en el presupuesto estatal dependerá, entre otros aspectos, de la capacidad de recaudación de impuestos y de la eficiencia del nuevo sistema tributario; a su vez, esto requerirá cierto grado de estabilidad macroeconómica actual y en el futuro. Otro obstáculo más para las economías en transición es que debido a que se está trabajando en un ambiente que se caracteriza por la falta de criterios contables adecuados y por la estructura distorsionada de los precios relativos, es difícil evaluar correctamente los activos y, por consiguiente, calcular el precio “adecuado” para ofrecerlos a la venta.

*Alternativas en lugar de la privatización*

Antes de presentar un resumen general del proceso de privatización en Europa central y oriental, quisiera brevemente mencionar dos alternativas de la privatización de los activos estatales que fueron propuestas pero que los tomadores de decisiones de política de estos países no tomaron muy en cuenta.

<sup>18</sup> Para mitigar la restricción del flujo de acciones, Bolton y Roland proponen que se permita al gobierno vender activos estatales a cambio del derecho a recibir el flujo de fondos generado en el futuro por los activos. En la sección “Métodos de privatización”, se profundiza más en este tema.



Algunos autores (entre otros, Kornai, 1991), al reconocer que el sector estatal tenía ciertas tendencias en contra de la reestructuración, consideraban que había que dar una mayor importancia a la expansión del nuevo sector privado. El problema principal de esta propuesta es encontrar la forma de controlar y manejar el sector estatal hasta su desaparición. Según esta perspectiva, a veces denominada "evolucionista", debió haberse permitido que el sector estatal falleciera por muerte natural y no haberse intentado ningún tipo de privatización. Esta aproximación busca evitar el enorme costo social que la rápida eliminación del sector estatal habría causado en muchas economías poscomunistas. Con esta opción, el sector público emerge casi exclusivamente a partir del desarrollo espontáneo de actividades privadas. Conforme vaya creciendo, deberá poder absorber la fuerza de trabajo previamente empleada por el sector estatal y atraer primero, en una "selección natural", a sus componentes más calificados y emprendedores. El problema principal de esta propuesta es imaginar cómo coexistiría un sector público grande (y poderoso) con un sector privado pequeño durante un periodo indefinido, probablemente largo. El Estado, al imponer medidas restrictivas a las empresas de su propiedad, debería garantizar al sector privado un trato justo, y por lo menos el mismo acceso a los recursos que tiene el sector público. La excesiva dependencia del estricto poder regulador del Estado durante la transición ha sido considerada la principal desventaja de esta opción.<sup>19</sup>

Otra propuesta es la de Chilosi (1993a y 1993b). Él describe las ventajas y desventajas de planes alternativos basados en la privatización de la administración y el control sin llevar a cabo la privatización de la propiedad. Su propuesta principal (Chilosi 1993b: 13-14) describe un proceso de privatización no discrecional que se basa en la idea de no permitir que las acciones en manos del Estado tengan derecho al voto. Primero, las empresas estatales deben transformarse en compañías de acciones mancomunadas, además de que una ley constitucional no permita que las acciones propiedad del Estado tengan derecho a votar. Después, cierto porcentaje del capital de la compañía es vendido a través de subastas al mejor postor. La porción propiedad del Estado continúa siendo subastada hasta llegar a la proporción requerida. Existen incentivos que pueden desarrollarse para lograr una administración eficiente; por ejemplo, los accionistas privados pueden tener

<sup>19</sup> Entre otros, Frydman y Rapaczynski, 1994: pp. 200-204, han criticado la "perspectiva evolucionista".

derechos de opción según la rentabilidad de la compañía, o el derecho a recibir el ingreso residual. De acuerdo con los defensores de esta propuesta, la aplicación de un programa de este tipo habría llevado a la privatización instantánea de la administración junto con una privatización más gradual de la propiedad. Por otra parte, se podría sostener que entregar todo el poder de la toma de decisiones a la minoría de las acciones (las privadas) podría fomentar negocios arriesgados. Sin embargo, si la privatización masiva hubiera sido más paulatina, habría habido menores costos derivados del total descuido del sector estatal, a la vez que una oferta más gradual de los activos habría sido ventajosa para el presupuesto estatal.

### Métodos de privatización

Tanto en los países desarrollados como en aquéllos en vías de desarrollo se han utilizado diferentes métodos de privatización. Algunos se presentan en el cuadro 1, donde se intenta identificar las opciones y características distintivas de cada política.

Los dos procedimientos más comunes en la privatización a través de la venta son la venta de oferta y la oferta pública de adquisición. Pueden ofrecerse a la venta ya sea acciones o activos. Una venta de oferta se realiza a un precio fijo y requiere un cálculo correcto del valor de la empresa. Como se señala en el cuadro, existen varias opciones respecto de permitir o no la participación de extranjeros y restricciones sobre la cantidad de acciones que puedan tener individuos o extranjeros. Hace falta tomar una decisión previa sobre la reestructuración de la empresa, tanto en términos de su reestructuración operacional como del poder del mercado. La oferta pública presenta ventajas, como la aportación de importantes ingresos para el presupuesto, la no discrecionalidad y la presencia de múltiples accionistas. Sin embargo, está limitada por su gran dependencia de los mercados primarios y por la disponibilidad de capital e inversionistas.<sup>20</sup> Las ventas privadas introducen al proceso la discrecionalidad y falta de transparencia, pero generalmente son consideradas como una alternativa factible para los mercados de capital subdesarrollados.

<sup>20</sup> Otra desventaja podrían ser los efectos exclusivos. Sin embargo, esto dependerá del uso del producto de las ventas.



**Cuadro 1. Métodos de privatización y su uso en las economías en transición**

<i>Métodos de privatización</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Opciones</i>	<i>Características</i>	<i>Uso en E.T.</i>
1) Oferta pública de las acciones	Venta de precio fijo Oferta Flotación de acciones	Doméstica Internacional Restricción en el tamaño de la parte de accionistas individuales o extranjeros Oferta asegurada	Ingresos sustanciales Amplitud de accionistas Apertura y transparencia en los procedimientos Fuerte dependencia en mercado primario (o sustituto de mercado) Necesidad de reestructurar empresas con pérdidas ¿Exclusiones? ← [uso de los ingresos]	Hungría Polonia
2) Venta privada de las acciones	Oferta, con postores precalificados negociación directa	Doméstica Internacional Restricción en el tamaño de la parte de accionistas individuales o extranjeros Uso posible en conjunto con ofertas públicas	Procedimientos discretionales Falta de transparencia Alternativa factible para mercado de capital subdesarrollado	Checoslovaquia Polonia Antigua RDA
a) Reorganización en partes componentes	División en varias entidades legales Transformación en compañía tenedora Venta de instalaciones productivas solas, en grupos o en unidades	Venta en partes Reestructuración: negociada/en sectores	Flexibilidad Mayor atracción en las partes que en el conjunto para inversionistas potenciales Ruptura de monopolios (potenciales)	
3) Venta de los activos del gobierno o de la empresa	Licitación competitiva Subasta Negociación directa	Venta privada Dada por el gobierno a una nueva compañía con sector privado (↓ acciones → ventas) Activos vendidos individualmente → privadamente Juntas como una nueva entidad corporativa	Activos vendidos sin obligaciones correspondientes	Checoslovaquia (subastas holandesas)
4) Nueva inversión privada en empresa propiedad del Estado o intercambios de deuda-equidad	Incremento de capital (propiedad de la propiedad abierta al sector privado)	Oferta pública de suscripción Oferta privada Varios tipos de acciones Nueva emisión y oferta de acciones del gobierno ya existentes	Problemas de financiamiento de empresas subcapitalizadas Generalmente el Estado no obtiene ganancias por la venta Nuevos fondos usados para la rehabilitación y restauración del capital de trabajo Extensión del capital de la empresa propiedad del Estado sin desinversión del Estado	Hungría
5) Compra de toda la empresa por parte de administración/empleados:	Creación de una compañía tenedora por medio de una emisión de capital suscrita por la administración y los empleados Compañía tenedora adquiere la empresa propiedad del gobierno para su privatización	Alternativa principal en lugar de la privatización Necesidad de gran flujo de capital (proyectado) u otra garantía	Presente en alguna forma en todos los países, especialmente en la privatización del comercio al menudeo Estonia Antigua RDA Polonia Antigua Yugoslavia Rusia República Checa República Eslovaca Rumania	

## Cuadro 1 (concluye)

Métodos de privatización	Procedimiento	Opciones	Características	Uso en E.T.
a) MBO-Compra por la administración	Adquisición de una participación del control de las acciones por un grupo de administradores		Renta o arrendamiento de los activos	
b) LBO-Retroventa de apalancamiento de administración/empleados	Adquisición financiada por créditos activos de la compañía adquirida con la garantía		Equipo de compra obtiene gran porción del capital, y proporciona poco del financiamiento	
c) ESOP-Plan de empleados propietarios de acciones	Los empleados adquieren bloques de acciones	Acciones recientemente emitidas o expansión de la base de capital Establecimiento de un "fideicomiso de la propiedad de los trabajadores"	Se aplica principalmente a trabajadores en cooperativas	Planeado: Hungria Lituania
d) Compra por administración (también apalancada)	Un individuo o grupo de individuos ajenos a la empresa, la compra, pero ofrece programas de reestructuración concretos y se convierte en el nuevo administrador de la compañía			Planeado: Macedonia
6) Privatización espontánea: Ninguna directriz del Estado, pero iniciada e implementada por las empresas mismas Organizaciones estatales activas	Establecer compañías utilizando los activos del Estado: Parte de la propiedad convertida en compañías de acciones mancomunadas o de responsabilidad limitada Establecer compañías individuales con fábricas, plantas, departamentos administrativos	Empresa propiedad del Estado continúa operando con activos restantes Empresa antigua queda con las funciones de administración de activos Nuevos propietarios: Administradores y trabajadores Bancos Otras empresas Inversionistas extranjeros (limitado)	Necesita administración competente y calificada Fomenta la productividad Flujo de fondos potencial desconocido (¿débil?) Demasiado personal / minimiza cesaciones Valor de activos incierto Activos subvaluados	Todos los países
7) Arrendamiento	Derecho a usar instalaciones específicas durante un periodo establecido Obligación de pagar cuota a propietario Vales de compensación Certificados de propiedad Cheques de privatización Vales o cupones de inversión Certificados de inversión o fondos de propiedad	Medida temporal: fase intermedia anterior a privatización, por ejemplo, convertir empresa improductiva en productiva Directas: A empleados Al público Indirectas: Compañías asignadas a intermediarios Gratis Cuota nominal A crédito A plazos transferibles o no	No hay transferencia de propiedad No hay desinversión en los activos del Estado Arrendatario asume todo el riesgo comercial de operación de los activos Arrendatario contrata su personal No hay ingresos para el Estado En teoría: Rápido Equitativo No discrecional	China Letonia Todos los países de comercio al menudeo y de servicios  En progreso: <sup>a</sup> República Checa, Estonia, Kazakstán, Lituania, Rumania, Rusia, República Eslovaca, Ucrania. Planeada: <sup>a</sup> Albania, Armenia, Bielorrusia, Hungría, <sup>b</sup> Lituania, Moldavia, Polonia, Eslovenia
8) Programas de transferencia directa de propiedad				

Fuente: Elaborado por el autor basándose en Vuytsteke, 1988; UN-FCE, 1993, reportajes de la prensa.

<sup>a</sup> Los planes han cambiado repetidamente. Basado principalmente en reportajes de la prensa.

<sup>b</sup> Con la exclusión de vales de compensación que fueron distribuidos en 1992.

En una oferta pública de adquisición, se invita que las ofertas sean a partir de un precio mínimo establecido. Tiene la ventaja de no requerir un avalúo preciso de la compañía, aunque con frecuencia sea un procedimiento complejo que puede desalentar la participación de inversionistas pequeños.

Algunos autores consideran las subastas como una solución óptima para los problemas que presenta la privatización. Bolton y Roland (1992) sugieren que también debe permitirse la participación en las subastas de individuos con capital limitado pero con una capacidad administrativa potencial. A través de ofertas que no sean en efectivo, se podría permitir que individuos pidan préstamos sobre sus ingresos futuros; en esta forma habría una mayor participación y se contribuiría a incrementar la eficiencia productiva de todo el proceso.<sup>21</sup> Esta propuesta también tiene la ventaja de eliminar la restricción del flujo de acciones antes mencionado, donde el Estado, al vender las acciones de sus activos, sólo puede recibir un flujo de ahorro.

La compra total de la empresa por parte de la administración/empleados ha sido utilizada ampliamente tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo. Los diferentes métodos, que presentan por lo menos cuatro variantes (véase cuadro 1), generalmente consideraron la creación de compañías tenedoras a través de una emisión de capital repartido equitativamente con la suscripción de los administradores y empleados. La compañía tenedora adquiere a la empresa propiedad del Estado que está siendo privatizada. La compra de la empresa por parte de la administración y los empleados representa la principal alternativa a la liquidación, y tiene la ventaja de funcionar como incentivo a la productividad, pero con frecuencia se le considera una forma de minimizar las cesaciones y la reestructuración. Para que funcione, el proceso requiere una administración competente y calificada y una fuerza de trabajo estable.

En Europa central y oriental ha surgido una forma única en la compra de la empresa por parte de la administración: la privatización espontánea. Puede ser que las organizaciones estatales tengan un papel activo (como en el caso de Hungría), o que las empresas mismas sean las que inicien y lleven a cabo el proceso. La privatización espontánea generalmente se lleva a cabo con el establecimiento de nuevas compa-

ñías (al convertir parte de la propiedad en acciones mancomunadas de compañías de responsabilidad limitada) que utilizan los activos del Estado. Por otra parte, puede fomentarse la creación de nuevas compañías. La primera fase de la transición en Europa central y oriental ha presentado el fenómeno de la privatización incontrolada y “espontánea” (véase Johnson y Kroll, 1991). Lo que permitió que se llevara a cabo esta privatización espontánea fue el marco legal existente que regía a las empresas propiedad del Estado, según el cual los derechos de propiedad estaban en manos de las empresas mismas. Los administradores (y, en menor grado, los trabajadores) han podido aprovechar el vacío legislativo para tomar los activos de la empresa. Sin embargo, según Johnson y Kroll, la adquisición de hecho de los derechos de propiedad de los administradores no correspondió, al menos en esta primera fase, a una apropiación de derecho. Ellos sostienen que sólo se adquirieron los derechos residuales de la propiedad, los que en el pasado permitían las intervenciones directas y arbitrarias del Estado o del partido gobernante en el manejo cotidiano de las empresas. La mayor parte de los traspasos de este tipo han sobrevivido los cambios institucionales subsiguientes.

En lugar de que sean vendidos, los activos del Estado pueden ser arrendados, es decir, puede otorgarse el derecho de utilizar un bien específico durante un periodo establecido, con la obligación de pagar una cuota al propietario. Este método no obliga al retiro de la inversión del Estado en sus activos o la transferencia de la propiedad, y también puede ser considerado como una medida temporal antes de la privatización.

Finalmente, en lo que se refiere a la reciente experiencia de las economías en transición, se han ideado propuestas alternativas de privatización basadas en planes de distribución, frecuentemente conocidas como programas de repartición, o de vales, o de privatización masiva. Estos programas pueden dividirse en tres categorías:

- a) los que consideran la distribución directa de los activos entre la población en general;
- b) los que prevén la creación de intermediarios financieros (fondos de inversión, mutuos o de privatización) y la distribución de sus acciones entre la población;
- c) los que planean el establecimiento de compañías tenedoras para administrar un grupo de empresas propiedad del Estado.

<sup>21</sup> Sin embargo, esta solución presenta problemas de riesgo moral. Hay un incentivo para licitar con fondos prestados, los cuales, en caso de una oferta exitosa, son pagados. En caso contrario, el postor puede desaparecer sin ningún tipo de costo personal.

La privatización masiva se basa en la distribución gratuita (o por una tarifa nominal) de vales o certificados que cada ciudadano recibe y que le dan derecho a cierta cantidad de acciones ordinarias. Por lo general, lo que se distribuye es una fracción del capital del Estado. Algunas empresas permanecen bajo el control estatal y son privatizadas de acuerdo con uno o más de los métodos que ya hemos descrito.

Este tipo de programas tiene varias características positivas.<sup>22</sup> Primero, pueden implementarse con una relativa rapidez y, por consiguiente, permiten una erradicación veloz de la propiedad estatal. La naturaleza no discrecional del proceso tiene la doble ventaja de la transparencia en los procedimientos y de evitar la corrupción. Al final del proceso, podría resultar que la distribución de la riqueza acumulada bajo el régimen anterior fuera más "equitativa" y esto ayudaría a conseguir que el público apoye todo el proceso de privatización (y reforma). Los programas de este tipo pueden ponerse en práctica incluso si la población no tiene los recursos suficientes para comprar los bienes que se están privatizando, un importante punto en el caso de las economías en transición. Los vales o certificados pueden tener un valor monetario predeterminado y pueden o no comerciarse entre individuos. Podrían ser utilizados para licitar en la subasta de un grupo particular de empresas o sectores; así se evitaría el complicado problema del avalúo de acciones, ya que el mercado será el que determine su valor. Sin embargo, es poco probable que el público esté dispuesto a licitar, o incluso que pueda hacerlo. Pueden crearse intermediarios financieros para administrar grandes cantidades de vales y actuar como inversionistas institucionales. La experiencia de las economías poscomunistas se está caracterizando por una gran variedad de programas.

### **Estrategias de privatización en las economías poscomunistas<sup>23</sup>**

En las economías planeadas centralmente también existía la propiedad privada, en su mayoría bajo la forma de ahorro privado o legados y de

<sup>22</sup> Para una revisión de costos y beneficios de los programas de privatización masiva, véase Nuti, 1994.

<sup>23</sup> El propósito de esta sección es tan sólo señalar las características principales de los caminos hacia la privatización que han seguido las economías en transición. Recientemente se han publicado varios artículos y libros que describen estos procesos en detalle. Puede encontrarse un excelente análisis país por país en Earle, Frydman y Rapaczynski (1993), y en Frydman, Rapaczynski, Earle *et al.* (1993a y 1993b).

propiedad de pequeñas tiendas o viviendas. En algunos países, la actividad privada era parte importante de la actividad económica (por ejemplo, la agricultura en Polonia). Esto puede explicar el hecho de que en los distintos países los programas de privatización *ex ante* fueran muy variados y que las propuestas de privatización hayan tenido un diferente grado de aceptación entre la población. Sin embargo, la experiencia de las economías en transición presenta ciertas características institucionales en común.

Todas las economías, con excepción de la de Letonia, establecieron una institución central encargada de la supervisión del proceso de privatización. Recientemente, un número cada vez mayor de países ha creado además fideicomisos o agencias dedicadas a administrar los activos que siguen siendo propiedad del Estado. Antes de su privatización, todas las empresas grandes pasaron por un proceso de "corporativización", es decir, fueron transformadas en compañías de responsabilidad limitada o de acciones mancomunadas. Se ha realizado cierto grado de reestructuración financiera, en particular para liquidar los adeudos entre las empresas que surgieron a partir del inicio de la transición. En menor medida, también se ha reducido el tamaño de las empresas, en particular para deshacer monopolios existentes o posibles. Sin embargo, en casi todos los casos la reestructuración operacional ha sido dejada en manos de los nuevos propietarios. La privatización en pequeña escala ha sido un proceso bastante fluido y relativamente rápido. A pesar de las diferencias sustanciales que hubo en la definición inicial de las estrategias de privatización, las economías en transición acabaron utilizando *todas* las técnicas de privatización, aunque en diferente medida.

Algunas de las características institucionales de las economías planeadas centralmente han restringido el uso de técnicas de privatización normales como la oferta pública o privada. Borensztein y Kumar (1991: 304-305) señalan que los precios distorsionados y los arreglos relativos al comercio y la administración bajo el régimen anterior causaron que fuera prácticamente imposible hacer avalúos adecuados respecto al valor de mercado de la compañía y su potencial de utilidades. Además, el ahorro privado en los países de Europa central y oriental era limitado o, en dado caso, no era lo suficientemente significativo para posibilitar la compra de la gran cantidad de activos que estaban siendo transferidos. Lo que es más, en muchos países la liberalización de precios ha ido acompañada de un fuerte incremento en la inflación, cosa que ha reducido sustancialmente estos ahorros. Sin

embargo, en la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca, las ofertas públicas y privadas han sido utilizadas de manera limitada.<sup>24</sup> La venta de empresas en lugar de la libre distribución de activos ha recibido prioridad en Hungría, donde también se ha fomentado considerablemente la participación extranjera, en contraste con otros países como la República Checa y Polonia. Por último, en Polonia se ha llevado a cabo una forma única de privatización a través de la venta de la propiedad: la llamada “privatización por liquidación”,<sup>25</sup> donde las empresas propiedad del Estado se disuelven y sus activos son puestos a la venta (o dados en contribución) a una nueva compañía privada que en la mayoría de los casos está formada por empleados de la empresa original.

Sin duda, la característica más innovadora de la privatización en las economías poscomunistas ha sido la adopción de programas de privatización masiva. Con la excepción de la antigua República Democrática Alemana, todos los países de Europa central y oriental han adoptado algunas formas de privatización masiva. Hay varias características que merecen señalarse.

A pesar del hecho que los programas de vales son el emblema de la privatización en todas las economías en transición, las empresas que se han privatizado de esta forma son sólo una minoría. Incluso en los países donde estos programas han sido aplicados más extensamente —la República Checa y Lituania— sólo una pequeña proporción (36% y 20%, respectivamente) de las empresas propiedad del Estado ha sido privatizada a través de la distribución de vales.<sup>26</sup> Algunas de las empresas que quedan se mantendrán siendo propiedad del Estado, mientras que otras están siendo privatizadas de acuerdo con métodos normales.

En todos los países se han establecido varios fondos de inversión para funcionar como intermediarios en el proceso de privatización. Sin embargo, mientras en algunos países (como Rusia y las repúblicas Checa y Eslovaca) la decisión entre licitar directamente las acciones o hacerlo a través de intermediarios se dejó en manos de los ciudadanos, otros países (como Polonia y Rumania) optaron por fondos de inversión limitados o compañías tenedoras creadas por el gobierno.

<sup>24</sup> Por la naturaleza tan diferente de la transición, en la antigua República Democrática Alemana las formas usuales de privatización se han seguido de manera más generalizada.

<sup>25</sup> Véanse Szomburg (1993: 82-84) y Sadowski (1991: 52-53).

<sup>26</sup> En la República Eslovaca, la proporción es mayor (65%), pero aparentemente las empresas contribuyeron con sólo una fracción de sus acciones para los vales. Véase CCEET (1993: 17).

En los lugares donde los fondos de inversión han comenzado a funcionar (como la República Checa, Rusia, Lituania), la privatización ha tomado velocidad y la participación popular ha aumentado. Parte de su éxito se ha atribuido a las campañas de publicidad de los fondos, las cuales están elevando las expectativas de rendimientos sustanciales sobre las inversiones. A pesar del peligro que presenta la posibilidad de un amplio cobro en efectivo de las ganancias prometidas (que frecuentemente son a corto plazo) y el temor de la caída del frágil sistema financiero, hasta ahora el proceso se ha desarrollado sin contratiempos. Los fondos de inversión también están surgiendo como los principales accionistas de las compañías privatizadas.

En la mayoría de los casos, la transacción secundaria de vales no está permitida, y éstos pueden transferirse sólo en condiciones específicas, principalmente entre integrantes de una misma familia. Por el contrario, en el caso de Rusia los vales emitidos con un valor nominal de 1 000 rublos fueron comerciables de inmediato. La recomercialización de vales y los procedimientos descentralizados en la subasta de las empresas son señalados como las causas principales de la aceleración de la privatización en Rusia (véase Lissovolik, 1993: 11-12).

Por último, los programas también tienen diferencias en lo que respecta a la participación extranjera. Mientras en las repúblicas Checa y Eslovaca los extranjeros no pueden participar en las subastas, en Rusia se permite su participación, aunque con algunas limitaciones.

### Una evaluación preliminar

En general, la privatización es un fenómeno relativamente nuevo en las economías en transición, y esto hace que sea difícil evaluar las diferentes estrategias de privatización adoptadas por los países de Europa central y oriental. El hecho de que las economías poscomunistas estén utilizando todas las técnicas de privatización concebibles dificulta la labor de evaluar cuál estrategia tiene el mejor desempeño. Por otra parte, una evaluación completa de los objetivos y resultados de la privatización sólo será posible dentro de unos años, cuando el proceso finalice y exista más información estadística. Sin embargo, valdría la pena destacar ciertos elementos útiles para realizar una evaluación preliminar. Según Dhanji y Milanovic (1991), las diferentes estrategias deben ser comparadas considerando su desempeño en lo que respecta a los siguientes puntos:

- a) equidad
- b) velocidad del proceso de privatización
- c) habilidad para controlar y supervisar el comportamiento de los administradores
- d) capacidad de generar ingresos en el presupuesto.

Es evidente que la adopción de programas de privatización masiva apunta hacia una distribución más equitativa de la riqueza nacional que fue acumulada durante el régimen anterior. Algunos países han impuesto limitaciones importantes basadas en la ciudadanía o los años de permanencia en un trabajo específico, cosa que va en contra de un principio de equidad. En otros casos (como el de Rusia) parece que los empleados pueden beneficiarse de la privatización de sus empresas en mayor medida que otras personas. Estas concesiones pueden explicarse fácilmente en términos políticos (véase la sección 2.1), pero probablemente van en contra de la lógica de una distribución equitativa de la riqueza.

Ahora ha quedado claro que la privatización en las economías en transición es un proceso mucho más lento de lo que se había previsto. Las ambiciosas metas que se establecieron durante el inicio de la privatización (esto es, el número de unidades económicas que habrían de ser privatizadas en cierto periodo) no se han cumplido. El cuadro 2 resume los objetivos y los resultados preliminares de la privatización en pequeña y gran escala que está en proceso en las economías en transición, y menciona algunas de las instituciones centrales que forman parte de este proceso.

En lo que se refiere a la privatización en gran escala, los países que habían logrado un mejor desempeño para mediados de 1993 (las repúblicas Checa y Eslovaca) pudieron transferir a manos privadas más de 80% de todas las empresas que se planeaba privatizar. Sin embargo, todos los demás países de Europa central y oriental estaban bastante retrasados, y en algunos de ellos, como Albania, Lituania, Rumania y muchas de las repúblicas de la antigua Unión Soviética, la privatización en gran escala apenas ha comenzado.

Incluso en el caso de la privatización en pequeña escala, la cual ha sido un proceso bastante exitoso en todos los países, las fechas límite han sido aplazadas o, como se muestra en el cuadro 2, el proceso aún no ha concluido.

A su vez, la transferencia de los activos del Estado al sector privado ha sido acompañada por el rápido crecimiento de un nuevo sector

privado que ha reducido en gran medida el alcance de una privatización completa de la propiedad estatal existente.

La dispersión de la propiedad como consecuencia de la adopción de programas de privatización masiva podría representar un obstáculo para el control y supervisión eficiente del comportamiento de los administradores, en particular en un ambiente que se caracteriza por una estructura rudimentaria de ejercicio del poder corporativo. La adopción de los distintos modelos de supervisión de los administradores presentados en la sección "Propiedad y control" puede tener resultados diferentes en cada país, aunque todavía es muy prematuro intentar identificar si realmente ha sido posible lograr un aumento en la eficiencia a partir de la transferencia de los derechos de la propiedad. Además, por los cambios tan radicales que se están realizando, en el futuro será imposible rastrear cuál parte del incremento puede atribuirse al cambio en la propiedad y cuál a otras transformaciones del sistema que se realizaron durante la transición a una economía de mercado.

Como ha sido visto, la posibilidad de utilizar los ingresos obtenidos de la privatización para mejorar el estado de las finanzas públicas continúa siendo un tema bastante controvertido, incluso en una economía de mercado. Por lo menos en el corto plazo, las economías en transición no parecen estar demasiado preocupadas respecto de la necesidad de utilizar el producto de la privatización para mejorar su situación fiscal. Hasta ahora, el proceso de privatización ha representado una pérdida neta para el presupuesto estatal, además de que la transición ha constituido un enorme costo social y económico; por lo tanto, uno no puede más que preguntarse si los ingresos provenientes de la privatización no podrían haberse utilizado para reducir el creciente déficit presupuestario del Estado, la deuda pública o por lo menos su componente extranjero.

## Conclusiones

Este trabajo ha sostenido que la expansión de la actividad del sector privado en las economías poscomunistas ha sido percibida casi exclusivamente como la privatización de grandes sectores de la economía en el menor tiempo posible. No puede negarse que la privatización es un aspecto crucial en la consolidación del cambio de una economía controlada por el Estado a un sistema de mercado orientado hacia las

**Cuadro 2. Privatización pequeña y grande: instituciones, metas y resultados preliminares**

País	Principales cuerpos supervisores	Privatización pequeña			Privatización grande			
		Núm. de unidades por privatizar	Núm. de unidades privatizadas	Ingresos por la venta %	Núm. de unidades por privatizar (OECD)	Núm. de unidades privatizadas	Ingresos por la venta %	Núm. de unidades por privatizar UN-ECE <sup>d</sup>
Albania	Agencia Nacional para la Privatización Comisión para la Privatización bajo el Consejo de Ministros	n.p.	15 000	-	1 500	-	n.p.	n.p.
Bulgaria	Agencia de Privatización Ministerios de sector	30-40 000	n.p.	-	n.p.	94	n.p.	2 300
República Checa	Ministerio para la Administración y Privatización de la Propiedad Nacional Fondo Nacional de la Privatización	31 914	22 001	68.9	Kcs 28.5 bn	2 744	77.9	n.p.
Estonia	Departamento de Propiedad Estatal Empresa Estonia de Privatización	1 212	676 <sup>a</sup>	55.8	EEK 38.2 mn	7	-	n.p.
Hungría	Agencia de la Propiedad Estatal Plan de Administración de Activos del Estado	10 000	7 637	76.4	Ft 1.1 bn	972 <sup>b</sup>	44.2	n.p.
Letonia	Ministerio de Reforma Económica Ministerios de sector	8 000	302	3.8	LR 270 mn	0	0	n.p.
Lituania	Comité Central de Privatización Comités Regionales de Privatización	3 300	1 832	55.5	T 2 219.5 mn	2 901	54.5	T 3 654 mn n.p.
Polonia	Ministerio de Privatización Ministerios de sector Autoridades regionales y municipales	n.p.	n.p.	-	n.p.	1 800	21.9	n.p.
Rumania	Agencia Nacional para la Privatización Fondo de la Propiedad Estatal Fondo de la Propiedad Privada	5 821	1 400	24.2	LEV 15 bn <sup>c</sup>	3	0.5	n.p.
Federación Rusa	Comité Estatal para la Administración de la Propiedad Estatal Fondo Federal para la Propiedad Estatal Fondos Regionales y Municipales	84 000	28 000	33.3	n.p.	12 000	19.1	R 118 mn 41.394
República Eslovaca	Ministerio para la Administración de la Propiedad Nacional Fondo Nacional de la Propiedad Comités de Privatización de los Distritos	11 099	9 020	81.3	Kcs 13.7 bn	1 850	1 476	79.8 n.p. n.p.
Ucrania	Fondo de la Propiedad Estatal	n.p.	n.p.	-	n.p.	n.p.	30	- n.p. 7 851

Fuente: CCEET (1993c, pp. 27-52); UN-ECE (1992, p. 195); Semeta (1992); Reportajes de la prensa.

<sup>a</sup> Incluye unidades más grandes.

<sup>b</sup> Incluye: corporatización, autoprivatización, transformación iniciada por inversionista o empresa o el Estado.

<sup>c</sup> La figura puede referirse al valor contable de los activos.

<sup>d</sup> Número de compañías estatales en 1990.

utilidades. La atención prestada a la transferencia de los derechos de la propiedad también es una de las principales diferencias que ha habido con la experiencia previa de reforma, donde el tema de los derechos de la propiedad fue excluido explícitamente debido a razones ideológicas y se intentó varias veces mejorar el desempeño del sistema sin cuestionar que el Estado fuera propietario de los medios de producción. De hecho, el fracaso de las reformas anteriores se atribuye hoy en día a la falta de una transformación de los derechos de la propiedad. Sin embargo, incluso en las economías que previamente eran planeadas, el aumento en la eficiencia económica que generalmente se atribuye a la privatización depende en gran medida de la competitividad y del grado de regulación que caracterizan a cada sistema económico. La privatización debe coordinarse con la introducción de medidas que regulen el poder del mercado, y es necesario crear instituciones para un control efectivo del proceso de privatización.

Este trabajo también ha revisado brevemente las principales cuestiones relativas a los procesos de privatización en Europa central y oriental, y concluye que la privatización está progresando a diferente ritmo en cada país. El uso generalizado de programas de transferencia directa de propiedad, justificables en el nivel político, ha sido a costa del presupuesto. A su vez, los gobiernos de las economías en transición se han privado de una posible fuente de ingresos, frecuentemente ante la existencia de crecientes déficit presupuestales derivados de la necesidad de enfrentarse al costo social y económico de la transición. Sin embargo, una revisión cuidadosa de los costos y beneficios de la privatización sólo sería posible si hubiese mayor información disponible.

## Referencias bibliográficas

- Alchian, A. A. (1987), "Property Rights", en P. Newman, M. Milgate, J. Fatwell (eds.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, Londres, Macmillan, pp. 1031-1034.
- Blanchard, O. et al. (1991), *Reform in Eastern Europe*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Blanchard, O. y R. Layard (1991), "How to Privatise", *Discussion Paper*, núm. 50, Centre for Economic Performance/London School of Economics.
- Blommestein, H. J. y J. R. Lange (eds.) (1993), *Transformation of the Banking System: Portfolio Restructuring, Privatization and the Payment System*, París, OCDE.
- Blommestein, H. y M. Marrese (eds.) (1991), *Transformation of Planned Economies: Property Rights Reform and Macroeconomic Stability*, París, OCDE.
- Bogetic, Z. (1993), "The Role of Employee Ownership in Privatization of State Enterprises in Eastern and Central Europe", *Europe-Asia Studies*, 45(3), pp. 463-481.
- Bolton, P. y G. Roland (1992), "Privatization Policies in Central and Eastern Europe", *Economic Policy*, núm. 15, pp. 275-309.
- Borensztein, E. y S. M. Kumar (1991), "Proposals for Privatization in Eastern Europe", *Staff Papers*, FMI, 38(2), pp. 300-326.
- Bös, D. (1993), "Privatization in Europe: A Comparison of Approaches", *Oxford Review of Economic Policy*, 9(1), pp. 95-111.
- Buckland, R. (1987), "The Costs and Returns of the Privatization of Nationalized Industries", *Public Administration*, 65, pp. 246-248.
- Buckland, R. y E. W. David (1984), "Privatization Techniques and the PSBR", *Fiscal Studies*, 5(3), pp. 44-53.
- CCEET (1991), *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*, París, OCDE.
- (1993a), *Valuation and Privatization*, París, OCDE.
- (1993b), *Methods of Privatising Large Enterprises*, París, OCDE.
- (1993c), *Trends and Policies in Privatization*, vol. 1, núm. 2, París, OCDE.
- Cecco, M. de (1989), "Alternative Modes of Financial Organization", en C. Kessides et al. (eds.), *Financial Reforms in Socialist Economies*, Washington, Banco Mundial, pp. 196-204.
- Cheasty, A. (1992), "Financing Fiscal Deficits", en V. Tanzi (ed.), *Fiscal Policies in Economies in Transition*, Washington, FMI, pp. 37-66.
- Chilosi, A. (1993a), "Processi alternativi di privatizzazione: caratteristiche rilevanti e conseguenze economiche", *Europa-Europe*, 2(3), pp. 33-45.
- (1993b), "Property and Management Privatization in Eastern European Transition: the Economic Consequences of Alternative Privatization Processes", trabajo preparado para el taller *Privatization and Property Rights: The Central and East European Experience*, Florencia, European University Institute, 9-10 de diciembre (manuscrito).
- Chiri, S. (1989), "Privatizzazioni: tipologia, razionalità economica, principali esperienze", *Contributi all'analisi economica del Servizio Studi*, Banca D'Italia, núm. 5, pp. 81-123.
- Dhanji, F. y B. Milanovic (1991), "Privatization in Eastern and Central Europe. Objectives, Constraints, and Models of Divestiture", *Working Papers*, WPS, 770, Banco Mundial.
- Earle, J. (1992), "Voucher Privatization in Eastern Europe", Praga (manuscrito).
- Earle, J., R. Frydman y A. Rapaczynski (eds.) (1993), *Privatization in the*



- Transition to a Market Economy. Studies of Preconditions and Policies in Eastern Europe*, Londres, Pinter Publishers.
- Earle, J. y D. Sapatoru (1993), "Privatization in a Hypercentralized Economy: The Case of Romania", en J. Earle, R. Frydman y A. Rapaczynski (eds.), *Privatization in the Transition to a Market Economy. Studies of Preconditions and Policies in Eastern Europe*, Londres, Pinter Publishers, pp. 147-170.
- Estrin, S. (1991), "Privatization in Central and Eastern Europe: What Lessons can be Learned from Western Experience", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 62(2), pp. 159-182.
- (1994), "Economic Transition and Privatization: The Issue", en S. Estrin (ed.), *Privatization in Central and Eastern Europe*, Harlow, The Longman Group UK.
- Estrin, S. y V. Perotin (1991), "Does Ownership Always Matter?", *International Journal of Industrial Organization*, 9, pp. 55-72.
- Fischer, S. (1991), "Privatization in East European Transformation", *Working Paper*, núm. 3703, NBER.
- Frydman, R. et al. (1993), "Needed Mechanisms of Corporate Governance and Finance in Eastern Europe", *Economics of Transition*, 1(2), pp. 171-207.
- Frydman, R. y A. Rapaczynski (1991a), "Evolution and Design in the East European Transition", *Economic Research Reports*, núm. 91-52, C.V. Star Center for Applied Economics.
- (1992b), "Privatization and Institutional Change in Eastern Europe", en P. Newman, M. Milgate y J. Eatwell (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, Londres, Macmillan, pp. 209-212.
- et al. (1993a), *The Privatization Process in Central Europe*, Budapest, CEU Press.
- et al. (1993b), *The Privatization Process in Russia, Ukraine and the Baltic States*, Budapest, CEU Press.
- (1994), *Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away?*, Budapest, CEU Press.
- Furubotn, E. G. y S. Pejovich (1974), *The Economics of Property Rights*, Cambridge, Mass., Ballinger.
- Grosfeld, I. (1990a), "Prospects for Privatization in Poland", *European Economy*, 43, pp. 139-150.
- (1990b), "Privatization of State Enterprises in Eastern Europe: The Search for a Market Environment", Document du travail, núm. 90-17, DELTA.
- Grosfeld, I. y P. Hare (1991), "Privatization in Hungary, Poland and Czechoslovakia", *European Economy*, edición especial, núm. 2, "The Path of Reform in Central and Eastern Europe", pp. 129-156.
- Johnson, S. y H. Kroll (1991), "Managerial Strategies for Spontaneous Privatization", *Soviet Economy*, 7(4), 281-316.
- Kornai, J. (1991), *The Road to a Free Economy*, Nueva York, Norton Press.
- Kregel, J. et al. (eds.) (1992), *The Market Shock*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Lipton, D. y J. Sachs (1990), "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, pp. 75-133.
- Lissovolik, B. (1993b), "Special Features of Russian Privatization: Causes and Consequences", trabajo preparado para el taller *Privatization and Property Rights: The Central and East European Experience*, Florencia, European University Institute, 9-10 de diciembre (manuscrito).
- Mansoor, A. M. (1987), "The Budgetary Impact of Privatization", Working Paper, WP/87/68, FMI.
- (1988), "The Fiscal Impact of Privatization", en P. Cook y C. Kirkpatrick (eds.), *Privatization in Less Developed Countries*, Sussex, Wheatsheaf Books, pp. 180-194.
- Mayer, C. y S. Meadowcroft (1986), "Selling Public Assets: Techniques and Financial Implications", en J. Kay, C. Mayer y D. Thompson (eds.), *Privatization and Regulation*, Oxford, Clarendon Press, pp. 322-340.
- Mladek, J. (1993), "The Different Paths of Privatization: Czechoslovakia, 1990-?", en J. Earle, R. Frydman y A. Rapaczynski (eds.), *Privatization in the Transition to a Market Economy, Studies of Preconditions and Policies in Eastern Europe*, Londres, Pinter Publishers, pp. 121-146.
- Nuti, D. M. (1989), "Feasible Financial Innovation Under Market Socialism", en C. Kessides et al. (eds.), *Financial Reforms in Socialist Economies*, Washington, Banco Mundial, pp. 85-105.
- (1991), "Privatization of Socialist Economies: General Issues and the Polish Case", en H. Blommestein y M. Marrese (eds.), *Transformation of Planned Economies: Property Rights Reform and Macroeconomic Stability*, París, OCDE, pp. 51-68.
- (1993b), "Post-Socialist Privatization's: Rationale, Alternative Paths and General Issues", trabajo preparado para el taller *Privatization and Property Rights: The Central and East European Experience*, European University Institute, Florencia, 9-10 de diciembre (manuscrito).
- (1994), "Mass Privatization: Costs and Benefits of Instant Capitalism", *Economic Systems*.
- Roland, G., T. Verdier (1992), "Privatization in Eastern Europe: Irreversibility and Critical Mass Effects", Discussion Paper, núm. 612, CEPR.
- Sachs, J. (1992), "Privatization in Russia: Some Lessons from Eastern Europe", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 82(2), pp. 43-48.
- Sadowski, Z. (1991), "Privatization in Eastern Europe: Goals, Problems, and Implications", *Oxford Review of Economic Policy*, 7(4), pp. 46-56.
- Semeta, A. (1992), "Privatization in Lithuania 1992", Vilnius (manuscrito).
- Steinherr, A. (1992), *The New European Financial Marketplace*, Londres, Longman.

- Stiglitz, J. E. (1991), "Alcuni aspetti teorici delle privatizzazioni: applicazioni all'Europa orientale", *Rivista di Politica Economica*, LXXXI(XII), pp. 199-224.
- Szomburg, J. (1993), "The Decision-Making Structure of Polish Privatization", en J. Earle, R. Frydman y A. Rapaczynski (eds.), *Privatization in the Transition to a Market Economy. Studies of Preconditions and Policies in Eastern Europe*, Londres, Pinter Publishers, pp. 75-87.
- Tirole, J. (1992), "Privatization in Eastern Europe: Incentives and the Economics of Transition", en O. Blanchard y Fisher, S. (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1991*, Cambridge Mass., MIT Press.
- UN-ECE (1992), "On Property Rights and Privatization in the Transition Economies", *Economic Survey of Europe in 1991-1992*, Ginebra, Naciones Unidas, pp. 191-216.
- UN-ECE (1993), "Progress in Privatization, 1990-1992", *Economic Survey of Europe in 1992-1993*, Ginebra, Naciones Unidas, pp. 191-256.
- Yarrow, G. (1986), "Privatization in Theory and Practice", *Economic Policy*, 2, pp. 324-377.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Vuylsteke, C. (1988), *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises*, vol. I, *Methods and Implementation*, Washington, Banco Mundial.

## Gestión y organización

# La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas\*

Ishtiaq Jamil\*\*

## Introducción

**E**ste trabajo intenta desarrollar un modelo teórico para el estudio de la cultura organizacional en la administración pública. ¿Crean las organizaciones públicas un tipo distinto de cultura? ¿Pueden las teorías de la cultura organizacional existentes ayudarnos a captar las dimensiones de la cultura administrativa?

El principal argumento de este trabajo es que la administración pública, como parte del sistema político nacional, posee rasgos culturales que no son captados por las teorías de la cultura organizacional existentes. El gobierno local constituye un campo donde escasean estudios sistemáticos que vinculen la cultura y la organización. En este documento se analizan, en primer término, las teorías existentes de la cultura organizacional, y luego se presentan tres dimensiones adicionales que en parte complementan las perspectivas ya existentes de la cultura organizacional. La primera de esas dimensiones es la del papel de los servidores públicos y sus actitudes hacia la conducción política; la segunda presenta las fuentes de poder e influencia en una organización, y la tercera destaca las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos en general. Aquí nos referimos a esas dimensiones

---

\* Se presentó una versión anterior de este trabajo en el simposio "Culturas administrativas: un enfoque para el estudio de la administración pública comparada", celebrado en el Centro Noruego de Investigaciones sobre la Organización y la Gestión, Bergen, 3-4 de junio de 1992. Agradezco a Harald Baldersheim sus valiosos comentarios.

\*\* El autor es catedrático del Centro Noruego de Investigación en Organización y Gestión.

como “cultura administrativa”, la cual puede ayudar a comprender la administración pública en distintos entornos culturales.

### Teorías de la cultura de la organización

El concepto de cultura se ha convertido en un instrumento para el estudio de las organizaciones. Gracias al reconocimiento de que las actividades de las organizaciones son también derivadas de valores, normas, símbolos, rituales y ceremonias que van más allá de las explicaciones basadas en mediciones racionales o calculadoras, los estudios que vinculan a la cultura y la organización han proliferado en los dos últimos decenios.

El término “cultura” tiene muchos significados y connotaciones (Smircich, 1983: 339; Meek, 1988: 454; Bang, 1990: 21). Según el criterio de Wildavsky *et al.*, las innumerables definiciones de cultura se pueden reunir en dos grupos (1990: 1). En uno se considera la cultura “como compuesta de valores, creencias, normas, racionalizaciones, símbolos, ideologías, es decir, productos de la mente”. En el otro se ve la cultura “referida a la totalidad del modo de vida de las personas, sus relaciones interpersonales y sus actitudes”. Sobre la base de estos dos tipos de conceptos de cultura, Wildavsky y sus colaboradores distinguen tres términos: *sesgos culturales*, *relaciones sociales* y *modos de vida*. El término “sesgo cultural” se refiere a los valores y creencias compartidos; las “relaciones sociales” implican las relaciones entre las personas; la combinación de los sesgos culturales y las relaciones sociales producen un “modo de vida”. Las relaciones sociales y los sesgos culturales son recíprocos. La adopción de ciertos modelos de relaciones sociales genera formas características de ver el mundo y la adopción de una determinada cosmovisión legitima el tipo correspondiente de relación social.

En el contexto de la organización, se usa la cultura para explicar acontecimientos y comportamientos humanos en la organización que están más allá de las explicaciones basadas en teorías racionales y económicas. Se supone que la cultura organizacional afecta el comportamiento al proporcionar modelos de acción de lo que es legítimo y normal; integra a los miembros de la organización al generar lealtad, identidad y el sentimiento de formar parte del grupo (Bang, 1990: 91). Con el fin de explicar cómo se producen y mantienen en las organizaciones los modos de vida, se pueden agrupar los diversos enfoques que vinculan la cultura y la organización conforme a dos supuestos princi-

pales: “La cultura es lo que la organización tiene” y “la cultura es lo que la organización es” (Smircich, 1983; Allaire y Firsirotu, 1984; Schein, 1985; Meek, 1988; Jorgensen, 1989).

#### 1. La cultura es lo que la organización “tiene”

El primer vínculo importante entre la cultura y la organización supone que existe en un sentido real y tangible una cultura colectiva de la organización, que puede ser creada, medida y manipulada para intensificar la eficiencia organizacional. Está implícito que una organización puede volverse eficiente; por ejemplo, una escuela puede producir el “ciudadano modelo” si una cultura malsana es sustituida por otra saludable. El propósito aquí es modificar los valores, normas y actitudes de las personas para que puedan hacer la contribución “correcta” y necesaria a una organización. En este sentido, en el contexto de la organización se produce una combinación viable de valores y significados compartidos y relaciones interpersonales.

Este tipo de aproximación a la cultura no es extraño ya que *i)* algunas organizaciones tienen éxito y otras no, y hay algo en las primeras que a veces va más allá de las explicaciones basadas en una elección racional, como la gestión eficiente y los mecanismos del mercado, y *ii)* las organizaciones tienen la capacidad de motivar a sus miembros por medios distintos del poder punitivo (físico) y del poder remunerador (económico) (Galbraith, citado en Meek, 1988: 461). Las organizaciones japonesas frecuentemente son mencionadas como ejemplos de organizaciones donde el poder condicionado (la creencia) es un instrumento importante de control, motivación y rendimiento de los empleados (Ouchi y Wilkinson, 1983: 468-481). Ouchi y Wilkinson señalan que un importante mecanismo rector de los empleados en muchas empresas japonesas es el sistema de clan, en virtud del cual los empleados recientemente contratados son socializados en forma intensiva para que acepten como propios las ideas y objetivos de las empresas. En estas organizaciones no es necesario medir el rendimiento, controlar o dirigir a los empleados, ya que la inclinación natural de éstos es hacer lo que es mejor para la empresa.

Las organizaciones son vistas como instrumentos sociales que generan bienes y servicios, y también como subproductos que producen valores culturales y normas (Smircich, 1983: 344). Los directivos instauran reglas acerca de lo que es “bueno” y lo que es “malo”, para

establecer armonía y orden en la organización y, de ese modo, la función de la cultura es dictar un comportamiento normativo: “lo que debe ser”. Existe aquí un elemento de causalidad. El tipo ideal racional legal de Weber es un ejemplo de cómo regular las relaciones interpersonales mediante el tratamiento impersonal, la autoridad jerárquica y la promoción basada en el mérito, para que se compartan normas homogéneas, previsibles y estables.

Además, se considera que la organización está sujeta a una relación con su entorno en gran medida determinante. Hay múltiples factores en el entorno, por ejemplo la tecnología, el mercado y las normas profesionales, que presentan imperativos para el comportamiento que los directivos pueden instaurar en su organización con el fin de lograr el mejor ajuste para optimizar el rendimiento. Se logra el ajuste mediante la adaptación consciente de la organización (Jorgensen, 1989: 235). El modelo de la dependencia de los recursos (véase Scott, 1981) para la adaptación al entorno mediante técnicas de enlace y amortiguamiento es una forma de eliminar la incertidumbre y la inestabilidad para producir relaciones interpersonales homogéneas y normas estables.

Cuando en una organización todos los integrantes comparten los mismos valores y normas, hay una cultura organizacional. Las variaciones en la cultura se producen por causa de variaciones en las constelaciones de grupos, el tipo y el nivel del cargo y las relaciones interpersonales.

## 2. La cultura es lo que la organización “es”

En contraste con el anterior, este enfoque considera que la cultura está engarzada en la sociedad; es preciso afrontar las “consecuencias de la cultura”, y ésta no se puede cambiar fácilmente (Hofstede, citado en Jorgensen, 1989). En lugar de considerar la cultura como algo que crean los directivos o algo importado del entorno e instaurado cuidadosamente, estos teóricos piensan que la cultura es el producto de símbolos y significados negociados y compartidos: emerge de la interacción social. En este sentido, los valores y creencias compartidos y las relaciones interpersonales en las organizaciones son meros reflejos de la combinación viable que se realiza en la sociedad.

En los estudios transculturales de Hofstede (1984: 11), se define la cultura como la programación mental que se efectúa en la primera

infancia dentro de la familia y se refuerza en las escuelas y la organización; estos programas mentales contienen un componente de la cultura nacional. Se expresan en los distintos valores que predominan en los pueblos de los diferentes países. Hofstede distinguió cuatro dimensiones: la distancia del poder, la prevención de la incertidumbre, el individualismo y la masculinidad. Argumentó que, conforme a estas dimensiones, en las distintas sociedades se pueden ordenar sistemas dominantes de valores que afectan el pensamiento humano, las organizaciones y las instituciones en formas predecibles.

Wildavsky *et al.* (1990) señalan que no existe la organización; sólo hay formas de organizar y formas de desorganizar. Su análisis se basa en dos dimensiones: el grupo y la cuadrícula, según sugiere Mary Douglas (citada en Wildavsky *et al.*, 1990: 11). La dimensión del grupo se concentra en el grado en que un individuo se identifica con un grupo y la dimensión de la cuadrícula se refiere al grado de libertad en la acción individual. La interacción entre esas dos dimensiones produce cuatro formas de organizar y desorganizar: jerárquica, igualitaria, individualista y fatalista. Cuanto más se identifica uno con un grupo y está sujeto a los preceptos, más limitado está por las normas del grupo, por ejemplo en una sociedad jerárquica. Por otra parte, cuanto menos se identifica uno con un grupo y puede actuar con mayor libertad, menos sujeto está a las ataduras grupales, por ejemplo en una sociedad individualista. Estas formas de organizar y desorganizar existen en todas las sociedades y, por consiguiente, las formas de organización son un mero reflejo de esas dos dimensiones (grupo y cuadrícula).

Esto difiere del concepto anterior (la cultura es lo que la organización tiene) porque ve la organización como una metáfora de la sociedad. Las organizaciones son sociedades en miniatura, no instrumentos intencionales y mecanismos de adaptación.

Se pueden delinear esos dos enfoques en un continuo que va desde el “determinismo” hasta el “libre albedrío” (Jorgensen, 1989: 233). En el extremo determinista, se ve la cultura como una entidad fija engarzada en la sociedad, que no puede ser manipulada o dirigida conscientemente. Se considera que la cultura es independiente de la organización; que se desarrolla en los individuos dentro de la familia durante la primera infancia, en el vecindario, las escuelas y las organizaciones. Como tal, la cultura de la organización es un mero reflejo de la cultura social. Por ejemplo, en general las organizaciones japonesas son diferentes de las noruegas en cuanto a la motivación, las relaciones interpersonales y los mecanismos de control de los empleados. En el otro

extremo, el concepto de libre albedrío ve la cultura como una variable dependiente engarzada en la mente de los individuos. Se desarrolla por medio de las relaciones interpersonales, el tipo de trabajo que uno tiene, el tipo de funciones que desempeña, la socialización, la disciplina y la experiencia profesional. Si todos en la organización comparten los mismos valores, existe una cultura homogénea de la organización; si hay valores discordantes entre los miembros de la organización, entonces existen subculturas dentro de ésta. Cuanto más se pasa la cultura de la organización de una generación a otra, más probable es que se vuelva permanente y difícil de cambiar, como sucede por ejemplo con el sistema de clan para dirigir el comportamiento de los empleados. Por otra parte, es menos probable que se desarrolle una cultura "cristalizada" de la organización cuando existen valores y normas contradictorios.

Bajo el concepto de "la cultura es lo que la organización tiene" encontramos teóricos que prescriben un comportamiento en la organización similar a los principios de la "escuela de la administración científica" (taylorismo), de aplicación universal (todo puede y debe ser administrado), y de la "escuela de las relaciones humanas", que hace hincapié en el aspecto social y psicológico del comportamiento y las relaciones humanas (Politt, 1990: 15). Bajo el concepto de "la cultura es lo que la organización es" encontramos a los teóricos de la ecología demográfica, que subrayan la "selección natural" de las organizaciones, donde la diversidad en el entorno es la fuente de la variedad en la organización (véanse Scott, 1981; Perrow, 1986: 209), y a los sociólogos que subrayan las normas, los valores y las funciones en un aspecto social, o a los antropólogos que hacen hincapié en los símbolos, los mitos, las ceremonias y el lenguaje en una sociedad.

Si la cultura es lo que la organización *tiene*, dentro de una misma sociedad podemos observar variaciones entre las organizaciones y en una misma organización. Por el contrario, si la cultura es lo que la organización *es*, resulta más probable que observemos mayores diferencias entre las organizaciones de *diversas* sociedades.

Las teorías de la cultura organizacional pretenden proporcionarnos un horizonte nuevo para comprender y explicar los fenómenos de las organizaciones que no están totalmente cubiertos por las teorías tradicionales de la organización. El interrogante es cuán adecuadas son esas teorías de la cultura organizacional para captar los fenómenos en una organización pública.

## La función de las organizaciones públicas

Una característica fundamental de la administración pública es su relación con la política y su posición en un sistema político más amplio. Estos elementos fundamentales configuran los mecanismos de control: cómo se permite que la política dirija la administración, el funcionamiento interno de la administración y su relación con la sociedad y los ciudadanos.

Un concepto normativo de la relación entre la política y la administración, surgido en Europa a partir del siglo xvii, sugiere una estructura jerárquica entre los fines y los medios. En este sentido, la administración como instrumento neutro se ocupa de traducir en la práctica las decisiones políticas que se derivan de otras fuentes (Barker, 1966; Self, 1972). El sistema electoral puede traer líderes políticos nuevos, pero los administradores no cambian gracias al sistema de carrera, conectado con el carácter impersonal de la burocracia. Se espera que la burocracia sea leal a todos los gobiernos y regímenes que asumen el poder. Al mismo tiempo, se espera que siga siendo políticamente neutra. En Europa esto fue posible mediante un sistema de burocracia weberiana, donde los administradores estaban organizados según una jerarquía con un sistema vertical de autoridad, una carrera permanente, el tratamiento impersonal y la promoción sobre la base del mérito. Por consiguiente, la imagen de este tipo de administración es un todo unificado donde la autoridad emana desde la cúspide. No se supone que un sistema tan estable sea alterado por un cambio en el gobierno. Por el contrario, el sistema continúa a pesar de los cambios y la agitación políticos.

Esta burocracia ideal tal vez ya no describa adecuadamente los estados benefactores occidentales. La carga de trabajo del gobierno ha aumentado y esto dificulta la función de los políticos como intermediarios entre el pueblo y el gobierno. Es bien conocida su dependencia de los burócratas y expertos. El sistema electoral ya no es el único vínculo principal entre los ciudadanos y el gobierno. La integración de importantes organizaciones de interés en el gobierno en muchos países de Europa Occidental ha llevado a una estructura más segmentada donde interactúan los administradores, los intereses organizados y los políticos (Olsen, 1983: 32).

Estos hechos son el trasfondo de la sugerencia de que la actitud burocrática puede ser situada en relación con dos polos (Putnam, 1973; Aberbach *et al.*, 1990). Por una parte, podemos hablar de burócratas

“clásicos” o “tecnocráticos” y, por otra, de los burócratas “políticos”. Los primeros piensan que los problemas públicos se deben resolver siguiendo ciertos criterios objetivos y uniformes de legalidad y viabilidad técnica. Como los administradores se consideran “no partidistas”, su juicio es “imparcial” y “objetivo”. El burócrata clásico desconfía o se aparta de las instituciones políticas, como los parlamentos, los partidos y los grupos de presión. Pueden culpar a los líderes políticos de introducir criterios irracionales en la aplicación de las políticas para un desarrollo racional, y de tergiversar cuestiones administrativas para impedir decisiones basadas exclusivamente en el mérito (Jain, 1990: 38). La “interferencia política” es un constante elemento de irritación que parece desmoralizar a toda la burocracia. En consecuencia, esos burócratas se pueden sentir más cómodos en el mundo ordenado y menos conflictivo de una autocracia benevolente que en una democracia acosada por problemas.

El burócrata “político” representa el polo opuesto. Simpatiza mucho más con la concepción pluralista del interés público. Los burócratas políticos consideran legítima la influencia política en la formulación de las políticas. Su vida cotidiana se caracteriza más por la negociación y la componenda que por seguir las reglas y los procedimientos ordinarios.

La sensibilidad burocrática a las necesidades sociales y las demandas del público varía mucho según la orientación de los burócratas hacia el mundo de la política (Putnam, 1973: 121). Los burócratas clásicos se basan más en normas impersonales, rara vez en las demandas del público, al formular juicios, mientras que los burócratas políticos tienen más en cuenta las demandas del público. En tanto que los burócratas clásicos pueden hacer hincapié en la aplicación uniforme y universal de las leyes, los burócratas políticos adoptan un enfoque de “elección del público”, al organizar una serie de disposiciones con el fin de proporcionar distintos bienes y servicios. Mientras en el primer caso los burócratas están alejados de los ciudadanos en general, en el segundo existe el peligro del patronazgo y las prebendas.

En la actualidad las organizaciones públicas del mundo occidental operan en un entorno complejo, con múltiples actores y variados intereses. En ese complejo entorno es difícil establecer líneas divisorias entre la política y la administración y verlo como un todo unificado. Con la contratación de profesionales, el sistema vertical de autoridad puede entrar en conflicto con la autoridad de los expertos profesionales (Jacobsen, 1960). El conflicto entre los conocimientos y la jerarquía pueden

volver poco clara la función de un administrador, ya que éste se encuentra en el límite entre dos tipos de lealtad: la lealtad hacia la organización y la lealtad hacia la profesión. Si un administrador es más leal a su profesión, es difícil integrarlo por medio de la autoridad jerárquica. Se siente más motivado por las normas, la ética y el código profesional.

En su estudio de los servidores públicos noruegos, Olsen (1983) muestra una transición en la concepción de la función de los servidores públicos: desde las formas de organización basadas en una conducción jerárquica y la experiencia profesional, a formas que se basan en la negociación y la persuasión. Actúan como “negociador/iniciador”.

Rhodes (1992: 4-5) observa que una innovación importante en el sector público de Gran Bretaña es el empleo de la contratación externa para la prestación de servicios públicos y el tratar a los ciudadanos como clientes o usuarios. Este cambio a formas nuevas de prestación de los servicios es paralelo a la llegada de “la nueva gerencia pública”, que tiene las siguientes creencias fundamentales:

La concentración en la gestión, no en la política, y en la evaluación del rendimiento y la eficiencia; el desglose de las burocracias públicas en organismos cuyos tratos recíprocos se basan en el pago por el usuario; el empleo de “casi mercados” y la contratación externa para promover la competencia; el recorte de los costos; y un estilo de gestión que hace hincapié, entre otras cosas, en las metas de producción, los contratos a plazo limitado, los incentivos monetarios y la libertad de gestión.

En otras sociedades, la impugnación de la autoridad vertical puede provenir de la autoridad carismática y tradicional (Peters, 1984: 60). En el sistema tradicional de autoridad, ésta se basa en la posición que uno ocupa en la sociedad; en un sistema carismático de autoridad, ésta se basa en la personalidad del líder. La fuente de autoridad en estos dos sistemas no está sujeta a una impugnación racional. En las organizaciones estructuradas, estos tipos de autoridad pueden canalizar la lealtad del individuo hacia un líder o grupo particulares.

Norell (1990: 167-168), al referirse al gobierno local sueco, clasificó los entornos de los administradores en cinco culturas que pueden ser explicadas en parte por el contexto organizacional en el cual actúa el administrador y la función que éste tiene, y en parte por su profesión. El contexto organizacional se refiere a las redes de contactos. Cuanto más contactos se tiene con los políticos, más se sabe de la conducción política; cuanto más se trabaja con los clientes, más se identifica uno

con ellos. Norell hizo una distinción de varios tipos de cultura: política, de mercado, burocrática, orientada hacia el cliente y profesional. Según su opinión, la cultura administrativa en el gobierno local sueco tiene muchas facetas y puede estar fragmentada. La cultura política se caracteriza por su lucha por el control de la toma de decisiones. La cultura de mercado se distingue porque en ésta ganará la idea más competitiva. La cultura burocrática hace hincapié en la jerarquía, la uniformidad, la previsibilidad y el control. La cultura orientada hacia el cliente se caracteriza por el compromiso personal, la comprensión y la abnegación. Por último, la cultura profesional se concentra en el conocimiento y la experiencia.

En ocasiones, un administrador puede estar sometido a las presiones de diferentes culturas. Los ejecutivos tienen contactos frecuentes con los políticos, pero al mismo tiempo tienen la responsabilidad de mantener el control interno y de subrayar los principios burocráticos. También tienen contactos con organizaciones económicas que hacen hincapié en la cultura de mercado. Quienes tienen un cargo técnico, destacan las normas profesionales. Los que trabajan en un nivel jerárquico más bajo tienen más contactos con los clientes y, por lo tanto, se identifican más con ellos. Los distintos tipos de cultura que afrontan los administradores nos llevan a descartar la idea de una administración cerrada y unificada.

En síntesis, los administradores públicos son parte integral de un sistema político. Sus conocimientos son importantes en la formulación de las políticas y es extensa su red de contactos tanto con políticos como con grupos de interés organizados. Sin embargo, los administradores no siempre se encuentran en una estructura jerárquica que asume la concentración del poder en una legislatura omnipotente. En el nivel interno de la organización, los administradores son integrados mediante diversos mecanismos de control, distintos de la autoridad jerárquica, e interactúan con variados entornos.

En los países en desarrollo, la “ideología del desarrollo” es esencial para comprender la política y la administración (Heady, 1991: 271). La consecuencia de la colonización en muchos países en desarrollo fue una sólida administración pública y un sistema político débil. La política se caracterizó por la inestabilidad; no fueron raras las intervenciones militares y no existía participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; a menudo hubo un liderazgo elitista modernizante, acompañado por una amplia brecha política entre gobernantes y gobernados, y se carecía de empresarios locales.

Ante la ausencia de un sistema político sólido, aunada a una difundida alienación política y antipatía hacia los políticos, los servidores públicos pueden actuar como participantes principales en la formulación de las políticas.

La encuesta de Riggs reveló que las sociedades en desarrollo con frecuencia carecían de un equilibrio entre las “instituciones políticas para la formulación de políticas” y las “estructuras burocráticas para la aplicación de las políticas” (citado en Heady, 1991: 429). La consecuencia fue que los burócratas se apropiaron de una cantidad considerable de funciones políticas. Riggs llamó a estos regímenes “estados burocráticos” o estados desequilibrados. Ese desequilibrio en el cual dominan los burócratas podría inhibir el desarrollo político.

En síntesis, en muchos países en desarrollo la desaparición de los colonizadores dejó un vacío en la política y en las empresas locales. Por otra parte, la burocracia, como legado del pasado colonial, se convirtió en un importante actor de la esfera del gobierno y el desarrollo. Las consecuencias fueron los “estados burocráticos” y una esfera política subdesarrollada.

### **¿Cómo podemos comprender la cultura administrativa?**

En cualquier sistema, no se puede analizar en forma inteligente la función de la burocracia sin relacionarla con su contexto político. La función esencial de la política en la vida de las organizaciones administrativas públicas no parece ser captada por las teorías de la organización y la cultura. Mediante el proceso de la política se construye la realidad política, es decir, la visión de una sociedad adecuada, con autoridad legítima y formas de participación (Olsen, 1983: 9). Lo que hace y para quién lo hace reflejan esa realidad política y también sus ideas acerca de lo que es apropiado. Las metas de una organización pública son cuestiones políticas; la asignación de los recursos a las organizaciones públicas se decide en el ámbito político; las organizaciones públicas rinden cuentas a los ciudadanos por conducto de sus representantes políticos. Toda una gama de cuestiones de la administración pública son temas de debates y discursos políticos.

La función de la política en la formación y configuración de sesgos culturales y relaciones interpersonales ha sido ignorada por las teorías de la cultura organizacional. Una razón puede ser que esto siempre ha



sido un problema importante de investigación para los antropólogos, y sólo recientemente ha capturado la atención de los politólogos. Además, muchas de esas teorías se desarrollaron basándose principalmente en las organizaciones privadas y, por consiguiente, la cuestión de la política no ha sido un aspecto importante en sus indagaciones.

Sobre la base de lo señalado anteriormente, los intentos por captar los aspectos de la cultura administrativa se han concentrado en tres relaciones que se refieren a normas vinculadas con las prácticas administrativas:

- a) el control político o las relaciones entre los políticos y los administradores,
- b) la cohesión o las fuentes de autoridad y control internos, y
- c) las relaciones entre la sociedad y el administrador.

#### a) *El control político*

La dimensión del control político hace hincapié en la medida en que los administradores pueden ser clasificados como *clásicos* o como *políticos*. Mientras el burócrata clásico está orientado hacia los procedimientos o las normas, el burócrata político está orientado hacia los problemas o los programas (Putnam, 1973: 90). En tanto el burócrata clásico considera fastidiosos a los políticos porque interfieren en la objetividad y la actuación del gobierno, el burócrata político ve a los políticos como participantes en un juego común. El burócrata político comprende y acepta más la función de instituciones tales como los partidos políticos y los grupos de presión. Se observa un caso extremo del burócrata político en los regímenes socialistas con administraciones que tienen "cuadros de funcionarios principales", donde los administradores se convierten en obedientes instrumentos de los políticos y donde su contratación se basa en la afiliación partidaria.

El ideal del burócrata clásico es mantenerse apartado de la política y de la afiliación partidaria. El burócrata clásico ideal es particularmente neutral pero leal a todos los gobiernos y regímenes que asumen el poder. La impersonalidad de su conducta, la inamovilidad en sus cargos y la promoción basada en el mérito los convierte en parte de un sistema estable a pesar de los cambios y la agitación políticos. En un caso extremo, los servidores públicos clásicos pueden convertirse en élites o ser paternalistas, con la idea de que los políticos son como niños

a quienes es preciso cuidar. Esta actitud de custodios no es rara en muchos países en desarrollo.

La dimensión del control político también hace hincapié en establecer si los servidores públicos son *pasivos* o *activos*. ¿Tienen iniciativas respecto de las propuestas políticas, o simplemente acatan esas propuestas de sus patrones políticos? ¿Es la burocracia la protagonista de las políticas o simplemente una asesora respecto de las propuestas políticas? ¿Se limitan los burócratas a decir "Sí, señor ministro"? El burócrata pasivo espera las instrucciones del político. Puede ser políticamente neutral pero se pone en marcha sólo después de recibir directrices políticas. En contraste, la administración activa no espera las señales políticas. Asume la iniciativa en cuanto a presentar problemas y soluciones a los políticos. También es activa en el suministro de retroalimentación de información a los políticos.

#### b) *La cohesión*

Esta dimensión hace hincapié en las fuentes de control y motivación internos, que pueden tener diversos orígenes. Las fuentes de autoridad o su combinación varían de un país a otro. *Cómo* varían es un tema para la investigación empírica.

#### i) *La autoridad vertical*

Este tipo de autoridad se basa en jerarquías. La imposición de normas universales e impersonales es fundamental para la motivación y el control de los empleados. Es similar al sistema "racional-legal" de Weber (Scott, 1981: 67-72; Mintzberg, 1979: 315-316). En un caso extremo, la organización jerárquica puede volverse extremadamente estructurada, centralizada en forma vertical, y puede imponer muchas normas. La búsqueda de objetivos es sustituida por el acatamiento de normas. Se evita correr riesgos y cometer errores. Se prefieren las situaciones claras, estructuradas y estables a las poco claras, inestables y ambiguas (véase Blunt, 1990). Esto puede hacer que el sistema sea cerrado, con pocas interacciones con el entorno (véase Hofstede, 1990). Este tipo de sistema puede caracterizar a la administración pública en muchos países en desarrollo.

*ii) La autoridad profesional*

En contraste con la autoridad jerárquica, la autoridad profesional emana de la calificación profesional. La autoridad se basa en el conocimiento y la especialización (Jacobsen, 1965: 90; Mintzberg, 1979: 349-351). En este tipo de autoridad, uno se identifica más con las normas, la ética y el código profesionales. La autonomía en el ejercicio del propio juicio y la evaluación son fundamentales para motivar a los profesionales.

*iii) La recompensa o la sanción*

En este caso, el poder o influencia se basa en la capacidad de recompensar o sancionar (French y Raven, 1954: 156-158). En una organización, la persona con capacidad para recompensar o sancionar está en una posición ventajosa para ejercer influencia sobre los demás. Esta autoridad generalmente recae en los cargos de más alto nivel en la jerarquía, y permite al funcionario superior influir en el comportamiento de los subordinados y hacerlos que acaten las normas de la organización.

Es similar a la autoridad jerárquica; la principal diferencia es que esta última se basa en una autoridad legítima, es decir, en la creencia entre los empleados de que las órdenes se dan desde la cúspide. Por el contrario, la autoridad de la recompensa o la sanción se basa en el temor o la motivación por parte de los empleados para acatar las órdenes.

*iv) El "cuidado"*

Ha surgido una nueva filosofía de la gestión que hace hincapié en cuidar a las personas y que constituye un importante mecanismo para el control y la motivación de los empleados. Se recomiendan conceptos tales como "dirigir al hacer la ronda" o "dirigir con la conversación" para intensificar la identificación de los empleados con la organización. En este tipo de autoridad, hay una actitud de cuidado "maternal". Ésta es una fuente de autoridad que se supone que aportarán a la organización las mujeres que ocupan cargos directivos. Este tipo de autoridad puede ser especialmente eficaz en la administración pública occidental de la actualidad.

*v) El sentimiento de pertenecer al grupo*

El sentimiento de pertenecer a un grupo y seguir las normas de éste es una fuente de autoridad bien descrita en los trabajos de la escuela de las relaciones humanas (Scott, 1981: 86-90). La solidaridad con el grupo puede desarrollarse como resultado de vínculos familiares y de parentesco, pertenencia al mismo servicio, vínculos geográficos y haber asistido a la misma universidad. En este tipo de sistema de autoridad, uno se puede identificar más con la organización. Esto es lo que Hofstede describió como orientación parroquial, en contraste con la orientación profesional (1990: 306-308). Se dice que el tipo parroquial de cultura es común en las empresas japonesas. La autoridad basada en la identidad con el grupo no se limita a una organización particular, sino que puede abarcar varias organizaciones. En muchas naciones en desarrollo este tipo de autoridad ejerce un considerable control y motivación (véase Heady, 1991). Un caso extremo de esta variante puede generar nepotismo y corrupción. No obstante, la importancia del "vínculo con la vieja escuela" también es bien conocida en la administración pública occidental.

*c) La ciudadanía*

La tercera dimensión de la cultura administrativa se concentra en las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Esas relaciones pueden adoptar diversas formas. Hay dos dimensiones en las relaciones entre la administración y los ciudadanos:

*i) Universalismo en oposición a clientelismo*

Esta dimensión hace hincapié en un tipo "universal" de comportamiento administrativo en un extremo y un sistema de "clientelismo" en el otro. La administración "universal" se basa principalmente en derechos universales por lo común manifestados en la aplicación impersonal de las normas. Esto es lo que Weber llamó una forma *racional-legal*, donde la decisión de un administrador se basa en normas claras y específicas y no en sus ocurrencias arbitrarias o caprichosas (Scott, 1981: 69-70). En el otro extremo, el "clientelismo" otorga prebendas por un pago o a cambio de una base de poder, patronazgo, adhesión, etc., como sucede

en el sur de Italia o con los irlandeses en la política de las ciudades estadounidenses (véase, por ejemplo, Clark, 1975). En cierto punto entre estos dos extremos se puede ubicar un patrón de comportamiento de "defensa sectorial". En la defensa sectorial, los administradores promueven los intereses de los sectores —por ejemplo consejos, comités, grupos interministeriales de trabajo, etc.— de los cuales forman parte o con los cuales interactúan.

ii) El ciudadano como "súbdito"  
en oposición al ciudadano como "cliente"

Esta dimensión se concentra en lo que los administradores piensan de los ciudadanos. Como conceptos extremos, se puede ver a los ciudadanos como "súbditos" o como "clientes". Como "súbditos", se espera que los ciudadanos muestren un comportamiento "sumiso", es decir, deferencia y obediencia a los administradores. Los administradores dictan y los ciudadanos acatan como "súbditos" leales. Los administradores parecen saberlo todo y se espera que los súbditos confíen en ese conocimiento. Esta actitud de la administración puede generar un sentimiento de alienación e impotencia en las personas. A la inversa, los administradores pueden pensar en los ciudadanos como "clientes", con la actitud de que "el cliente siempre tiene razón". Esta actitud, que caracteriza un contexto empresarial/de mercado, está entrando en la administración pública de Europa occidental como una ideología. ¿Afecta las normas y el comportamiento administrativos? La actitud de una administración puede orientarse hacia la "venta" y no sólo la prestación de un servicio. Los ciudadanos son considerados clientes con oportunidades de elección. Esta novedad de transferir el pensamiento "gerencial" del sector privado al público representa un cambio en la actitud y la ideología en la gestión de los servicios públicos (Politt, 1990: 11). La ideología de algunos municipios productores de energía en Noruega parece mostrar una transición de la actitud orientada hacia el usuario a la actitud orientada hacia el cliente (véase Baldersheim y Vike, 1992). En Suecia, algunos concejos municipales han comenzado a pensar en sí mismos como "compradores" de los servicios prestados por sus municipios en representación de los ciudadanos, y a pensar en los administradores como vendedores sobre una base contractual.

En cierto punto entre estos dos extremos, se puede situar un patrón de comportamiento de "defensa del usuario". En la defensa del

usuario, los administradores abogan por los intereses de los usuarios "débiles", por ejemplo los discapacitados, los beneficiarios de la asistencia social, los desempleados, etc., quienes dependen de la ayuda de los administradores.

Tal vez no podamos encontrar un administrador que se ajuste a una sola de las dimensiones señaladas anteriormente. En cambio, podremos encontrar administradores que presentan varias de esas características.

El burócrata clásico confía más en la jerarquía o en la recompensa o sanción para respaldar su autoridad. Algunos burócratas clásicos también se basan en los conocimientos técnicos y en la especialización profesional para adoptar decisiones. Por otra parte, el burócrata político recurre más a la consulta y la negociación como una forma colegiada de comunicación para tomar decisiones. El burócrata clásico se concentrará en un tipo universal de comportamiento administrativo, es decir, en la aplicación impersonal de las normas. Por el contrario, el burócrata político recurrirá al clientelismo para otorgar prebendas a los miembros del partido o a parientes y amigos.

### **La explicación de las variaciones en la cultura administrativa**

Según el concepto de que la cultura es lo que la organización "es", se espera que las normas sociopolíticas determinen las prácticas administrativas en las organizaciones públicas. El estudio de Putnam (1973) sobre burócratas británicos, alemanes e italianos mostró una marcada variación en su orientación hacia el mundo de la política y, por consiguiente, en su sensibilidad a las necesidades sociales y las demandas del público. Peters (1984: 46-59) ha demostrado las diferencias en las culturas políticas de distintos países sobre la base de la confianza social. En sistemas políticos tales como los de Estados Unidos de América, el Reino Unido o los países escandinavos, donde es alta la confianza social, surgen con mucha facilidad alternativas no gubernamentales para la administración pública. Por el contrario, varios países europeos como Francia e Italia y muchas naciones en desarrollo muestran un escaso grado de confianza social, lo cual hace difícil iniciar y organizar actividades no gubernamentales. Estos países presentan un alto grado de participación burocrática en los asuntos públicos.

La cultura administrativa puede variar dentro del contexto nacio-

nal si la cultura es lo que la organización "tiene". Las actitudes y el conocimiento de su función de los administradores dependerán, por una parte, del tipo de empleo que tengan, el tipo de ministerio en que estén, su red de contactos y, por otra, del tipo de educación que hayan recibido, el método de contratación para el servicio público y la afiliación partidaria (Putnam, 1973: 121; Aberbach *et al.*, 1990: 5-7; Norell, 1990: 167).

Pueden existir diferencias considerables en el clima de opinión en los distintos departamentos. Dentro de cada departamento, las actitudes variarán según lo rutinarias, no políticas o técnicas que sean las tareas del administrador. Las habilidades políticas se vuelven más importantes cuanto más alta es la jerarquía del cargo y, por lo tanto, se debilita la disposición puramente tecnocrática (Aberbach *et al.*, 1990: 13). Es más probable que los funcionarios de más alto nivel compartan las metas del gobierno del momento.

Olsen, en su estudio de los servidores públicos noruegos, ha encontrado que las variaciones en las percepciones, actitudes y valores de los burócratas se pueden explicar mediante factores relacionados con la función, como la posición oficial, el tipo de función, el sentimiento de pertenecer a la institución, la red externa de contactos y la profesión (1983: 133).

Según el análisis de Robert Putnam (citado en Aberbach, 1990: 7), la comprensión de su función que tienen los servidores públicos varía según su formación; por ejemplo, los especialistas en ciencias sociales parecen tener una mentalidad menos tecnocrática que la de los juristas o científicos. Con respecto a la contratación, una tercera parte de los ejecutivos estadounidenses son funcionarios no de carrera, en contraste con lo que sucede en la India, donde los servidores públicos son funcionarios de carrera contratados mediante un sistema centralizado de exámenes. Este método de contratación puede explicar las diferencias en las actitudes y la comprensión de la función de los administradores en los distintos sistemas.

Aberbach *et al.* (1990: 14), en su estudio sobre los servidores públicos estadounidenses y alemanes, encontraron que los administradores afiliados al partido más conservador o simpatizantes de éste también tenían una concepción más tecnocrática de sus funciones.

Además de los rasgos culturales nacionales, que pueden explicar las diferencias en cuanto a actitudes y comprensión de la función de los administradores de diversas naciones, hay factores individuales u organizacionales como el tipo de departamento, el sistema de carrera y contratación, la educación, los antecedentes sociales y la afiliación

partidaria, que también explican esas diferencias; esos factores son responsables de las diferencias entre las organizaciones en el contexto nacional.

### Una agenda para futuras investigaciones empíricas

Las distinciones entre ambas dimensiones de la cultura, la social y la organizacional/individual, pueden sintetizarse de la siguiente manera:

#### La cultura administrativa es

	<i>Lo que la organización "es"</i>	<i>Lo que la organización "tiene"</i>
Influida por	La sociedad	Múltiples factores, por ejemplo, la educación, la edad, el tipo de cargo, etcétera
Las normas sociales son	Fuertes	Débiles
Las relaciones interpersonales reflejan más	Las normas sociales	Las normas de la organización
Hay posibilidades de modificarla	Ninguna/pocas	Algunas/muchas
Un cambio en la cultura de la organización probablemente será el resultado de un cambio en	La sociedad	La estrategia administrativa
La cultura como variable es	Independiente	Dependiente
Las organizaciones difieren más	En las diversas culturas	En una misma cultura

Las dimensiones de las culturas administrativas son fundamentales para comprender los procesos que moldean las relaciones de la administración con la política y la sociedad, e influyen en su fuente interna de motivación y control. La cultura administrativa, como se la

presenta en este trabajo, agrega una dimensión política a las teorías organizacionales de la cultura existentes. Un supuesto fundamental de las dimensiones culturales de la administración es que las prácticas administrativas no se pueden entender sin conocer los contextos normativos sociales y políticos en los cuales está engarzado el sistema político administrativo. Las organizaciones públicas reproducen el orden social y el orden político, es decir, el comportamiento administrativo es resultado de las normas culturales de las naciones. Sin embargo, investigaciones anteriores han encontrado que los síndromes de actitudes examinados previamente no sólo varían según los distintos países, sino también según la naturaleza del trabajo del administrador, su lugar de trabajo, su educación, su red de contactos, etc. Esto sugiere que las prácticas administrativas también pueden ser consideradas como manifestaciones de variables en el ámbito individual y de la organización. Si las prácticas administrativas varían conforme a variables en el nivel del individuo/la organización, más que según los distintos países, entonces las normas culturales nacionales/étnicas pueden ser menos importantes para explicar las variaciones culturales en las prácticas administrativas.

Putnam (1973: 121) ha subrayado, además de las diferencias transnacionales, la importancia de la variación intranacional y sus correlaciones al delinear la orientación burocrática hacia la política. Aberbach *et al.* (1990: 5-7), al estudiar la comprensión que tienen de su función los burócratas de alto nivel en Alemania y los Estados Unidos, basaron sus análisis en cuatro variables: la posición jerárquica, el departamento, la afiliación partidaria y la formación educativa. Encontraron que las actitudes burocráticas varían no sólo en los distintos países sino también dentro de una misma nación.

En consecuencia, los estudios transnacionales de las prácticas administrativas deben considerar ambos niveles de análisis, el social y el individual. En otras palabras, los estudios de las prácticas administrativas deben incorporar las dos dimensiones de la cultura de la organización: "la cultura es lo que la organización es" y "la cultura es lo que la organización tiene".

## Referencias bibliográficas

- Aberbach, J. D. *et al.* (1990), "American and German Federal Executives-Technocratic and Political Attitudes", *International Social Science Journal*, pp. 123, 3-18.
- Allaire, Y. y M. E. Firsirotu, "Theories of Organization Culture", *Organization Studies*, 5/3, pp. 193-226.
- Baldersheim, H. y F. J. Vike (1992), "Energiverk i omstilling", Summary of a report on "Evaluation of Reform Strategies in the Energy Sector", presentado en el seminario en LOS-Center, marzo.
- Bang, H. (1990), *Organisasjonskultur*, 2, Utgave, Tano.
- Barker, E. (1966), *The Development of Public Services in Western Europe 1660-1930*, Hamde, Connecticut, Archon Books.
- Blunt, P. (1988), "Cultural Consequences for Organization Change in a South-east Asian State: Brunei", *The Academy of Management Executive*, vol. II, núm. 3, pp. 235-240.
- Clark, T. N. (1975), "The Irish Ethic and the Spirit of Patronage", *Ethnicity*, 2, pp. 305-359.
- French, J. R. P., B. R. Raven (1954), "The Bases of Social Power", en Cartwright (ed.), *Studies in Social Power*, The University of Michigan, Ann Arbor.
- Heady, F. (1991), "Public Administration: A Comparative Perspective", 4a. ed., *Public Administration and Public Policy*, 42, Marcel Dekker, Inc.
- Hofstede G. (1984), *Culture's International Differences in Work-Related Values*, vol. 5, Cross Cultural Research and Methodology Series, Sage Publications.
- Hofstede, G. (1990), *Cultures and Organizations: Software of the Mind-Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*, McGraw-Hill.
- Hofsede, G. *et al.* (1990), "Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Classes", *Administrative Science Quarterly*, 35, pp. 286-316.
- Jacobsen, K. D. (1960), "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentral-administrasjonen", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1, pp. 231-248.
- (1965), "Informasjon tilgang og like-behandling i den offentlig virksomhet", *Tidsskrift for samfunns-forskning*, Oslo, Universitetsforlaget, pp. 147-160.
- Jain, R. B. (1990), "The Role of Bureaucracy in Policy Development and Implementation in India", *International Social Science Journal*, 123, pp. 31-47.
- Jorgensen, J. (1989), "Managing Three Levels of Culture in State-Controlled Enterprises", en Taieb Hafsi (ed.), *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*, Greenwich, Connecticut, Jai Press, pp. 229-255.
- Meeck, V. L. (1988), "Organizational Culture: Origins and Weaknesses", *Organization Studies*, 9/4, pp. 453-473.
- Mintzberg, H. (1979), "The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research", Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

- Norell, P. O. (1994), "Communal Administrators: The Swedish Case", en Richard Balme y Vincent Hoffman-Martinot (eds.), *Local and Regional Bureaucracies in Western Europe*, Work-shop held at the ECPR Session of Bochum, abril, pp. 149-179.
- Olsen, J. P. (1983), *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare State-The Case of Norway*, Universitetsforlaget.
- Ouchi, W. G., y A. L. Wilkinson (1983), "Efficient Cultures: Exploring the Relationship between Culture an Organization Performance", *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 468-481.
- Perrow, C. (1986), *Complex Organizations: A Critical Essay*, 3a. ed., McGraw-Hill.
- Peters, G. B. (1984), *The Politics of Bureaucracy*, 2a. ed., Longman, University of Pittsburgh.
- Pettigrew, A. M. (1979), "On Studying Organizational Cultures", *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, pp. 570-581.
- Politt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Cambridge, Basil Blackwell.
- Putnam, R. (1973), "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany, and Italy", *British Journal of Political Science*, julio, pp. 257-290.
- Pye, L. (1985), *Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*, The Belknap Press of Harvard University.
- Rhodes, R. A. W. (1992), "The Europeanization of the Sub-Central Government: The Case of the UK", Discussion Paper No. 13, Center for European Studies, Nuffield College Oxford, pp. 3-23.
- Schein, E. H. (1985), *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, San Francisco, Jossey-Bass Publication.
- Scott, R. W. (1981), *Organization: Rational, Natural and Open Systems*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Self, P. (1972), *Administrative Theories and Politics: An Enquiry into the Structure and Processes of Modern Government*, Londres, George Allen & Unwin.
- Smircich, L. (1983), "Concepts of Culture and Organizational Analysis", *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 339-358.
- Wildavsky, A., M. Thompson y R. Ellis (1990), *Cultural Theory*, Boulder, San Francisco, Political Cultures Series, Westview Press.

## Gestión regional y local

# Discriminación de precios en bienes culturales: la arqueología en México

Ernesto Beltrán  
y Mariano Rojas\*

## 1. Introducción

**E**l sector arqueológico en México ha enfrentado graves problemas financieros en los últimos años. Su alta dependencia del presupuesto federal, unida a la necesidad del gobierno de disminuir su déficit, han ocasionado una merma en los recursos disponibles para el sector, con el consecuente deterioro del servicio que reciben los visitantes a las zonas arqueológicas. La gran riqueza arqueológica de México no está siendo disfrutada por todos aquellos individuos, mexicanos y extranjeros, que pueden otorgarle un gran valor y obtener mucha utilidad si se mejora el servicio.

Aun cuando el proyecto no ha sido explícitamente mencionado, se ha considerado necesario que las zonas arqueológicas no sean una carga para el gobierno. Es por ello que se hace necesario buscar métodos alternativos de financiamiento que complementen y sustituyan los recursos gubernamentales.

Un criterio importante para la diversificación de las fuentes de financiamiento es el autofinanciamiento. El servicio prestado por las zonas arqueológicas tiene un valor para sus visitantes, e incluso para los no visitantes. Sin embargo, las zonas arqueológicas en México son administradas por un órgano central que establece la cuota de entrada sin algún criterio de valuación que considere las preferencias de los

---

\* Ernesto Beltrán es profesor en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla; Mariano Rojas es profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de las Américas-Puebla. Agradecemos a Juan Manuel Torres y a un dictaminador anónimo sus valiosos comentarios.

consumidores. Tampoco ha sido aprovechada la valuación que de las zonas arqueológicas hacen los no visitantes.

Este trabajo estudia la valuación que del sector arqueológico hacen los visitantes y los no visitantes de las zonas arqueológicas. Con base en el método de valuación contingente, ampliamente usado en los Estados Unidos y en Europa para estudiar la valuación de bienes no sujetos al mercado, se buscó que los consumidores estimaran sus disposiciones de pago para el consumo y la preservación de la arqueología en México. Con base en la información obtenida se investiga el potencial para incrementar los recursos financieros del sector arqueológico mediante la utilización de diversos esquemas de precios; se busca así una menor dependencia de las fuentes gubernamentales y se promueve el autofinanciamiento.

Uno de los hallazgos más importantes fue una alta dispersión en las disposiciones de pago de los encuestados; ello indica que una gran parte del excedente de los consumidores no sería extraído si se fijara una cuota de entrada basada en los valores promedio, y que muchos consumidores quedarían fuera del mercado a esos precios. En consecuencia, se sugiere la implantación de un programa de discriminación de precios basado en la distinción por zonas arqueológicas, por temporadas y por tipo de consumidor. Este programa incrementaría la captación de recursos a través de las cuotas de entrada y facilitaría el acceso a los sitios de un mayor número de visitantes.

Debido a que los individuos encuestados revelaron una valuación por la preservación de las zonas arqueológicas, y por lo tanto su disposición a contribuir a su preservación, se sugiere el establecimiento de programas de donaciones para visitantes y no visitantes.

El documento está organizado en las siguientes secciones: metodología, identificación de las disposiciones de pago, estimación de una demanda por los servicios arqueológicos y por su preservación, esquemas de discriminación de precios de tercer y primer grado, y conclusiones.

## 2. Metodología

### 2.1. Método de valuación contingente

El análisis se basó en el método de valuación contingente para medir el nivel de disposición de pago por consumo y preservación que los mexicanos tienen con respecto a la arqueología.

El método de valuación contingente mide las preferencias de los consumidores con respecto a bienes naturales no sujetos a las fuerzas del mercado a través de la aplicación de cuestionarios. Este método genera mercados hipotéticos con el objeto de que los consumidores revelen sus preferencias para que un determinado bien natural sea preservado. Su uso se inició en los Estados Unidos en 1947; posteriormente su importancia fue creciendo y en la actualidad se utiliza ampliamente en Europa (Randall, 1974, 1982; Rowe *et al.*, 1980, 1983; Walsh *et al.*, 1984, Griffin *et al.*, 1995; Brookshire, 1976).

Uno de los problemas del método es que al ser hipotético genera dudas sobre la confiabilidad de las preferencias reveladas por el individuo; cabe la pregunta de si las preferencias reveladas son acordes con el comportamiento cotidiano del agente. Muchos estudios han evaluado la bondad del método de valuación contingente, esto es, su capacidad de reflejar la valoración verdadera de los agentes económicos, siendo sus resultados poco claros. Mientras Bishop y Heberlein (1990), Dickie, Fisher y Gerking (1987), y Smith (1991) encuentran que el método aproxima bastante bien la valuación verdadera del agente; estudios como los de Böhm (1972), Kealy, Montgomery y Davido (1990), y Seip y Strand (1992) encuentran resultados diferentes.

El estudio utilizó un mecanismo de puja iterativa para indagar acerca de la máxima disposición de pago del consumidor. Con este método se le pregunta al encuestado acerca de su disposición de pagar un monto determinado para entrar a una zona arqueológica; si su respuesta es afirmativa se duplica el monto y se le vuelve a preguntar acerca de su disposición de pago; de esta forma se continúa hasta que se obtenga una respuesta negativa, en cuyo caso se puja con montos entre el más alto aceptado por el encuestado y el monto que rechazó, hasta encontrar la máxima disposición de pago del consumidor. De esta forma se encuentra una aproximación buena a la máxima disposición de pago del consumidor, y por lo tanto a su valuación del producto.

La ventaja del método de valuación contingente radica en la posibilidad de conocer las características, deseos y disposición de pago de los consumidores, con base en información dada directamente por ellos. Su principal desventaja es la existencia potencial de sesgos al aplicar las encuestas. Entre los sesgos más comunes están:

a) Sesgo de estancia: la probabilidad de un agente de ser encuestado aumenta con su tiempo de estancia en el lugar, el cual podría estar correlacionado con su disponibilidad de pago (Nowell *et al.*, 1988). Al



realizar la encuesta a la salida del sitio arqueológico se minimizó este sesgo.

b) Sesgo potencial: se presenta al encuestar únicamente a los visitantes al sitio arqueológico. Este sesgo se eliminó al aplicar encuestas en siete ciudades del país.

c) Sesgo de puja inicial: Boyle (1985) señala que el nivel inicial de puja sesgará la máxima disposición de pago del entrevistado, ya que éste considerará ese nivel inicial como un punto de referencia; Boyle sugiere tener información *a priori* de las actitudes de los consumidores. Si bien este sesgo no se logró eliminar en el presente estudio, el nivel inicial de puja (20 pesos) se estableció con base en resultados obtenidos de varias encuestas piloto donde se trabajó con diferentes valores iniciales.

d) Sesgo intertemporal: Reiling (1990) recomienda que se aplique la misma prueba a la misma población en varios momentos en el tiempo; esto con el fin de identificar la presencia de estacionalidad en la disponibilidad de pago revelada por los agentes. Debido a la naturaleza del estudio, este sesgo no pudo ser eliminado.

Un problema adicional se presenta cuando el agente muestra un comportamiento estratégico; puede tener algún interés en disminuir el nivel de disposición de pago que revela, con el objeto de sesgar la muestra y evitar que se establezcan esquemas de determinación de precios eficientes. Este problema está asociado con el comportamiento oportunista de los agentes económicos ante la provisión y financiamiento de bienes públicos.<sup>1</sup>

## 2.2. Estructuración de la encuesta

Para obtener el nivel de disposición de pago se aplicaron 900 encuestas en tres zonas arqueológicas del altiplano mexicano: Templo Mayor, Cholula y Cacaxtla. Se seleccionaron estas tres zonas arqueológicas debido a su situación geográfica y su importancia. El Templo Mayor se encuentra en la ciudad de México y es, por tanto, fácilmente accesible a costos muy bajos. Cholula, a 10 km de la ciudad de Puebla, la cuarta ciudad más grande del país, no se encuentra en una zona rural; sin embargo, su acceso no resulta tan sencillo y económico como al Templo

<sup>1</sup> El término *comportamiento oportunista* se utiliza como traducción al español del término *free-rider*, ampliamente utilizado en la literatura económica.

Mayor. Cacaxtla se ubica a 85 km de la ciudad de México y es totalmente rural, además de tener costos de transporte altos en comparación con las otras dos zonas.

En cada zona seleccionada se aplicaron 300 encuestas, divididas en dos grupos: visitantes que pagaron y visitantes que no pagaron la cuota de entrada. De este modo se pudieron medir sus diferencias en la disposición de pago, así como en sus características socioeconómicas.<sup>2</sup>

Adicionalmente se aplicaron 5 603 encuestas en siete ciudades del país: Tijuana, Monterrey, Guadalajara, zona metropolitana de la ciudad de México, Puebla, Tuxtla Gutiérrez y Mérida. La muestra incluye, por un lado, las cuatro ciudades más grandes del país (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) que en su conjunto representan 35% de la población; además de ciudades medias como Tijuana, Mérida y Tuxtla Gutiérrez, de tal manera que se contó con la información de habitantes representativos de todos los estratos sociales, culturales y geográficos del país. Para seleccionar las viviendas en cada una de las ciudades se aplicó un diseño de muestreo trietápico, estratificado y por conglomerados.

Resulta difícil, para personas que no han visitado una zona arqueológica recientemente, expresar una disposición de pago realista, por lo que la disposición de pago se consideró sólo para aquellos encuestados que habían visitado por lo menos una zona arqueológica en los últimos cinco años.<sup>3</sup>

También se registraron las características socioeconómicas de todos los entrevistados; de esta manera se pudo conocer el perfil del individuo que había visitado por lo menos una zona arqueológica en los últimos cinco años y del que no había visitado ninguna, con la finalidad de establecer diferencias que pudieran explicar la asistencia a dichos sitios.

El cuadro 1 muestra el número de encuestas aplicadas en cada ciudad y el porcentaje de ellas en las que se afirmó haber visitado alguna zona arqueológica en los últimos cinco años.

<sup>2</sup> Resulta obvio que los visitantes al Templo Mayor consideran la asistencia a este sitio sólo como una pequeña parte de un itinerario mayor que incluye las otras atracciones de la ciudad de México, mientras los visitantes a Cacaxtla viajarán casi exclusivamente para visitarla. Ante esto, el nivel de disposición de pago está influido por el costo del transporte (Clawson y Knetsch, 1967).

<sup>3</sup> Sin duda alguna, personas que no han tenido oportunidad de visitar una zona arqueológica también tienen su propia disponibilidad de pago. Al no incluirlas se genera un sesgo en la muestra, sobre todo si se considera que su no visita a un sitio arqueológico está correlacionada con una baja valuación del lugar. Sin embargo, se consideró preferible mantener este sesgo que generar un sesgo informativo, pidiéndole a las personas la valuación de un bien sobre el cual no tienen un referente empírico claro (Rowe *et al.*, 1980).

**Cuadro 1.** Número de encuestas por ciudad y porcentaje que visitó por lo menos una zona arqueológica en los últimos cinco años

	Tuxtla		Guadalajara		Monterrey		Mérida		Puebla		Ciudad de México	
	Tijuana	Gutiérrez										
Número	498	473	500	500	500	500	500	500	1 000	2 132		
Si visitó	48.8%	51.6%	8.2%	13.4%	52.2%	45.0%	39.5%					

Promedio nacional: 38.3%

Número: Número de individuos encuestados.

Si visitó: Porcentaje de los individuos encuestados que afirmó haber visitado por lo menos una zona arqueológica en los últimos cinco años.

### 3. Identificación de las disposiciones de pago

#### 3.1. Factores explicativos de la disposición de pago

Éste es el primer estudio de valuación contingente que se realiza para la arqueología en México; por ello fue necesario definir relaciones de comportamiento *a priori*, sin mediar referencia previa. Se establecieron dos funciones de comportamiento, una para los encuestados en las siete ciudades y otra para los visitantes a las tres zonas arqueológicas. Dichas funciones definen, a manera de hipótesis, las variables explicativas de la disposición de pago por consumo y por preservación.

Las variables por considerar son: percepción sobre calidad y congestión de las zonas, deseo de que los recursos sean manejados por organismos no gubernamentales, y varias características socioeconómicas.

En consecuencia, la disposición de pago para los visitantes a las tres zonas arqueológicas se explica de la siguiente forma:

$$DP = f(I, VP, VE, C, Co, P, Ed, E, F) \quad (1)$$

donde:

DP = Disposición de pago (para visita al sitio arqueológico y para su preservación)

I = Ingreso monetario.

VP = Visitas previas a un sitio arqueológico

VE = Expectativa de visitas futuras a un sitio arqueológico

C = Calidad percibida del sitio arqueológico

Co = Congestión en el sitio arqueológico

P = Preferencia sobre el manejo de los recursos financieros por parte de organismos no gubernamentales

Ed = Nivel educativo

E = Edad

F = Tamaño de la familia

La disposición de pago para los encuestados en las siete ciudades se explica de la siguiente forma:

$$DP = f(T, C, I, Ed, E, P) \quad (2)$$

donde:

DP = Disposición de pago (para visita al sitio arqueológico y para su preservación)

T = Total de zonas visitadas  
 C = Calidad percibida del sitio arqueológico  
 I = Ingreso monetario  
 Ed = Nivel educativo  
 E = Edad  
 P = Preferencia sobre el manejo de los recursos financieros por parte de organismos no gubernamentales

La estimación de la relación existente entre las variables mencionadas y la disposición de pago del consumidor permite tener un mejor conocimiento de la demanda por los servicios de zonas arqueológicas en México. Esta información es de utilidad para establecer programas eficientes de discriminación de precios, así como para diseñar campañas publicitarias con el objeto de incrementar la demanda y diversificar las fuentes de financiamiento.

Con base en la prueba chi-cuadrada<sup>4</sup> se rechazó con un nivel de confianza de 99% la hipótesis nula de independencia entre la disposición de pago por consumo y las siguientes variables: ingreso, edad, educación y el total de zonas arqueológicas visitadas; y con un nivel de confianza de 90% las variables recolección de recursos no gubernamental y administración no gubernamental.

Por lo tanto, con base en los resultados puede afirmarse que la disposición de pago por consumo aumenta con el ingreso, la edad y la educación;<sup>5</sup> además, los individuos con una disposición de pago mayor tienden a visitar en un mayor número las zonas arqueológicas y se inclinan por una recolección de los recursos financieros y una administración de las zonas arqueológicas que sea no gubernamental.<sup>6</sup>

Dos métodos muy utilizados para comprobar si existen diferencias significativas entre ciertas características de dos poblaciones son el análisis simple de varianza (ANOVA) y el análisis multivariado de varianza (MANOVA). El análisis simple (ANOVA) utiliza únicamente una

<sup>4</sup> Esta prueba está basada en tablas de contingencia; en ellas se tabulan dos criterios y se estima si la variación en un criterio es independiente de la variación en el otro criterio. El nivel de significancia se determinará por los grados de libertad, siendo éstos la multiplicación del número de columnas menos uno, por el número de filas menos uno. Véase Johnson y Wichern, 1984.

<sup>5</sup> Sólo 42.5% de la población mayor de 18 años tiene estudios posprimarios (INEGI, 1990), mientras que 89.19% de los encuestados en zonas arqueológicas afirmaron tener dicho nivel educativo. Por lo tanto, el tipo de visitante a las zonas arqueológicas es atípico; sus niveles educativo y de ingresos son más altos que los de la media nacional.

<sup>6</sup> La información cuantitativa de la prueba chi-cuadrada, así como la de un análisis de regresión, está disponible con los autores.

variable para hacer la comparación entre las poblaciones; el análisis multivariado (MANOVA) utiliza muchas variables.<sup>7</sup>

La ANOVA entre los visitantes que pagaron cuota de entrada y los que no lo hicieron fue significativa para la disposición de pago por consumo, con lo cual se acepta el hecho de que la disposición de pago está asociada con el día en el cual se visita la zona. También se encontraron diferencias significativas en la disposición de pago por consumo entre las tres zonas arqueológicas; en promedio, los consumidores tienen valuaciones distintas de cada zona, y por lo tanto una estrategia de precios óptimos debiera reflejar esas diferencias.

### 3.2. Disposición de pago por consumo

Las disposiciones de pago por consumo y preservación se expresan mediante promedios y desviaciones estándar para cada una de las ciudades y para cada una de las zonas arqueológicas. Para las encuestas aplicadas en las siete ciudades también se calculó el promedio general con el objeto de tener un panorama global del país.

#### 3.2.1. Encuesta en siete ciudades.

El valor promedio de la disposición de pago por consumo para los individuos encuestados en las siete ciudades está en todos los casos por encima de la cuota actual de 13 pesos.<sup>8</sup> Alcanza un valor superior a \$20 en Guadalajara (véase cuadro 2)

Destaca el alto valor de las desviaciones estándar que indican una gran dispersión alrededor del promedio para las disposiciones de pago. Sin embargo, es imposible trasladar esta dispersión a un esquema de discriminación de precios, puesto que técnicamente resulta imposible diferenciar cuotas de entrada de acuerdo con la ciudad de donde se proviene.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Véase Johnson y Wichern, 1984.

<sup>8</sup> La cuota de 13 pesos es la que se cobraba en el momento de realizar la encuesta en 1994.

<sup>9</sup> Pero esta gran dispersión indica que un esquema de autoselección, y por tanto de discriminación de precios, permitiría incrementar los recursos disponibles para la preservación de las zonas. El proceso de autoselección está basado en la teoría de discriminación de precios de segundo grado, según la cual los consumidores seleccionan el nivel de calidad del bien que más les satisface (Tirole, 1989).

**Cuadro 2.** Disposición de pago por consumo (pesos)

	Tijuana	Tuxtla Gutiérrez	Guadalajara	Monterrey	Mérida	Puebla	Ciudad de México
Media	14.14	13.79	20.60	16.38	15.18	17.50	16.81
D. est.	9.65	12.78	18.71	12.07	11.03	11.40	13.49

D. est. Desviación estándar.

### 3.2.2. Encuestas en zonas arqueológicas

El cuadro 3 presenta los resultados obtenidos a partir de las encuestas realizadas en las tres zonas arqueológicas. Varios hallazgos merecen ser examinados en detalle.

Primero, existe una marcada diferencia en la disposición de pago por consumo entre aquellos individuos que pagaron cuota de entrada y quienes no lo hicieron.<sup>10</sup> En los casos del Templo Mayor y de Cacaxtla, los visitantes que pagaron cuota de entrada expresaron una disposición de pago más alta. Esta situación se revierte para el caso de Cholula, quizá debido a que la gran mayoría de los visitantes que pagaron cuota calificaron de muy baja la calidad del sitio y del servicio.

Segundo, los visitantes que pagaron cuota de entrada en el Templo Mayor y en Cacaxtla expresaron, en promedio, una disposición de pago por consumo mayor a la actual cuota de entrada (\$13). De nuevo, este resultado se revierte para Cholula, quizá por la razón mencionada anteriormente.

La diferencia tan marcada en las disposiciones de pago entre Cholula y las otras dos zonas arqueológicas también indica que los visitantes asignan una alta valuación a la calidad y el servicio del lugar, por lo que es posible elevar la disposición de pago por consumo de los visitantes si se invierte en la mejora de estos aspectos.<sup>11</sup>

Tercero, los visitantes que no pagaron cuota de entrada también expresaron una disposición de pago por consumo. Los montos de disposición de pago, si bien inferiores a los de los visitantes que pagaron cuota de entrada (excepto para Cholula), son significativamente altos. Este hecho indica que existe una recaudación potencial de recursos financieros que los sitios arqueológicos están dejando de aprovechar al no cobrar cuota de entrada a algunos visitantes.

Cuarto, la desviación estándar de las disposiciones de pago es alta, lo cual indica diferencias significativas entre los visitantes. En consecuencia, existe la oportunidad de aumentar la recaudación en caso de que se apliquen esquemas no lineales de precios.

<sup>10</sup> La prueba de análisis de variancia (ANOVA) da un valor F-estadístico de 15.33; de esta forma se rechaza la hipótesis de que las disposiciones de pago por consumo sean idénticas entre zonas arqueológicas.

<sup>11</sup> Este dato demuestra que la disposición de pago, al igual que el incentivo para visitar un bien cultural, está determinada no sólo por su aspecto histórico-cultural, sino también por la existencia de servicios adicionales no culturales que pueden atraer a un mayor número de visitantes, y por tanto incrementar su disposición de pago. Beltrán (1995) muestra la importancia de diferenciar el producto para bienes culturales en el Reino Unido.

**Cuadro 3.** Disposición de pago por consumo (pesos)

	Templo Mayor		Cacaxtla		Cholula	
	Gratis	Paga	Gratis	Paga	Gratis	Paga
Media	17.3	23.0	15.1	21.4	9.20	8.80
D. est.	14.2	17.3	12.9	18.8	8.95	9.48

D. est: Desviación estándar.

### 3.3. Disposición de pago por preservación

#### 3.3.1. Encuesta en siete ciudades

Con base en una encuesta en siete ciudades se obtuvo la disposición promedio de pago por preservación. En el cuadro 4 se observa que las ciudades de Puebla y de México presentan valores relativamente altos.

Si bien para las otras ciudades los valores son menores, no debe olvidarse que esta cifra representa una contribución mensual de muchos individuos que actualmente no pagan ninguna cuota. Si esta disposición de pago por preservación pudiera transformarse en una donación efectiva, la recaudación adicional representaría una suma no despreciable que ayudaría en mucho al sostenimiento de la arqueología en México.

#### 3.3.2. Encuestas en zonas arqueológicas

El cuadro 5 presenta la disposición de pago por preservación para los visitantes a las zonas arqueológicas, tanto para los que pagaron cuota de entrada como para los que no lo hicieron.

El hallazgo más importante en este caso es la gran diferencia en el nivel de valuación por preservación que le asignan a la arqueología los visitantes de la zona arqueológica de Cholula en relación con los visitantes del Templo Mayor y de Cacaxtla. Mientras los montos superan los \$20 para el caso del Templo Mayor, para Cholula estos montos son en promedio 50% inferiores. Es decir, aun cuando en la aplicación de la encuesta se insistió en que el monto de disposición de pago por preservación se refería a la arqueología en general, ésta se vio influida por la zona en que la encuesta fue hecha. Puede considerarse que el análisis presenta un sesgo generado por la calidad en la conservación y servicios del sitio donde la encuesta fue aplicada.

El análisis de varianza (ANOVA) entre los visitantes que pagaron cuota de entrada y los que no lo hicieron indicó que las diferencias en la disposición de pago por preservación no son significativas. Con esto existen elementos suficientes para afirmar que la disposición de pago por preservación no varía entre los visitantes que pagaron y los que no pagaron cuota de entrada.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> La F-estadística del análisis es de sólo 0.95.

**Cuadro 4.** Disposición de pago por preservación (pesos por mes)

	Tijuana	Tuxtla Gutiérrez	Guadalajara	Monterrey	Mérida	Puebla	Ciudad de México
Media	5.83	5.30	7.68	3.43	4.85	16.50	11.95
D. est.	8.92	9.13	9.75	8.54	8.83	21.23	18.87

D. est. Desviación estándar.

**Cuadro 5.** Disposición de pago por preservación (pesos por mes)

	Templo Mayor		Cacaxtla		Cholula	
	Gratis	Paga	Gratis	Paga	Gratis	Paga
Media	21.2	24.4	17.2	21.6	11.7	8.4
D. est.	24.3	25.5	21.0	24.8	16.8	14.3

D. est. Desviación estándar.

Por su parte, las diferencias en la disposición de pago por preservación entre los visitantes de las tres zonas arqueológicas sí resultaron significativas.<sup>13</sup> Con ello se comprueba una vez más que la calidad de la zona arqueológica visitada influye en la valuación que de la preservación arqueológica hacen los individuos. Este hecho es importante, pues implica que una inversión para mejorar el servicio y la calidad de las zonas arqueológicas puede ser sumamente rentable para hacer que los individuos valoren más la arqueología y estén en disposición de realizar contribuciones mayores.

También es significativa la diferencia en la disposición de pago por preservación entre los visitantes a los sitios arqueológicos y los no visitantes (encuesta de ciudades), lo cual indica que una estrategia de atracción de visitantes a las zonas arqueológicas sería rentable para incrementar la disposición de los individuos a contribuir a la preservación arqueológica.

#### 4. Metodología para la estimación de la demanda

El análisis realizado en la sección 3 utilizó valores promedio de disposición de pago para consumo y para preservación. Mediante la estimación de la demanda por consumo y preservación de sitios arqueológicos puede calcularse la valuación que un individuo promedio hace de la arqueología y de las zonas arqueológicas, y también explorar la posibilidad de aumentar la captación de recursos para la arqueología mediante diversos esquemas de precios.

Debido a que las valuaciones de las zonas arqueológicas se obtuvieron mediante un mecanismo de puja iterativa, es posible asociar estas valuaciones con la disposición de pago más alta de los individuos. Un precio o cuota ligeramente superior a la expresada por el individuo lo sacaría del mercado; en otras palabras, haría que éste desistiera de visitar la zona o de contribuir a su preservación.

En consecuencia, si se interpretan las disposiciones reveladas por los individuos como el precio por cobrar (**P**), y se calcula la función de probabilidad acumulada de los individuos en disposición de pagar una suma igual o inferior a la utilizada, es posible obtener una relación entre el precio (**P**) y la cantidad (**M**). Obviamente, esta cantidad se ubica en

<sup>13</sup> La F-estadística en este caso es de 22.37.

el rango entre 0 y 1. Es decir,  $M$  puede interpretarse como la probabilidad latente de asistencia/contribución de un consumidor promedio para cada nivel de cuota de entrada o de colaboración. Esta probabilidad latente también puede ser interpretada como el porcentaje de individuos que estarían dispuestos a pagar ese nivel de cuota de entrada o de contribución para la preservación de las zonas arqueológicas.

Calculando la cantidad ( $M$ ) para muchos precios ( $P$ ), y aplicando el método de cuadrados mínimos ordinarios, se obtienen relaciones de demanda para el consumo y para la preservación.

Se aplicó el método de cuadrados mínimos ordinarios para dos especificaciones de la función de demanda: la especificación logística y la especificación log-lineal. Se optó por la especificación log-lineal debido a que presentó un mejor ajuste, de modo que la especificación de la demanda quedó como:

$$M = e^{(\alpha - \beta P + \mu)} \quad (3)$$

donde  $\alpha$  y  $\beta$  son parámetros y  $\mu$  es un término de error que se asume satisface las condiciones para la aplicación de cuadrados mínimos ordinarios. Si se aplican logaritmos a (3) se obtiene:

$$\ln(M) = \alpha - \beta P + \mu \quad (4)$$

y se encuentra la elasticidad-precio de la demanda a partir de (4)

$$\epsilon_p = \frac{\partial \ln(M)}{\partial \ln(P)} = P \cdot \left( \frac{1}{M} \cdot \frac{\partial M}{\partial P} \right) = P\beta \quad (5)$$

Si quisiera cobrarse un precio uniforme que maximice la recaudación total, habría que buscar un precio tal que la elasticidad sea igual a uno. Con base en la ecuación (6) este precio uniforme óptimo será:

$$P = \frac{1}{\beta} \quad (6)$$

De tal manera, al hacer el análisis de disposición de pago por consumo con base en las disposiciones de pago reveladas por los consumidores, pueden obtenerse precios uniformes óptimos para cada una de las zonas arqueológicas. En este análisis se asume por simplicidad que

el costo marginal es igual a cero; en la práctica, sin embargo, existen costos marginales positivos de mantenimiento y de congestión que deben ser considerados.

Debido a que la probabilidad acumulada total abarca el rango entre 0 y 1, la curva de demanda debe interceptar el eje de las ordenadas ( $M$ ) en cualquier punto entre ese rango. En este trabajo se consideró el supuesto de que si el precio fuera 0, el cien por ciento de los individuos estarían dispuestos a consumir el bien.<sup>14</sup> Ante esto, y con el objeto de que este supuesto se cumpla, se estimó la función de demanda bajo la restricción de que  $\alpha$  sea igual a 0. Se tiene, a un precio de cero, que  $M = e^0 = 1$ . Por lo tanto, la función de demanda que se estimó es la siguiente:

$$M = e^{(-\beta P + \mu)} \quad (7)$$

Por otro lado, si se calcula el área por debajo de la curva de demanda, es posible estimar el valor que el consumidor promedio le otorga a la zona ( $V$ ).

$$V = \int_0^{\infty} e^{-\beta P} = \int_0^1 \frac{\ln(M)}{-\beta} dM = \frac{1}{\beta} \quad (8)$$

Así, el inverso del parámetro estimado indica la valuación que de la zona arqueológica hace el consumidor medio.

## 5. Resultados de la estimación de la demanda y esquema de precios uniformes óptimos

Las demandas fueron estimadas para el conjunto de las siete ciudades encuestadas y para cada una de las tres zonas arqueológicas. En este último caso, la estimación se hizo tanto para los visitantes que pagaron cuota de entrada como para los que no lo hicieron.

Debe entenderse que el análisis realizado para el conjunto de las ciudades pretende sólo ofrecer un panorama general con respecto a

<sup>14</sup> Si bien éste es un supuesto fuerte, puede considerarse razonable y además facilita la estimación de las valuaciones de pago que se harán más adelante. Una alternativa de estimación hubiera requerido aplicar métodos como el de cuadrados mínimos ordinarios restringidos.

las funciones de demanda. En cambio, el análisis para cada una de las zonas arqueológicas ofrece la posibilidad de estimar funciones independientes y con un referente empírico claro.

Tres son los objetivos específicos que se persiguen al estimar las demandas y la valuación de las zonas:

- a) Comparar la captación financiera que las zonas arqueológicas obtienen mediante su esquema de precios actual, con la captación que se obtendría en caso de aplicarse el precio uniforme óptimo.
- b) Evaluar la conveniencia de aplicar una política de discriminación de precios de tercer grado entre las zonas arqueológicas.
- c) Comparar la captación financiera que se obtiene mediante el esquema de precios actual, con la captación que se obtendría en el caso hipotético de aplicarse una discriminación perfecta de precios.

En esta sección se discutirán los primeros dos temas: el último objetivo se discute en la sección 6. Debe aclararse que la discriminación de precios de tercer grado se basa en la posibilidad de que los visitantes tengan valuaciones muy distintas de las zona arqueológicas, por lo que una estrategia de precios uniformes óptimos implicaría el cobro de cuotas de entrada distintas en cada zona arqueológica. Una estrategia mediante la cual se cobren cuotas de entrada similares en todas las zonas arqueológicas, muy parecida a la que actualmente se aplica en México, implica una recaudación menor a la potencial.

También cabe agregar que el término "uniforme" se refiere a que los precios no pueden variar para los visitantes a una misma zona arqueológica, aunque sí pueden variar entre zonas arqueológicas. Para que se pueda instaurar una discriminación de precios de tercer grado es necesario que los visitantes a cada zona tengan disponibilidades de pago distintas, y que no exista la posibilidad de arbitraje; ambas condiciones se cumplen para el caso de las zonas arqueológicas.<sup>15</sup>

### *5.1. Estimación de la demanda por consumo con base en encuesta realizada en zonas arqueológicas*

La estimación de la demanda por consumo proporciona la posibilidad de discriminar precios entre zonas arqueológicas de acuerdo con las

valuaciones de los consumidores; se evitará así la fijación de éstos mediante métodos administrativos que no consideran las disposiciones de pago de los visitantes. El cuadro 6 muestra el precio uniforme óptimo para cada una de las tres zonas arqueológicas, dependiendo de si el visitante pagó o no cuota de entrada.

Se nota un nivel de pago muy bajo en Cholula, y se confirma la necesidad de encontrar las causas del desánimo en los consumidores. Además, el precio uniforme óptimo para los visitantes que pagaron cuota de entrada es menor al de aquellos que entraron gratis, con lo cual se ratifica el hecho de que el visitante que pagó cuota de entrada sintió que ésta era muy alta para lo que recibió a cambio. Adicionalmente, los visitantes que entraron gratis a Cholula presentaron un nivel de disposición de pago mayor al estimado para el mismo tipo de consumidores en las otras dos zonas.

Por otro lado, el precio uniforme óptimo para los visitantes que pagaron cuota de entrada al Templo Mayor y Cacaxtla se encuentra por encima de la cuota que se cobra actualmente; mientras que los visitantes que entraron gratis revelan la existencia de un precio uniforme óptimo por encima de cero.

En consecuencia, aunque se cobre un precio uniforme para todos los visitantes a una zona arqueológica, si se permite la discriminación de precios de tercer grado, cobrando precios diferentes por zona, sería posible aumentar significativamente la recaudación. Los resultados obtenidos indican que para optimizar la recaudación habría que incrementar los precios de entrada a las zonas del Templo Mayor y Cacaxtla, y habría que reducirlos para la zona arqueológica de Cholula.

Igualmente, puesto que los visitantes que actualmente no pagan cuota de entrada expresaron una disponibilidad de pago, y como este tipo de visitantes corresponde al día domingo, podría pensarse que en estos días se cobre el precio uniforme óptimo calculado para los visitantes que no pagaron cuota de entrada.

Por lo tanto, una discriminación de precios de tercer grado, dónde los precios varíen por zona arqueológica y por día de la semana, permitiría aumentar la recaudación de las zonas.

<sup>15</sup> Véase Tirole (1989), capítulo 3; y Carlton y Perloff (1989), capítulos 14 y 15.



**Cuadro 6.** Estimación de demanda por consumo de arqueología (con base en encuesta realizada en zonas arqueológicas)

	Templo Mayor		Cacaxtla		Cholula	
	Gratis	Paga	Gratis	Paga	Gratis	Paga
Coefficiente	0.161	0.0496	0.173	0.0655	0.0191	0.2157
T. estadístico	12.5	25.8	9.8	6.3	17.8	7.3
PUO	6.21	20.15	5.78	15.29	9.17	4.63

PUO: Precio uniforme óptimo en pesos. Calculado a partir de la fórmula 1/β (véase ecuación 6).  
La ecuación (7) estimada es:  $Q = e^{(-\beta P + \mu)}$

## 5.2. Estimación de la demanda por preservación

### 5.2.1. Demanda por preservación

con base en encuesta realizada en siete ciudades

Con base en la estimación de la demanda por preservación, al calcular el área por debajo de la curva se pudo estimar la cuota que sería óptima para maximizar la recaudación; esta cuota sería uniforme pero voluntaria. El cuadro 7 presenta los resultados de la estimación.

En este caso, de acuerdo con las valuaciones reveladas por los individuos encuestados, una cuota uniforme y voluntaria de 14.94 pesos por mes sería óptima, en cuanto a que maximizaría la recaudación.<sup>16</sup>

### 5.2.2. Demanda por preservación

con base en encuesta en zonas arqueológicas

Los resultados de la estimación son presentados en el cuadro 8. De nuevo se confirma el hecho de que la zona arqueológica sí influye en el nivel de disposición de pago por preservación. Es decir, la satisfacción obtenida a partir de la visita influyó en el nivel revelado por el encuestado.

## 6. Recaudación potencial con un esquema de discriminación perfecta

Como se mencionó anteriormente, la gran dispersión en la disposición de pago manifestada por los encuestados indica que es posible incrementar sustancialmente la recaudación para la arqueología a través de la implementación de un sistema de precios no lineales.

La discriminación perfecta de precios constituye uno de los esquemas teóricos más conocidos dentro de los sistemas de precios no lineales. Este esquema consiste en cobrar a cada consumidor su valuación más alta del producto; en consecuencia, el precio del producto varía entre los clientes, reflejando sus diferencias en la valuación del mismo. Con la aplicación de la discriminación perfecta de precios el excedente

<sup>16</sup> Esta disposición de pago por preservación se calculó con base en los encuestados que visitaron una zona arqueológica en los últimos cinco años.

**Cuadro 7.** Estimación de demanda por preservación de arqueología (con base en encuesta realizada en siete ciudades)

Variable	Coefficiente	T. estadístico	R <sup>2</sup>	CUO
Disposición de pago	0.06694	39.336	0.9760	\$14.94

CUO: cuota uniforme óptima en pesos. Calculada a partir de la fórmula  $1/\beta$ . Véase ecuación 6.

La ecuación (7) estimada es:  $Q = e^{(-\beta P + \mu)}$ .

**Cuadro 8.** Estimación de demanda por preservación de arqueología (con base en encuesta realizada en zonas arqueológicas)

	Templo Mayor		Cacaxtla		Cholula	
	Gratis	Paga	Gratis	Paga	Gratis	Paga
Coefficiente	0.0415	0.0371	0.0473	0.0395	0.0632	0.0724
T. estadístico	30.8	30.0	38.8	33.2	12.1	17.6
CUO	24.05	26.97	21.14	25.31	15.82	13.81

CUO: cuota uniforme óptima en nuevos pesos. Calculada a partir de la fórmula  $1/\beta$ . Véase ecuación 6.

La ecuación (7) estimada es:  $Q = e^{(-\beta P + \mu)}$ .

de los consumidores es reducido a cero, y el proveedor del producto obtiene la recaudación más alta posible, de acuerdo con los gustos y preferencias de los consumidores.

Tres condiciones son necesarias para poder aplicar exitosamente la discriminación perfecta de precios: primero, el vendedor del producto debe tener información perfecta acerca de la voluntad de pago de cada cliente. Segundo, el vendedor debe ser capaz de individualizar la venta del producto, esto es, negociar con cada cliente separadamente. Tercero, no debe existir posibilidad de arbitraje entre los consumidores, de forma tal que no haya reventa del producto.<sup>17</sup>

Si bien la segunda y tercera condiciones se podrían aplicar para el caso de las zonas arqueológicas, es evidente que la primera condición es imposible de lograr. En consecuencia, el análisis siguiente acerca de la aplicación de una estrategia de discriminación perfecta en las zonas arqueológicas de México debe ser considerado como un caso límite, o punto de referencia, en cuanto al potencial de recaudación.

Las estimaciones de demanda de consumo y de preservación para las encuestas en siete ciudades sobre zonas arqueológicas pueden ser interpretadas como las demandas de un consumidor medio, e indicar la probabilidad latente de compra del producto (**M**) a distintos precios (**P**). Por lo tanto, el área bajo la curva de demanda puede ser interpretada como la valuación que del producto hace un consumidor medio; esta área viene dada por  $1/\beta$  (ecuación 8) y representa la recaudación que se obtendría bajo un esquema de discriminación perfecta de precios.

Por su parte, recuérdese que el precio uniforme óptimo discutido en la sección anterior está dado por  $1/\beta$  (ecuación 6); para ese precio se tendría una probabilidad latente de demanda del consumidor medio de  $e^{-1} = 0.3679$  (ecuación 7), con lo que la expectativa de recaudación por consumidor medio es de  $\frac{e^{-1}}{\beta}$ .

Por lo tanto, es posible comparar la recaudación por consumidor medio que se haría en los casos de aplicación de:

a) El esquema de precios actual ( $P = \$13$ ), con una recaudación esperada de:

$$R = P \cdot M = 13 \cdot e^{-13\beta} \quad (9)$$

<sup>17</sup> Para una explicación detallada de la discriminación de precios, véanse Tirole (1989), capítulo 3; y Carlton y Perloff (1989), capítulos 14 y 15.

b) El esquema de precio uniforme óptimo ( $PUO = 1/\beta$ ), con una recaudación esperada de:

$$R = P \cdot M = \frac{e^{-1}}{\beta} \quad (10)$$

c) El esquema de discriminación perfecta de precios, con una recaudación esperada de:

$$R = \int_0^1 \frac{\ln(M)}{-\beta} dM = \frac{1}{\beta}$$

El cuadro 9 presenta la recaudación esperada por visitante medio para las tres zonas arqueológicas en estudio. Esta recaudación se calcula con base en las demandas estimadas para la encuesta de zonas arqueológicas, tanto para los visitantes que pagaron cuota de entrada (visita a la zona entre semana) como para los que no lo hicieron (visita a la zona los domingos).

Un análisis de los resultados del cuadro 9 indica que es posible aumentar significativamente la recaudación en las zonas arqueológicas mediante la aplicación de diversos esquemas de precios.

En primer lugar, puede hacerse una comparación entre el esquema actual de precios y el de precio uniforme óptimo. Recuérdese que el esquema de precios uniforme óptimo supone la aplicación de una discriminación de precios de tercer grado; por lo tanto, cada sitio arqueológico cobraría un precio distinto.

Con base en lo expresado por los visitantes que pagaron cuota de entrada, y que por lo tanto visitaron las zonas los días entre semana, la aplicación de un precio uniforme óptimo permitiría elevar la recaudación en casi 10% en el Templo Mayor y en más de 100% en Cholula (mediante la reducción de la cuota de entrada). La recaudación sería apenas ligeramente incrementada para la zona de Cacaxtla.

De acuerdo con lo manifestado por los visitantes que no pagaron cuota de entrada, y que por lo tanto visitaron las zonas los fines de semana, la aplicación de un esquema de precios uniformes óptimos permitiría elevar significativamente la recaudación. De este modo, se pasaría de niveles de recaudación de cero a niveles positivos; no debe olvidarse que la gran mayoría de los visitantes de las zonas arqueológicas lo hacen normalmente los fines de semana; éstos han manifestado

**Cuadro 9.** Recaudación esperada por visitante actual  
(con base en diferentes esquemas de precios para la cuota de entrada)

Esquema de precios	Templo Mayor		Cacaxtla		Cholula	
	Gratis	Paga	Gratis	Paga	Gratis	Paga
Precio actual	0	6.82	0	5.56	0	0.79
Precio uniforme óptimo	2.29	7.41	2.13	5.63	3.37	1.70
Discriminación perfecta	6.21	20.15	5.78	15.29	9.17	4.63

una disposición de pago que puede ser aprovechada para aumentar la recaudación en las zonas.<sup>18</sup>

En segundo lugar, puede hacerse una comparación entre la recaudación bajo el esquema de precios uniforme óptimo y la recaudación bajo el esquema de discriminación perfecta de precios. Se observa que existe un gran potencial para aumentar la recaudación en las zonas arqueológicas mediante el diseño y la aplicación de precios no lineales que extraigan una mayor parte del excedente del consumidor.

La aplicación de mecanismos como precios con descuento, y la partición de las zonas arqueológicas de forma tal que se pueda cobrar un precio por partición y dejar al visitante la opción de entrar a esa partición, permitirían elevar aún más la recaudación en las zonas. Con base en las estimaciones de demanda se observa que existe el potencial de elevar en más de 170% la recaudación al pasar de esquemas de precios uniformes óptimos a precios no lineales. Otra ventaja de los esquemas de precios no lineales (como la discriminación perfecta) en comparación con los esquemas de precios uniformes, es que permiten elevar el número de consumidores. De esta forma, las zonas arqueológicas podrían hacerse accesibles a un mayor número de ciudadanos, y cumplir así la función de difundir la cultura.

Un análisis similar puede hacerse para la determinación de la cuota por preservación. El cuadro 10 presenta las estimaciones realizadas para esta cuota con base en las valuaciones hechas por los visitantes a las zonas arqueológicas.

Actualmente no se solicita a los visitantes cuota alguna para la preservación de las zonas arqueológicas; sin embargo, se observa que existe una alta disponibilidad de pago por tal concepto; esta disponibilidad es incluso mayor a la de consumo. Por ello una campaña bien diseñada que promueva la contribución de los visitantes para la preservación de las zonas arqueológicas de México sería una fuente importante de nuevos recursos financieros.

<sup>18</sup> Mantener precios bajos o inclusive de cero en los bienes culturales, ha sido utilizado con la finalidad de proporcionar a los estratos sociales con menores ingresos la posibilidad de acceder a estos bienes. En secciones anteriores se mostró que las visitas a dichos sitios son realizadas por personas con niveles educativos y de ingreso por encima de la media nacional, con lo cual los subsidios proporcionados tienen un efecto regresivo.

**Cuadro 10.** Recaudación esperada por visitante actual  
(con base en diferentes esquemas de precios para la cuota por preservación)

Esquema de precios	Templo Mayor		Cacaxtla		Cholula	
	Gratis	Paga	Gratis	Paga	Gratis	Paga
Cuota actual	0	0	0	0	0	0
Cuota uniforme óptima	8.85	9.92	7.78	9.31	5.82	5.08
Discriminación perfecta	24.05	26.97	21.14	25.31	15.82	13.81

## 7. Conclusiones

Los principales resultados obtenidos son los siguientes:

a) Para la fecha en que se realizó el estudio, la disposición estimada de pago por consumo se encontraba en el rango de \$14 a \$23, que así está por encima de la cuota que se cobraba.

b) Se encontró un nivel alto en la disposición de pago por preservación (de \$5 a \$15), con los beneficios que esto implica en términos de recaudación.

c) La estimación de la demanda permitió conocer los beneficios que traería un sistema de discriminación de precios de tercer grado.

d) Los altos niveles de dispersión encontrados en la disposición de pago aumentan los beneficios que traería un esquema de discriminación de precios.

e) El visitante medio de una zona arqueológica tiene niveles de educación e ingreso por encima de la media nacional.

En la actualidad, los problemas financieros de los gobiernos han adquirido magnitudes alarmantes; ante esto, las políticas económicas han experimentado cambios con el objetivo de sanear las finanzas públicas. Por lo tanto, las autoridades económicas han decidido aplicar programas ambiciosos de privatizaciones y concesiones con el objeto de sanear las finanzas públicas, por un lado, y reducir el tamaño del Estado, por el otro.

Se ha considerado la posibilidad de que los parques nacionales y algunos servicios recreativos que aún permanecen a cargo de los gobiernos sean concesionados a particulares, o que, en última instancia, busquen la diversificación de sus fuentes de financiamiento con el objeto de reducir la presión sobre el gasto público.

Por lo anterior, el objetivo fundamental del presente análisis fue conocer el nivel de disposición de pago por consumo y preservación que la población mexicana tiene con respecto a la arqueología, con la intención de sugerir métodos de captar recursos para el acervo arqueológico del país sin tener que depender del presupuesto gubernamental exclusivamente.

Las características propias del consumo de arqueología presentan la posibilidad de discriminar precios en un amplio espectro. Inicialmente se debe aplicar un esquema de discriminación de precios entre sitios de acuerdo con valuaciones contingentes, y extenderse a planes esta-

cionales y de días de la semana con el objeto de incrementar la recaudación. Posteriormente, la cuota de entrada debe establecerse mediante el método *two-part tariff*, para que el visitante pague de acuerdo con la extensión de su recorrido, y se evite el subsidio entre individuos.

Se encontró que el perfil del consumidor de arqueología en México es el de una persona con niveles educativo y de ingreso muy por encima de la media nacional. Ante esto, se recomienda establecer programas en cada sitio arqueológico, por medio de los cuales se sugiera al visitante la necesidad de que done recursos para la preservación de la zona que ha visitado y para el rescate de otras. Resulta indispensable hacer mayor hincapié en la necesidad de colaborar para la preservación de las zonas arqueológicas, especialmente en los días en que el ingreso es gratuito; en particular, esta práctica debe promoverse entre los estudiantes con el objeto de formar una conciencia, desde jóvenes, de que los costos de conservación y preservación de estos sitios son altos.

Finalmente, es claro que la capacidad de captación de recursos por medios tradicionales en México es muy limitada, y por tanto la diversificación de fuentes de financiamiento aparece como indispensable.

## Referencias bibliográficas

- Beltrán, E. (1995), "Cultural Goods in the UK: A Case of Product Differentiation and Price Discrimination" (mimeografiado).
- Beltrán, E. y M. Rojas (1994), "The Archaeological Heritage Market in Mexico: A Consumer Profile and Provision Strategy", Universidad de las Américas-Puebla (mimeografiado).
- Bishop, R. y T. A. Heberlein (1990), "The Contingent Valuation Method", en R. L. Johnson y G.V. Johnson (eds.), *Economic Valuation of Natural Resources: Issues, Theory and Applications*, Westview Press.
- Böhm, P. (1972), "Estimating Demand for Public Goods: An Experiment", *European Economic Review*, núm. 2, pp. 111-130.
- Boyle, K. J. (1985), "The Total Value of Wildlife Resources: Conceptual and Empirical Issues", *Workshop on Recreational Demand Modelling*.
- Bradford, D. (1970), "Benefit-Cost Analysis and Demand Curve for Public Goods", *Kyklos*, núm. 4, pp. 775-991.
- Brookshire, D. (1976), "The Valuation of Aesthetic Preferences", *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 3, pp. 325-346.
- Carlton, D. y J. Perloff (1989), *Modern Industrial Organization*, Harper Collins.

- Clawson A. y R. Knetsch (1967), "Surrogate Pricing of Outdoor Recreation", *Land Economics*, vol. 45, núm. 2, pp. 112-116.
- Dickie, M., A. Fisher y S. Gerking (1987), "Market Transactions and Hypothetical Demand Data: A Comparative Study", *Journal of the American Statistical Association*, núm. 82, pp. 69-75.
- Griffin, C. G. et al. (1995), "Contingent Valuation and Actual Behavior: Predicting Connections to New Water System in the State of Kerala, India", *The World Bank Economic Review*, vol. 9, núm. 3, pp. 373-397.
- Johnson, R. A. y D. A. Wichern (1984), *Applied Multivariate Statistical Analysis*.
- Kealy, M. J., M. Montgomery y J. F. Davido (1990), "Reliability and Predictive Validity of Contingent Values. Does Nature of the Good Matter?", *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 19, pp. 244-263.
- Lindberg, K. (1991), "Policies for Maximizing Nature's Tourism's Ecological and Economic Benefits", Estados Unidos, World Resources Institute, 37 p.
- Nowell, C. et al (1988), "Length Biases Sampling in Contingent Valuation Studies", *Land Economics*, vol. 64, núm. 4, pp. 367-371.
- Randall, A. (1974), "Bidding Games for Valuation of Aesthetic Environmental Improvements", *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 1, pp. 132-139.
- (1982), "Resource Economics: An Economic Approach to Natural Resources and Environmental Policy", *Land Economics*, vol. 58, núm. 3, pp. 409-410.
- Reiling, S. et al. (1990), "Temporal Reliability of Contingent Values", *Land Economics*, vol. 66, núm. 2, pp. 128-134.
- Rowe, R. et al. (1980), "An Experiment on the Economic Value of Visibility", *Journal of Environmental Economics and Management*, núm. 7, pp. 1-19.
- (1983), "Valuing Environmental Commodities: Revisited", *Land Economics*, vol. 59, núm. 3, pp. 404-410.
- Seip, K., y J. Strand (1992), "Willingness to Pay for Environmental Goods in Norway: A Contingent Valuation Study with Real Payment", *Environmental and Resource Economics*, vol. 2, núm. 1, pp. 91-106.
- Smith, V. K. (1991), "Meta Analyses for Nonmarket Valuation: Can Hedonic Models Value Air Quality?", National Bureau of Economic Research Conference.
- Tirole, Jean (1989), *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Walsh, R. G. et al. (1984), "Valuing Option, Existence and Bequest Demands for Wilderness", *Land Economics*, vol. 60, núm. 1, pp. 303-307.

## Voces, salidas, lealtades, oportunidades, "denominación de origen", interés y *tempo* de una política pública: la reforma mexicana de la salud y la seguridad social

Gustavo Leal F.\*

A continuación se analiza el proceso de reforma de la salud y la seguridad social, desde la perspectiva de la política pública en la que se encuentra inmersa. El texto forma parte de un trabajo más amplio, realizado durante 1995 y 1996 (Leal F., 1997), años insignia en el emplazamiento y primeros pasos de la reforma.

Inicialmente se presenta un resumen de casos a manera de acercamiento sucinto al clima mundial de reformas sectoriales. Este clima, que nace a partir del segundo choque petrolero de 1978 y se acentúa en los noventa, actualiza una tendencia que opera sobre el mismo corazón del contrato social moderno: resolver los retos de la "modernidad" a través de una nueva definición de las funciones sociales del Estado, el gobierno y sus relaciones con las sociedades a las que ellos pertenecen. La reforma mexicana no es ni un caso aislado ni una novedad. Forma parte y está sintonizada con ese concierto mundial de reformas sectoriales, aunque por sus peculiaridades adquiere un sentido específico.

Es justamente ese perfil particular lo que se estudia a lo largo de este artículo, siguiendo el rastro del curso de lo público moderno.

\* Gustavo Leal F. es docente de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, División de Ciencias Biológicas y de la Salud, Departamento de Atención a la Salud, Área Salud y Sociedad.

Asumiendo que las “políticas sociales” mexicanas constituyen una versión propia de las políticas democráticas modernas —mucho más cercanas al universo de la pobreza que al de la desigualdad— y que el cambio de gobierno de 1994 pudo haber favorecido la oportunidad de conducir la modernización sectorial desde el Tablero del Ejecutivo, a través del empleo de un calendario planeado, gradual y cuidadoso de los parámetros de su apertura, el presente trabajo bautiza el talante democrático del proceso de reforma de la política pública, que concluye en una “denominación de origen” y destaca la ejecución singular del interés público que emblematisa.

Intentando ser técnica y políticamente correcta, esta lectura del proceso de reforma sugiere que con la cabal consideración del curso operativo de la política pública en el mediano plazo, con la consideración de su *tempo*, se contribuirá decisivamente a la construcción del consenso sobre su justa evaluación.

## Voces

A la hora del cambio de los gobiernos, entre los decisores responsables del diseño, instrumentación y operación de las políticas sociales, suele correr una voz enigmática e inquietante; una voz de “lealtad” —diría A. Hirschman— con pretensiones de premonición. Ella dice: “Gobierno que toca la seguridad social, gobierno que cae”. No deja de ser curioso el hecho de que frente a ella, apenas el nuevo gobierno difunde el gabinete y termina de ajustar como políticas posibles la argamasa que compuso su oferta de campaña, deba reformularla generando una nueva voz imperativa, voz de “salida”, emitida por lo general, aunque no siempre, aprovechando la primera aparición pública del nuevo ministro de Salud y Seguridad Social. Ella diría: es impostergable actuar de una vez por todas sobre las tendencias y los costos de la red del bienestar. La seguridad social es muy onerosa y debe ajustarse al nuevo marco fiscal. Las pensiones y la atención a la salud son nuestro objetivo principal. ¡Es urgente hacer algo ya! (OCDE, 1996).

Voz de “lealtad” experta y premonit oria al lado de una voz de “salida” desde y para la función del gobierno. Este coro describe con gran fidelidad el arco en el que acontece la instrumentación de lo público moderno (Aguilar, 1996) en el área de la salud, la seguridad social y el bienestar (Leal F., 1993).

En un contexto de agotamiento operativo del pacto keynesiano y

ante los diversos intentos neorregulatorios que lo han sucedido a lo largo de los últimos 20 años sin haberse constituido aún en alternativas de largo plazo (Arrow, K. J. y T. Scitovsky, 1974; Manjone, G., 1991), este arco contiene, formula y propone los retos de la política pública.

## Casos

### 1. Francia 1995: de la maxirreforma a la minirreforma

Uno de los casos recientes más sonados dentro del arco que describe el proceso decisorio gubernamental lo estelarizó Francia cuando, en el marco de fuertes presiones fiscales para cumplir con la convergencia europea que establecen los Acuerdos de Maastricht, forzó la enésima reforma de su sistema de seguridad social. Con ello levantó la más intensa ola huelguística de que se tenga memoria desde 1968, así como un eco de respuesta anticipatoria gubernamental que alcanzó, muy sintomáticamente, a una buena parte de los países de la Unión Europea y de otras partes del globo.<sup>1</sup>

Si no con toda su fuerza premonit oria, la voz de “lealtad” sí alcanzó a imponer toda la solidez de su experiencia. Ciertamente, el gobierno francés no cayó, pero la reforma posible —adoptada a resultas de la masiva huelga de diciembre de 1995 y de las mesas de concertación derivadas de ella— contiene una voz de “salida” estrictamente mínima.

Desde finales de los años sesenta, la seguridad social francesa ha

<sup>1</sup> Véase, al respecto, “Third time plucky. Jacques Chirac’s government has made some bold welfare reforms, but a lot remains to be done”, *The Economist*, 18 de noviembre de 1995; “La UE afronta una crisis sin precedentes para salvar el sistema de sanidad pública”, *El País*, 27 de noviembre de 1995; “Alerta OCDE sobre recorte social en EU”, *Reforma*, 30 de noviembre de 1995; “Rechaza Clinton recortes sociales”, *Reforma*, 7 de diciembre de 1995; “Lo que está pasando en Francia va a ocurrir en toda Europa: Jean Daniel, director de *Le Nouvel Observateur*”, *El País*, 15 de diciembre de 1995; “El gobierno sueco decide recortar ayudas sociales para reducir el déficit”, *El país*, 4 de enero de 1996; “El nuevo líder socialdemócrata sueco promete armonizar el desarrollo con el bienestar social”, *El País*, 17 de marzo de 1996; “La patronal y los sindicatos alemanes alcanzan un acuerdo para reducir el paro del 10% al 5%”, *El País*, 25 de enero de 1996; “Alemania anuncia un vasto plan de recortes sociales y de impuestos para evitar la recesión”, *El País*, 31 de enero de 1996; “Alemania acuerda el recorte de las jubilaciones anticipadas”, *El País*, 13 de febrero de 1996; “Un pacto que acabará en ruptura”, *El País*, 18 de marzo de 1996; “Francia ahonda sus reformas y Alemania baja impuestos y gasto social para lograr la UEM”, *El País*, 30 de enero de 1996; “Francia penaliza el ahorro en favor del consumo”, *El País*, 31 de enero de 1996; “UGT y CC OO miran al modelo germano”, *El País*, 25 de enero de 1996; “UGT y CC OO rechazan la apuesta de los gobiernos europeos por una convergencia a costa del gasto social”, *El País*, 31 de enero de 1996; “Austria attacks welfare”, *The Economist*, 16 de marzo de 1996; “Propone Francia cláusula social”, *Reforma*, 2 de abril de 1996; “Pide G-7 reforzar normas sociales”, *Reforma*, 3 de abril de 1996.

sido objeto de 22 planes de salvamento (*Haut Comité de la Santé Publique*, 1994), todos ellos relativamente fracasados.

a) La propuesta original

El *Plan Juppé* contenía la más profunda reforma de la seguridad social desde 1945. El primer ministro presentó ante la Asamblea Nacional, el 15 de noviembre de 1995, un plan para salvar de la quiebra al Estado de bienestar (reducción de una deuda cifrada en 250 000 millones de francos, equivalentes a casi 50 000 millones de dólares), basado en la creación de un nuevo impuesto que habría de gravar en 0.5% prácticamente todos los ingresos, y en una profunda reorganización de la seguridad social. Juppé anunció que dimitiría si el parlamento rechazaba el plan de austeridad: “no es la suerte del gobierno lo que está en juego, sino la suerte de la nación”. La reforma, positivamente acogida por la Bolsa de París y ampliamente respaldada por el sector patronal, fue aprobada por 463 votos a favor y 87 en contra.

La propuesta planteaba un esquema de distribución de sacrificios: más impuestos sobre todos los franceses, límites a las ganancias de los médicos a costa del erario público, control sobre el precio de los medicamentos y el número de recetas, y supresión del trato especial al funcionariado de la administración pública.

Como fondo de la reforma, el Plan establecía cambio gradual y de gran calado en el sistema de *financiamiento* de la seguridad social: ella dejaría de realizarse a través de la cotización salarial “que castiga al empleo”, para cargarse paulatinamente sobre los impuestos generales. El modelo, denominado Contribución al Pago de Deudas, contemplaba un impuesto que durante los siguientes 13 años desviaría hacia las arcas públicas 0.5% de todos los ingresos (salvo el subsidio de pobreza y las pensiones de mutilados de guerra), con el fin de cubrir la deuda de 250 000 millones de francos.

Esta Contribución al Pago de Deudas completaría la ya existente Contribución Social Obligatoria, creada por el ex primer ministro Rocard en 1990 como un impuesto “temporal” de 1.1% sobre los ingresos destinado a enfrentar la deuda. Posteriormente, el ex primer ministro Balladur la aumentó a 2.4%. El Plan concebía extenderla a casi todos los ingresos, incluidas pensiones y subsidios de desempleo.

El Plan estimaba que el aumento de la presión fiscal a través del efecto combinado del nuevo modelo de Contribución al Pago de Deudas

y la dilatación del universo de la Contribución Social Obligatoria, unido a la congelación por un año de los subsidios familiares, reducirían 0.8% en promedio los ingresos de cada hogar francés.

Por lo que respecta al control del *gasto corriente*, el Plan incluía una reforma a la Constitución, destinada a permitir que el parlamento estableciera cada año la suma máxima disponible para la seguridad social.

Por su parte, los *médicos* tendrían que ceñirse a los objetivos presupuestarios: en cuanto sobrepasaran un cierto límite de gasto, sus sueldos se reducirían automáticamente.

Para reducir el gasto de *medicamentos*, el primer ministro anunció que se favorecería el uso de los productos más baratos: “la misma aspirina, basada en la misma molécula, varía en las farmacias de 12 a 7 francos, según la marca”. El Plan debía crear, también, sistemas para evitar que se recete una píldora más: “si hacen falta seis pastillas, no se entregará una caja de 12. Los botiquines de los hogares franceses están llenos de productos sobrantes inútiles que nos salen carísimos a todos”.

El diseño de una nueva *tarjeta de salud* intentaría impedir que los franceses consulten a más de un médico por enfermedades simples, como casi sistemáticamente lo han venido haciendo.

En cuanto al *funcionariado* —empleados públicos—, quedarían suprimidos los 14 regímenes especiales. Ellos habrían de fundirse en una “Seguridad Social universal, igual para todos”. Asimismo los funcionarios tendrían que cotizar durante 40 años, y no 37.5, para acceder a la pensión máxima. Tan sólo 12 días después de la votación del *Plan Juppé*, Francia estaba colapsada por una “gran jornada de protesta”.<sup>2</sup>

b) La reforma posible

La ambiciosa propuesta original contenida en el *Plan Juppé* quedó reducida a un nuevo impuesto para sufragar la deuda y un confuso control parlamentario sobre el gasto global. Los otros cambios contemplados, desde la unificación de los regímenes de jubilación hasta las

<sup>2</sup> “Los sindicatos se echan a la calle contra Juppé”, *El País*, 24 de noviembre de 1995; “La huelga de funcionarios paraliza casi por completo la vida económica en toda Francia”, *El País*, 25 de noviembre de 1995; “Combate a muerte entre Gobierno y sindicatos”, *El País*, 25 de noviembre de 1995; “El Gobierno francés se prepara a resistir una larga batalla social”, *El País*, 26 de noviembre de 1995; “Protestan en Francia por nuevo programa social”, *Reforma*, 24 de enero de 1996.



sanciones a los médicos derrochadores, fueron suavizados, aplazados o descartados. Sin duda, el primer ministro pagó un precio muy alto por tan poca reforma.

El parlamento aprobó por 681 votos a favor y 188 en contra el gravamen de 0.5% sobre prácticamente todos los ingresos, denominado Reembolso de la Deuda Social, así como la ratificación de la reforma constitucional que les permitirá pronunciarse cada año sobre las leyes de financiamiento de la seguridad social.

La Asamblea Nacional manifestó estar dispuesta a establecer controles anuales sobre el gasto global de la seguridad social, siempre y cuando contara con la información adecuada: los ingresos de la propia seguridad social. El presidente del gobierno accedió, con la oposición de algunos de sus ministros, a que la Asamblea pudiera conocer las previsiones de esos ingresos. Pero ocurre que la determinación de las cargas sociales que componen los ingresos de la seguridad social corresponde al gobierno y a los sindicatos, no al parlamento. Por tanto, el anunciado control de la Asamblea se limitará a bendecir las previsiones de ingresos que acuerden gobierno y sindicatos.

La minirreforma de la seguridad social reeditó el viejo proverbio político francés, según el cual “todo intento de reforma acaba convirtiéndose simplemente en un nuevo impuesto”.

### c) La voz de “salida”

Además del desempleo, otras de las razones que explican el endeudamiento de la seguridad social son la disminución del número de cotizantes y la prolongación de la vida media de los jubilados. Si en 1952 la seguridad social representaba 5% del PIB francés, hoy día absorbe 12%. El primer ministro Juppé había prometido que la seguridad social no superaría en 1996 los 17 000 millones de francos. Pero una disminución de los ingresos —por causa de un menor crecimiento económico y mucho más desempleo del previsto— sugieren que, a finales de año, el déficit de la seguridad social sería el doble del esperado.

Apenas dos meses después de la minirreforma, el Consejo de Ministros se vio obligado a aprobar tres órdenes para reducir ese déficit. Después de afirmar que Francia es el país del mundo en el que los ciudadanos consumen más tranquilizantes, el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales presentó dichas órdenes como una estrategia gubernamental para “salvar la seguridad social y racionalizar la atención

médica, conjugando una mayor calidad de los cuidados con una mayor utilidad de los gastos”.

La *primera* de las órdenes emitidas instituye la regionalización de las finanzas hospitalarias de la seguridad social. A partir de ahora cada hospital deberá llegar a un acuerdo con su agencia regional, que delimitará el presupuesto y las actividades autorizadas. Desaparece el “presupuesto global”, que se consideraba incontrolable. La *segunda* generaliza el uso de una tarjeta de salud informatizada, limita el acceso al especialista y prevé sanciones para los médicos o los centros que no respeten el número máximo de pacientes, medicamentos o intervenciones que les prescribe la seguridad social. La *tercera* reduce la autonomía de gestión de las cajas de la seguridad social, hasta ahora administradas por los sindicatos y, en parte, por los patrones. Ahora, éstos y el gobierno pasan a ser los máximos responsables.

Frente a las órdenes, y como sucedió en diciembre de 1995, los sindicatos amenazaron con llamar a la huelga e insistieron en que “no se trata de una racionalización sino de un racionamiento”.

Por su parte, el sindicato mayoritario entre los médicos generalistas (MGF) rechazó la convocatoria a la huelga, argumentando que la orden que establece que los usuarios no podrán acudir al especialista si antes no han visitado los servicios de medicina general, da satisfacción a una de sus reivindicaciones”.

### 2. España 1996: ¿por qué se desechó la reforma del sistema de pensiones?

Menos sonado, de mucho menor impacto global, pero no por ello menos relevante, es el caso relacionado con el futuro del “Estado de bienestar” español y las decisiones que, frente a sus requerimientos, se han asumido.

#### a) La visión de la OCDE

Desde su perspectiva, España está obligada a ensayar recortes en la seguridad social con vistas a evitar una “espiral de la deuda”. Siendo la seguridad social sumamente generosa y el despido demasiado caro, es preciso que afronte con prioridad una reducción del sistema asistencial y flexibilice más el mercado de trabajo, si quiere mantener bajo

control las finanzas y crear empleos.<sup>3</sup> Según la Organización, el más reciente acuerdo sobre las pensiones adoptado por el parlamento español —firmado en marzo de 1995 y conocido como Pacto de Toledo— es inservible: sus conclusiones y posiciones de acción son extremadamente vagas y apenas aportan luz sobre los problemas financieros presentes y futuros. Además, no practica ninguna reforma de fondo en el sistema, y se reduce casi exclusivamente a algunas reformas menores para equilibrar las finanzas.

#### b) El Informe Previo

Ante estas advertencias, el Círculo de Empresarios y la Bolsa de Madrid encargaron al ex ministro José Piñera, autor del sistema de pensiones chileno, la elaboración de un *Informe Previo*. En él se establece que cambiar el sistema de pensiones actualmente vigente por un sistema privado de capitalización, siguiendo el modelo chileno, supondría aumentar el déficit público en 1.5 puntos al año desde 1996 hasta 2010. Después, y hasta el año 2017, el coste adicional sería de 2 puntos. Los beneficios del nuevo sistema llegarían en ese mismo año, 2017, en el que, según los cálculos, empezaría a presentarse un superávit fiscal.

Según el estudio, la transición de un sistema a otro se basaría en la incorporación obligatoria al nuevo sistema de personas menores de 45 años. El esfuerzo fiscal que el cambio de sistema requiere, es decir, el déficit público que provoca, se ha calculado de forma injusta, porque se ha hecho sin tener en cuenta los efectos que la propia reforma tiene sobre el crecimiento del PIB y una mayor recaudación.

<sup>3</sup> Sin duda, continúa afirmando la OCDE, el gobierno español ha emprendido una tarea encomiable de saneamiento de las finanzas públicas. Pero, con una deuda que sobrepasa el 60% del PIB, un índice de desempleo superior a 20% y dificultades crecientes para financiar los regímenes de sanidad y pensiones, harán falta medidas suplementarias para ajustarse a los criterios de convergencia establecidos en Maastricht y para evitar, en cualquier caso, una espiral de endeudamiento a largo plazo.

Los sistemas públicos de sanidad y pensiones son, en ese sentido, campos de acción prioritarios. La generosidad del sistema de pensiones es enmascarada actualmente por una situación demográfica favorable. Pero la importancia de las necesidades presupuestarias futuras, que deberían alcanzar, según las previsiones, 9% del PIB, significa que la situación podría tornarse crítica cuando la generación del *baby boom*, actualmente en el mercado de trabajo, comience a jubilarse por el año 2025.

España no figura en el rango de los países donde el financiamiento de la seguridad social presenta tintes sombríos. El gasto en salud y pensiones ronda la medida de los 25 países miembros de la organización. El problema del financiamiento sólo adopta su verdadera dimensión si se considera, simultáneamente, el curso actual de la deuda pública. *El País*, 22 de enero de 1996.

Por otra parte, el Informe certifica la defunción del actual sistema público de pensiones, denominado de reparto, en el que las pensiones vigentes se pagan con las cotizaciones de los trabajadores en activo. El actual régimen está en quiebra o, en términos económicos, el verdadero patrimonio del sistema de pensiones de reparto es negativo. Teniendo en cuenta las cotizaciones que corresponden a pensiones, los gastos de pensiones esperados y los costos de gestión, el resultado neto del sistema ha sido siempre negativo. Su déficit aumentará a una tasa media de 5.34% al año, y llegará en el 2025 a 6.65 billones de pesetas.

*Las cotizaciones.* Bajo el nuevo esquema, se trataría de introducir el sistema de pensiones chileno, privado y de capitalización, en el que cada trabajador se asegura su futura pensión en función de lo que vaya cotizando a un fondo a lo largo de su vida laboral. La transición de un sistema a otro se haría con el paso obligatorio de los menores de 45 años (67% de los actuales cotizantes) al nuevo sistema, de manera que por un tiempo convivirán los dos. Las cotizaciones al nuevo sistema privado serían menores. Pasarían, en el régimen general, de 21.2% a 13%, una diferencia de 8.2 puntos. Para solventarlas, el Informe propone dos opciones: la primera consiste en que la diferencia de tasa de cotización se transforme en un Impuesto de Transición para contribuir a financiar las pensiones que queden en el antiguo régimen. La segunda opción considera que ese nuevo impuesto sólo supusiera un tercio de la diferencia de tasa de cotización; otro tercio se traduciría en un aumento al sueldo del trabajador y otro tercio se traduciría en una baja del costo bruto de la mano de obra para ayudar a la creación de empleos. El descenso de recaudación que se produciría con la segunda opción se compensaría con las mejoras que el nuevo sistema supondría para la economía, que no se evalúan.

*El nuevo sistema.* A los trabajadores que pasaran al nuevo sistema se les ofrecería un documento en el que figuraran los derechos acumulados hasta la fecha del traspaso, si bien reducidos por la situación de insolvencia del sistema. Ese documento se llamaría Bono de Reconocimiento. Para el régimen general se calcula que se ha cotizado 20.9% sobre un sueldo de 122.018 pesetas al mes. Al resultado se añade un porcentaje según la edad, que varía desde 5% para los de 30 años hasta 100% para los de 45.

El problema de la posible injusticia para quienes han cotizado por sueldos mayores se resuelve, en esta ocasión, apelando a la solidaridad. El criterio usado, afirma el Informe, tiene la virtud de favorecer claramente a los trabajadores de menores recursos.

En una situación de insolvencia patrimonial como la que tiene el sistema de reparto español, existen claros incentivos para disminuir los beneficios de los grupos de mayores ingresos. La cuantía del bono se calcula en el momento del traspaso, y se ajusta según la inflación hasta el momento en que se cobre, la edad legal de jubilación. Estos bonos serían negociables en el mercado de capitales y podrían cobrarse antes, pero a menor precio.

Los afiliados al nuevo sistema constituirían un fondo de pensiones, parte del cual —no más de 50%— podría prestarse al fisco para financiar el sistema antiguo. El resto se invertiría en el mercado de capitales.

La aplicación del plan de reforma, sin embargo, quedó descartada por su propio peso, al menos temporalmente; el objetivo de déficit público para el año 1996 se estableció en 4.4%, y toda la política económica se encaminaría a reducirlo con el fin de cumplir uno de los criterios de Maastricht para formar parte de la moneda única, es decir, dejarlo por debajo de 3% en 1997.<sup>4</sup>

### c) La voz de "lealtad"

El debate que despertó el Informe Previo fue cerrado, paradójicamente, por una voz de "lealtad" financiera que proyecta la solución del asunto hasta un horizonte mejor dotado en su manejo:

El Estado de bienestar preocupa. El debate sobre su futuro en un marco sumamente apasionado ha favorecido afirmaciones, en exceso apocalípticas que, sin duda, no habrán contribuido a reforzar la confianza de los ciudadanos. A corto plazo no parece que vaya a ser necesario acudir a soluciones drásticas o traumáticas, pero habrá que hacer los ajustes en el medio y largo plazo. Para aplicar estos ajustes existe aún el suficiente

<sup>4</sup> Otros informes ya habían confirmado la imposibilidad de asumir el costo del plan de reforma. Dos de ellos descartaron la viabilidad financiera de pasar completamente del sistema público de reparto al privado de capitalización. Y es que garantizar la cobertura de los actuales pensionados y de los que se fueran incorporando durante los próximos 15 años, alcanzaría 2.1 veces el PIB.

Otro informe preparado por 37 expertos independientes para la Fundación BBV afirma, por su parte, que el cambio total de un sistema a otro costaría 2.5 veces el PIB. Y si se optara solamente por la incorporación de los jóvenes, en un esquema similar al que propone el Informe Previo, el nuevo sistema generaría un déficit público de 5 puntos durante una serie de años.

Finalmente, el informe realizado por un equipo de Fedea para La Caixa, afirma que el déficit del sistema de pensiones se triplicará en 30 años si no baja el gasto. *El País*, 23 de enero de 1996.

margen de tiempo y de alternativas para llevar a cabo modificaciones serenas en el actual sistema sin necesidad de sacrificar, por ello, los mecanismos de solidaridad interna que deben existir en toda sociedad que aspire a mantener un desarrollo equilibrado y sin tensiones. Precisamente para calibrar ese margen y definir los ajustes, será conveniente retomar este debate con más calma y con una visión de responsabilidad nacional. Un debate que debería ir acompañado de una política de comunicación transparente, para evitar siquiera la sospecha de cláusulas ocultas, susceptibles de generar en el cuerpo social miedos e incertidumbres que no se corresponden con la realidad [Banco Bilbao Vizcaya, "El Estado de bienestar necesita ajustes en el medio y largo plazo", presidente Emilio Ybarra, *El País*, 25 de febrero de 1996].

Como en el caso francés, la solidez de la "lealtad" experta se impuso a la "salida" o, con más precisión, emitió el pronóstico de un acto de responsabilidad política perfectamente sincrético, donde sin dejar de ubicarse al mismo tiempo en la línea de la voz de "salida" indispensable a la función gobierno, hace el adecuado uso de la caja de resonancia de la "lealtad" premonitoria presente en la arena de la política pública: no elude la urgencia de actuar sobre el asunto; asume cabalmente sus compromisos regionales (en la Unión Europea), pero con la conciencia de su margen y, sobre todo, de la envergadura de la responsabilidad, remite la adecuación de su diseño a un horizonte más claro y sereno; a un horizonte más transparente.

Y, efectivamente, meses después el presidente del gobierno, las Comisiones Obreras y la UGT suscribieron un nuevo acuerdo sobre pensiones que tendrá importantes repercusiones en el mapa político:

representa, en principio, un compromiso compartido por una parte de los agentes sociales, políticos y económicos con el mantenimiento de las conquistas irrenunciables que definen la naturaleza del Estado social democrático: el Estado de bienestar. El Acuerdo redefine las relaciones políticas y obliga a revisar esquemas clásicos de interpretación sobre el papel de las fuerzas progresistas y de las conservadoras en la preservación de las conquistas sociales que han sedimentado en la vida colectiva [*El Financiero*, 10 de octubre de 1996].

### 3. EUA 1993-1996: derrotas y eliminaciones

#### a) ¿Cómo se derrotó la *Health Care Reform* de la administración Clinton?

Se trata del singularísimo caso de una no victoria, ni de la “salida” ni de la “lealtad”; de una verdaderamente lamentable derrota paralela de ambas; de una derrota de toda la política pública frente a la complejidad de su arena política moderna, frente a la evidente insuficiencia decisoria de su diseño y frente a la fortaleza de los intereses.

Es un caso paradigmático de derrota épica de la política pública que documenta atterradoramente la envergadura del problema y sus soluciones futuras.<sup>5</sup>

#### b) Fin del *welfare*

Poniendo fin a un modelo de 61 años durante los que el gobierno federal era responsable de la protección de los pobres, en agosto de 1996, el presidente Clinton firmó la ley que elimina la asistencia del gobierno a los pobres con el manifiesto propósito de reducir su dependencia del Estado:

ésta es una oportunidad histórica de acabar con el sistema de asistencia pública tal y como lo conocemos. Espero que este día no sea recordado por aquello con lo que acaba, sino por lo que pone en marcha. Tenemos que cambiar algo que no está funcionando. Tenemos que hacer lo que hay que hacer: intentar que el *welfare* sea una segunda oportunidad, no una forma de vida.

El texto que firmo no es perfecto, pero sí es el mejor de todos los proyectos que me han presentado [*El País*, 3 de agosto de 1996].

Los principales elementos de la ley aprobada son:

- un ahorro de 55 000 millones de dólares (MDD) en ayudas públicas en el plazo de seis años;

<sup>5</sup> Al respecto, véase el exhaustivo y completo trabajo de H. Johnson y D. Broder, *The System. The American Way of Politics at the Breaking Point*, Boston, Little, Brown and Company, 1996.

- el gobierno central cede a los estados la autoridad sobre los principales componentes del *welfare*;
- la ayuda, que antes era vitalicia, concluirá si el beneficiario no ha encontrado trabajo en el plazo de dos años;
- los inmigrantes legales perderán sus beneficios hasta que se acojan a la nacionalidad estadounidense.

Veintiséis millones de estadounidenses subsisten a partir de los cupones para comida otorgados por el Estado, y 13 millones reciben ayuda por sus hijos. Estos programas suman más de 50 000 MDD anuales. 37% de los receptores del *welfare* son de color, y 19% hispanos.

### 4. Canadá 1996: redefiniendo la seguridad social

Luego de intensos debates en la provincia de Alberta, los primeros ministros de las nueve provincias canadienses acordaron redefinir la política nacional de seguridad social eliminando las determinaciones “unilaterales y arbitrarias” del gobierno federal de Ottawa. La redefinición incluye: beneficencia pública, reeducación de la fuerza laboral y la administración de los servicios de salud.

Los gobiernos provinciales reclaman autoridad para dictar sus políticas propias, pese a que el gobierno federal contribuye con gran parte de los fondos que se emplean para proporcionar los servicios correspondientes.

El debate sobre la seguridad social y, particularmente, sobre el servicio de atención médica, creció a partir del recorte de transferencias federales iniciado por Ottawa en 1995, en un esfuerzo por reducir el déficit presupuestal. “Ottawa no puede continuar con su posición arbitraria y unilateral de dictar estándares y al mismo tiempo recortar ingresos” (*Reforma*, 23 de agosto de 1996).

Los primeros ministros acordaron renegociar conjuntamente con el gobierno federal la distribución de decisiones de la materia en un plazo de seis meses. El acuerdo constituyó un logro para los gobernadores de las provincias menores, quienes tuvieron que debatir con los representantes de Ontario, Alberta y Quebec, las provincias más grandes y de mayor capacidad económica, las cuales presentaran una posición determinante para excluir de manera total las decisiones del gobierno federal.

## México

### *La modernización sectorial en el Tablero del Ejecutivo*

El año 1995 resume la más grande reforma del sistema mexicano de seguridad social, desde el que fuera su diseño originario (1943) (Arce Cano, 1944).

Con toda la singularidad democrática de que es portador el régimen político y sus aparatos de gobierno, en un contexto que, por la emergencia económica de diciembre de 1994, obligó a transitar del "combate" a la franca estabilización de la pobreza,<sup>6</sup> el nuevo equipo responsable de la tarea del gobierno desde principios de ese mismo mes fatídico describió, a su manera, con sus ritmos y en sus tiempos, el arco decisorio que gestiona lo público moderno; estructuró una versión mexicana del interés público (Aguilar, V., 1996; Cabrero, E., 1996).<sup>7</sup>

Con ello, se propuso poner a punto los contenidos de la política pública del sector de la salud y la seguridad social con el proceso de modernización emprendido por la administración de Miguel de la Madrid en 1985 y profundizado por el salinismo.

El rasgo más sobresaliente de la reforma sectorial es la íntima vinculación —por no decir dependencia— de su agenda y contenidos, con las urgencias que la devaluación de 1994 impuso al Tablero del Ejecutivo urgencias que, como requerimientos inaplazables, se demandaron a la modernización del sector. Esta vinculación es, probablemente, el factor de mayor impacto en el *diseño* de la reforma.

<sup>6</sup> De acuerdo con la *Encuesta de Ingreso-Gasto 1994* del INEGI, durante la última década la desigualdad se ha acentuado: a) 1 800 000 familias, poco menos de la décima parte de la población nacional concentran 41.2% del ingreso total; b) esa misma cantidad, pero en el polo de los más pobres, apenas alcanza 1% del total; c) durante la última década, 10% de las familias más ricas aumentó su participación en el ingreso nacional en 7 puntos porcentuales; d) en 1984, 50% de familias con más bajos ingresos disponía de poco menos de la quinta parte del ingreso nacional. En 1994, esta mayoría recibe apenas 16% del mismo.

En la perspectiva mundial, México ocupa el *sexto lugar* entre los países con mayor concentración del ingreso (sin considerar el continente africano). *Reforma*, 29 de marzo de 1996, con datos del Banco Mundial y el INEGI.

<sup>7</sup> En el sentido de que a) él "no es más que el punto de equilibrio o ajusté entre las percepciones e intereses particulares de los grupos sociales organizados, y el cual es resultado de normas procedurales vigentes o de prácticas aceptadas para contrapesar y balancear tales intereses", L. F. Aguilar V., "La administración pública y el público ciudadano", coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio 1996, p. 8; o b) "el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá del contenido jurídico. Lo público de las políticas está lejos de significar exclusividad estatal, significa sobre todo el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social", E. Cabrero M., *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México*, coloquio Las nuevas direcciones..., p. 3.

### *Soberanías ajustadas*

Este diseño se inserta, *grosso modo*, en un fenómeno planetario relativamente reciente, cuya génesis podría, acaso, datarse hacia finales de los años ochenta, como resultado del segundo choque petrolero (1978) (Maddison, A., 1986).

El fenómeno consiste en la difícil tarea que deben acometer los gobiernos para dictar, operar, diseñar, establecer y reformar políticas públicas nacionales en escenarios multideterminados por la creciente apertura de las economías, la consolidación y complejización de mercados globales así como por su irrefrenable alineamiento en bloques regionales cada vez más integrados (Lynn, L. E. Jr., 1996).<sup>8</sup>

Estos escenarios ganan, día con día, presencia y preponderancia en la toma de decisiones. En ellos, la instrumentación de la políticas depende, con mucho, del grado de experiencia, imaginación y audacia de los decisores y responsables políticos para garantizar aquello que ha terminado por imponerse como una suerte de normatividad operativa *mínima*: la adecuada preservación del equilibrio interno-externo que sirve de línea basal a la entera instrumentación.

Siempre y cuando este equilibrio interno-externo sea el *adecuado* en manera alguna el fenómeno contiene cesión de soberanía. La ajusta, más bien, a un patrón emergente en el cual la fuerza de la decisión nacional y, en último término, su viabilidad, procede directamente de los términos, graduación, flexibilidad y margen para acoplarla oportunamente con los ritmos que se organizan en el bloque regional integrado en el nuevo entorno económico.

La naturaleza relativamente novedosa del fenómeno articula un proceso de adecuación interno-externo sumamente dinámico, cuyo centro de gravedad reposa en el arte para conciliar el mandato proba-

<sup>8</sup> El semanario británico *The Economist* ha documentado ampliamente el asunto a lo largo de los últimos dos años, refiriéndose a su propia experiencia nacional (Public Sector Reform, que data del final de la década de 1970), aunque contemplando, también, otros procesos internacionales en curso. Véase, por ejemplo, "Learning to cope", *The Economist*, 6 de abril de 1996, pp. 13-14.

Por su parte, la revista alemana *Der Spiegel* y el periódico hamburgués *Die Zeit* se han ocupado igualmente del tema, destacando en especial el ángulo de la producción técnico-académica.

Son igualmente dignos de destacarse los valiosos trabajos de la OCDE: *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* y *Responsive Government: Service Quality Initiatives*.

Para México, véase, L. F. Aguilar V., "La administración pública y el público ciudadano", y L. E. Lynn Jr., "Administrative Reform in International Perspective: Public Law and the Public Management", ambos trabajos presentados en el coloquio Las nuevas direcciones...

bilístico de las variables macro-micro *sin* que se comprometa la cohesión social.

Así, “defender la soberanía” conlleva, por tanto, asumir los retos y las tareas del compromiso nacional en el bloque integrado global, sin menoscabo de los términos nacionales del contrato social; aún más: preservándolo en el inmediato corto plazo y mejorándolo en el cercano largo plazo, toda vez que *para y por ello* se ha integrado lo nacional al nuevo entorno.

Este reto de la adecuación dinámica es, también, el reto del *diseño* de la soberanía ajustada, por así llamarle.

*Primera apertura en el nuevo entorno económico. Lecciones sobre la conducción estratégica de la gradualidad en el tiempo*

En un horizonte tal de “defensa de la soberanía” y en el interior de un singular marco democrático, la reforma de la política de salud y seguridad social se inscribe, ciertamente, como *otra* parada sexenal en la más reciente estación —1985-1994 (De la Madrid, 1995)— del viaje recurrente que busca la modernización mexicana (Cosío Villegas, 1988; Aguilar Camín, 1989; Escalante, 1992).

El desenlace de las dos paradas inmediatamente previas —la del cambio estructural delamadridista y la de la modernización salinista, ambas resumidas en el “error de diciembre”— generó un consenso promedio de lo que falló; de las piedras angulares que estuvieron ausentes.

Con la así llamada “economía global” se pretende ganar eficiencia en los procesos y abaratar costos de las actividades productivas. Sin ser un fenómeno reciente, acontece por la vía de la integración de bloques comerciales regionales. Además de representar una oportunidad para garantizar la supervivencia de las economías, esa estrategia busca asegurar un potencial de avance superior al de otras formas de crecimiento que imponen las localizaciones meramente geográficas. Sin embargo, por lo general se hace acompañar de costos sociales de monta, como el desempleo, pero también de una contratendencia: la intensificación de las prácticas proteccionistas en el contexto de esa misma “globalización”.

Puesto que el nuevo entorno ha venido operando casi como una suerte de imposición o necesidad para que los países sobrevivan y crezcan, y ya que la apertura económica es clave para avanzar en él,

los gobiernos nacionales tienen que manejar la noción de la *gradualidad en el tiempo*, con el fin de establecer *adecuadamente* qué se liberaliza y qué se integra, así como lo que queda en la reserva de mercado nacional y cómo se le fortalece.

Los gobiernos nacionales son responsables de establecer los términos y calendarios *adecuados* de la apertura, en la línea de un proyecto prospectivo de la nación para el largo plazo. Ellos están obligados a pulsar los tiempos del proceso dinámico de adecuación *interno-externo*.

En el caso de la apertura económica ubicada en la estación 1985-1994, la *primera* piedra angular ausente muestra que los responsables mexicanos fallaron en la definición, contenidos y empleo estratégico del calendario de esta gradualidad. Operaron un cambio estructural insuficientemente planeado.<sup>9</sup>

La *segunda* piedra angular ausente muestra que, *hacia afuera*, desestimaron que el proceso *hacia* el nuevo entorno parte de estrategias empresariales sucesivas, uno de cuyos primeros eslabones es el trabajo mercadotécnico, de ventas y distribución para la exportación de bienes y servicios y cuya lógica opera fuera de los mercados locales. Como las exportaciones procuran la cercanía geográfica con el consumidor, las empresas diversifican y desarrollan espacios de su red en los nuevos mercados. Pero ello no es suficiente para garantizar crecimientos y rentabilidades de largo plazo. Es también preciso organizar modelos de *operación adecuados para el entorno*, para que cada segmento del proceso se localice en el lugar más oportuno. Todo este trabajo es *previo* al establecimiento de compromisos de integración.<sup>10</sup>

La *tercera* piedra angular ausente muestra que, *hacia adentro*, descuidaron una serie de políticas públicas maestras que complementan *internamente* la apertura económica externa y que son *simultáneas* al establecimiento de compromisos. De particular relevancia fueron la política industrial y de transferencia de tecnología (Clavijo y Casar, 1994), así como la educativa (Moctezuma, 1993).

<sup>9</sup> El propio ex presidente C. Salinas de Gortari ha reconocido que: “todos fueron cambios muy profundos, que tuvieron que ocurrir con mucha velocidad, en un contexto que pudo no estar preparado suficientemente”, *Reforma*, 31 de enero de 1997.

<sup>10</sup> Sin lugar a dudas, al articular las líneas de política del asunto, los responsables mexicanos toparon con el obstáculo de un proteccionismo casi “cultural” y con la presencia de una estructura empresarial básicamente familiar, el así llamado “empresariado realmente existente”.

*Segunda apertura, segunda oportunidad*

La internacionalización de la economía mexicana y su tránsito hacia el nuevo entorno parecen un proceso irreversible. Pero consolidar la inserción del país en las tendencias mundiales integradas es una tarea que acontece, ahora, bajo el impacto de la emergencia económica de diciembre de 1994 y sus hondas secuelas:

la crisis mexicana ratificó la urgencia de comenzar una segunda etapa de reformas estructurales y de clarificar la agenda pendiente en materia de acciones de política económica y social. La reconstrucción del Estado asignándole nuevos roles y funciones (no más Estado, pero sí mejor Estado), el logro de un mayor crecimiento económico en el futuro y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales aparecen como los temas de mayor urgencia y en el centro de atención sobre lo que resta por hacer en los próximos años [R. O. Frediani, *Planes de estabilización y reforma estructural en América Latina. Una síntesis*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, 1996, p. 12].

Frente a las lecciones de la primera apertura (Ortiz, 1993; Téllez, 1993),<sup>11</sup> la así llamada “segunda generación de reformas” refrenda los retos que deben contener los diseños interno-externo adecuados,<sup>12</sup> al tiempo que ofrece una segunda oportunidad.<sup>13</sup>

El rasgo distintivo de la reforma de la política de salud y seguridad

<sup>11</sup> “El hecho de que se hubieran seguido políticas macroeconómicas sanas, y se hubiera llevado a cabo un proceso de reforma importante, no bastó para evitar la crisis mexicana y lo que ocurrió es que se culparon a las políticas económicas por la crisis y no a las fallas en la instrumentación de las políticas” secretario Ortiz, *El Financiero*, 18 de mayo de 1996.

<sup>12</sup> Que parten de otro modelo de organización económica para el nuevo entorno económico y de “la necesidad irreversible de insertarse en él”, adoptando una “economía de (libre) mercado a través de la cual se persigue un crecimiento hacia afuera, a través de instrumentos tales como la apertura comercial y financiera, la estabilidad monetaria y cambiaria, la desregulación de los mercados internos, la flexibilización laboral, las privatizaciones de empresas estatales y de los sistemas de seguros sociales, la reforma del Estado y la normalización en el cumplimiento de los compromisos externos”. R. O. Frediani, *Planes de estabilización y reforma estructural en América Latina. Una síntesis*, p. 16.

<sup>13</sup> El ex secretario de Trabajo estadounidense, R. B. Reich, la enmarcó en los siguientes parámetros: “en América Latina existe un gran potencial para amalgamar lo mejor de los diferentes modelos laborales, ya que cuenta con los ingredientes necesarios. Se necesitan mercados de trabajo flexibles, apertura del comercio y de la competencia. Es muy importante invertir en la gente en lo que toca a su educación, capacitación en nuevas tareas y, finalmente, todo esto debe situarse dentro de un marco de medidas macroeconómicas, que mantenga un nivel de demanda que garantice el empleo. Si se reúne todo esto, no hay mejor proyección de vitalidad para aumentar el nivel de vida y el empleo, en cualquier país”, *Reforma*, 9 de abril de 1996. Al respecto, véase también, “What works”, *The Economist*, 6 de abril de 1996, pp. 19-21.

social emprendida por la administración Zedillo es, justamente, la contigüidad de su *diseño* con las urgencias que la devaluación de 1994 impusiera al Tablero del Ejecutivo —severamente presionado por la emergencia económica que acompañó al cambio de gobierno y profundamente recompuesto, por este mismo motivo, respecto a sus cuerpos iniciales—. Este *diseño* se ubica en el corazón de esa segunda oportunidad.<sup>14</sup>

*La posibilidad de una fórmula “mexicana”*

El conjunto de políticas sociales para la desigualdad, compartiendo recursos al alimón con aquéllas orientadas a la atención de la pobreza y combate de la pobreza extrema, recuperaba hacia el periodo 1989-1993 sus niveles históricos previos al descalabro económico de 1982 (IMSS, 1995). Pero esta tendencia sólo refrendó la urgencia de una adecuación profunda de los cuerpos de la política pública, con la apertura de la economía y el nuevo entorno internacional.

En efecto, la agenda de la modernización, fincándose en el mediano y largo plazos, podría haber iniciado el trabajo para abrir nichos privados en la red pública. Empero, por el tamaño mismo del mercado, muy difícilmente hubiera podido abrir la red misma a un esquema de mercado consolidado.

Puede, por tanto, presumirse que un proceso de esta naturaleza habría terminado por diseñar una reforma en dos tiempos. En el primero, se habría —finalmente— sintonizado al sector con los requerimientos que el proceso de modernización le demandaba, mientras que en el segundo se habría apuntalado simultáneamente la red con los soportes semanales de la así llamada mezcla público-privada (*public-private mix*), proyectados hacia la constitución de un mercado competitivo en el largo plazo.

El principal reto de este diseño habría seguramente consistido en localizar la fórmula “mexicana”, de adecuada regulación para el nuevo formato institucional de las agencias públicas en su tránsito de fuertemente interventoras a tímidamente reguladoras —de acuerdo con las

<sup>14</sup> Al referirse al proceso de constitución de las Afors, el secretario Ortiz afirmó: “quienes deseen participar en el proceso de su creación, sean nacionales o extranjeros, tendrán que sujetarse a reglas de operación muy estrictas, porque ‘aprendimos la lección’ con la privatización de los bancos y su proceso de asignación. Esta vez no habrá errores”, *El Financiero*, 21 de marzo de 1996.

tendencias mundiales en curso— y en la patente de garantía, al mismo tiempo flexible y consistentemente normativa, para ofrecer a los actores económicos de la arena —industriales químico-farmacéuticos, prestadores, aseguradoras e inversionistas en general— nuevas reglas pactadas para la competencia según esquemas modernos de supervisión y transparencia desregulada.

Con mucho, esa fórmula se habría también constituido como una función de las enseñanzas en la materia durante las décadas de 1980 y 1990 (Creese, 1993) —particularmente en materia de equidad—, amalgamada a las posibilidades nacionales de modernización en el marco de los ritmos, compromisos y presiones de su entorno internacional.

#### “Denominación de origen”

En tanto que *política pública*, la reforma zedillista de la salud y la seguridad social ha articulado, más bien, una *política gubernamental*, esto es, una política percibida, definida, diseñada, instrumentada y previsiblemente evaluada, casi en exclusividad, desde el gobierno. Muestra un “proceso político” (DeLeon, 1996):

- con una agenda gubernamental *generadora* de la agenda pública;
- poco dotado en su construcción de *abajo hacia arriba*;<sup>15</sup>
- diseñado en un *sistema muy cerrado* de toma de decisiones;
- con incorporación sobredimensionada del aspecto *técnico-cuantitativo* de racionalidad y eficiencia;
- fuertemente estructurado como “tarea *predecisional*”;<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Su único documento *previo* fue el material recabado en la campaña presidencial del entonces candidato E. Zedillo: *Retos y Propuestas. Salud y Seguridad Social. Con posterioridad*, una vez anunciada la política de reforma sectorial, se organizaron los *Foros de Consulta Popular* y los *Buzones de Consulta Popular* con vistas a la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo*.

<sup>16</sup> “[...] el análisis y la elaboración de las políticas debe incluir y considerar el momento ‘posdecisional’ [...]; toda la elaboración de política, para ser efectiva o factible, debe contener una intencionalidad comunicativa, orientada al público, y no sólo seguir una intencionalidad estratégica. El análisis de políticas públicas dominante se entendía como una tarea de rigurosa racionalidad técnico-económica y como una tarea ‘predecisional’ que ofrecía elementos de información y de juicio a las autoridades y/o funcionarios que iban a tomar la decisión. Existía deliberación, pero ésta no se entendía como pública, sino como de un círculo de expertos y conocedores, ajenos al público ciudadano y a las irracionalidades de los juegos políticos y como deliberación predecisional de carácter técnico y microeconómico estricto [posteriormente, los estudios] pusieron el énfasis en el momento posdecisional, en el sentido de que al momento de decidir hay que considerar y anticipar las dificultades y complejidades que acarrea el llevar a efecto lo decidido, debido a la intervención de múltiples actores administrativos y políticos que,

- altamente *endógeno*, aun cuando la propuesta seminal para la reforma de la política pública puede localizarse en una voz exógena (Funsalud, 1995). No obstante, al examinarla con cuidado resulta claro que se trata más bien de una voz en conversión o mudanza de lo público hacia lo privado;<sup>17</sup>
- formulado casi en un *secreto hermetismo*;
- con poquísimos *jugadores*;
- virtualmente carente de *ajuste mutuo*,<sup>18</sup>
- en el marco de un diseño institucional muy *vertical*;
- con desconocimiento del *saber experto* localizado en los actores e intereses de la *arena* política y su caja de resonancia;
- impuesto de *arriba hacia abajo* con poca negociación;
- aprovechando muy débilmente *la discusión parlamentaria*;
- presentado casi como “la *única opción*”;
- con poca dotación respecto de los mecanismos de *evaluación, monitoreo y grado de satisfacción* de los impactos derivados de la confirmación del margen de factibilidad, acierto y precisión de las elecciones técnicas adoptadas en su diseño.

por muy diversos motivos e intereses, toman partido a favor o en contra de una política y cuyo antagonismo o incoordinación obstaculizan el desarrollo de resultados”. L. F. Aguilar V., “La administración pública...”, pp. 11-12.

<sup>17</sup> En efecto, el ejercicio de simulación estratégica que propone, proviene de la mezcla de la experiencia de una gestión *pública* previa, la del Dr. Guillermo Soberón A., quien fungiera como secretario de Salud de la administración delamadridista 1982-1988, con la entidad *privada* que ahora orienta: Funsalud. Tal naturaleza se constata cuando afirma: “la transformación del sistema de salud mexicano es un proceso que ha madurado a lo largo de casi tres lustros [...] En 1994 volvió a hacerse patente la necesidad de revisar el sistema de salud mexicano para adecuarlo a las rápidas transformaciones que México ha experimentado en los ámbitos de la economía, la política, la educación, la demografía y la epidemiología. Fue así como se elaboraron varios estudios con la finalidad de analizar las limitaciones del actual sistema y proponer soluciones. Un aspecto particularmente valioso fue el pluralismo que prevaleció en este proceso de análisis y propuesta. Junto a los estudios realizados por las instituciones públicas —especialmente la SSA y el IMSS— y por la Comisión de Prospectiva del PRI, un organismo de la sociedad civil —la Fundación Mexicana para la Salud— produjo el informe *Economía y salud: Propuestas para el avance del sistema de salud en México*. Por lo demás, es interesante notar el alto grado de convergencia entre las recomendaciones surgidas de estos ejercicios. En todos ellos se concluyó que los tiempos demandan una profunda reforma del sistema de salud” (Frenk, 1966).

Cabe destacar que, curiosamente, esta visión de Funsalud también formaba parte de la única voz de “salida” absolutamente *endógena* que participara en la contienda decisoria final (Grupo Asesor en Salud, 1994).

<sup>18</sup> “En el *policy-making* los ‘ajustes mutuos partidarios’, o entre los grupos (incluido el gobierno) que tienen ya un partido tomado (*mutual partisan adjustment*), y, más tarde, las ‘interacciones’ entre los intereses organizados son más determinantes que el análisis (de los técnicos gubernamentales) en la decisión de la política pública, hasta el punto que las interacciones son una alternativa al análisis y que aún lo sustituyan en la solución de los problemas”. L. F. Aguilar V., *op. cit.*, p. 8.



Al hablar de un modelo de arriba hacia abajo nos referimos a un gobierno fuerte que, por excelentes razones de índole política y/o técnica, opta por una política pública, y a continuación se dedica a la tarea de implementarla. Este modelo tiende, pues, a considerar al gobierno casi como un actor monolítico. En él, el diseño de la política pública depende en gran parte de las ideas que al respecto tenga la élite que la hace y podría esperarse que dicha política reaccionara ante los cambios en la composición partidista del gobierno. Además, se supondría que al actuar los legisladores el resto del gobierno acataría la línea y la sociedad estaría contenta con su manera, más bien indirecta, de influir en la política pública.

Se podría predecir que el tipo de gobierno fuerte anteriormente descrito como implícito en el enfoque de arriba a abajo, con énfasis en el imperio de la ley, se apoyará fuertemente en instrumentos como la entrega directa de servicios o la reglamentación de órdenes y controles para lograr sus objetivos. Estos instrumentos permiten mayor certidumbre en la provisión que muchos otros instrumentos y emplean los singulares recursos autoritarios del gobierno para lograr sus fines. Dichos instrumentos se basan en la supuesta capacidad de la autoridad y de las estructuras burocráticas para producir los resultados deseados en cuanto a política pública se refiere [Guy Peters, 1995, p. 265].

La “denominación de origen” permite apreciar, también, la presencia de un *diseño* fuertemente apoyado en las actuales corrientes de la *gerencia pública* (*public management*), como se puede observar, por ejemplo, en:

- la articulación de una *red diversificada* de agencias ejecutoras para los diferentes niveles de gobierno que cuentan, además, con la acción paralela de agencias no gubernamentales sustitutivas o complementarias;
- red que busca *legitimar* los procesos de la política a través de la ubicación de un mayor número de proveedores en tanto que responsables directos de los servicios ante la población y *generando* simultáneamente, entre ellas, competencia e incentivos al trabajo con vistas a mejorar la eficiencia-eficacia en los rendimientos;
- red que plantea una tarea de *coordinación y regulación* que también se anuncia en la política de reforma.

### *Interés público y lo público moderno*

A través de un proceso político atípico en el que a su manera, con sus ritmos y en sus tiempos se describe el arco decisorio que gestiona lo público moderno, la reforma mexicana articuló una ejecución singular del interés colectivo con *baja permeabilidad* de las estructuras del gobierno frente a la voluntad ciudadana; una política *centralista* gubernamental *poco democrática*:

es necesario incrementar la aportación gubernamental a la seguridad social sobre bases transparentes. Esta propuesta es congruente con la intención del gobierno —explícita en el PND— de fortalecer el papel social del Estado en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como son la salud y seguridad de la población trabajadora [*Propuesta obrero-empresarial de alianza para el fortalecimiento y modernización de la seguridad social*, punto 2];

El Estado afianza su compromiso y responsabilidad con la salud de los mexicanos, pero no a cualquier costo o con ineficiencia, sino aprovechando mejor, optimizando y descentralizando los recursos de la salud” [Subsecretario Bonilla, “La más profunda reforma al Sector Salud en décadas”, *Macroeconomía*, núm. 32, marzo de 1996];

Con independencia de que en el seno del proceso político que constituye la decisión se incorporarán explícitamente:

- 1) el impacto directo de la emergencia económica de diciembre de 1994 sobre la agenda, tiempos y contenidos de la reforma, afanosamente conducida desde las necesidades del Tablero del Ejecutivo (Poder Ejecutivo Federal, 1996);
- 2) el universo complejo que estructura el soporte prospectivo —económico, demográfico, político y social— en el que se cobija la reforma de una política de gran calibre y calado;
- 3) esta perspectiva contiene, inevitablemente, un considerable gradiente de falibilidad.

Es, sin duda, en la *singularidad* del mismo proceso decisorio, en su “denominación de origen”, donde reposa la clave de un *diseño* de tales impactos financieros.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> “El nuevo sistema de pensiones significará ahorros para el sector empresarial superiores a los 5 300 MDP anuales. El costo de la entrada en vigor de la Nueva Ley del IMSS implica una

En el marco de “las soberanías ajustadas” y con una integración ciertamente moderna del “nuevo entorno económico con justicia social”, el *diseño* de la reforma confirma que

ninguna de las elecciones de política corresponde a una manufactura puramente intelectual o de cierto análisis. Todas proceden de algún proceso político: no del cerebro sino del músculo. El análisis puede aportar una gran contribución —por ejemplo, puede ajustar las alternativas o encontrar otras nueva— pero finalmente, la elección ocurre en la, frecuentemente, horrorosa arena política [Lindblom, 1996].

### Tempo y justa evaluación

Para ser técnica y políticamente correcta, toda lectura sobre el proceso de reforma de cualquier política pública debe por lo menos asumir, en el tiempo, tanto el clima del que surgió como la prueba operativa de su diseño e impactos. Y aun así, para intentar ser siempre justa, será preciso que ella acepte, todavía, que sólo a la distancia se adquiere la perspectiva adecuada para la apreciación global de sus aciertos y desaciertos, para su evaluación. Porque:

Nadie podrá nunca analizar completamente esa complejidad. Todos los análisis omiten algunas variables importantes. [...] El tiempo también cuenta [...] y, por supuesto, los conflictos resultantes de los diferentes valores interpersonales, son igualmente severos [Lindblom, 1996].

El curso operativo de la política, su *tempo*, contribuirá a ganar la perspectiva de su lectura en el largo plazo y restará sensiblemente la vecindad —“provincianismo”, le llama Habermas— con el fenómeno que se impone inmediatamente ante nuestros ojos.

---

aportación del gobierno federal al Instituto de 18 592.1 MDP. Con ello las transferencias estatutarias para seguridad social del gobierno aumentan en 414.1% en términos reales. En el nuevo esquema de financiamiento, se reduce la participación del patrón de 76 a 55% y la del trabajador a la mitad de la que prevalece en la ley que se deroga. En contrapartida, aumenta la actual aportación del gobierno federal en poco más de ocho veces, al pasar de 4 a 35%. La ley es equivalente a una desgravación fiscal que permitirá a las empresas modernizar y expandir la planta productiva y promover un importante impulso a la creación de empleos en el sector formal de la economía. Para los trabajadores, la menor contribución en los diversos ramos de seguro representará un incremento promedio de 2.4% en sus percepciones líquidas mensuales [...]”. A. Valenzuela, vocero de la SHCP, *El Financiero*, 9 de noviembre de 1996.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar Camín, H. (1989), *Después del milagro*, México, Cal y Arena.
- Aguilar V., L. F. (1992, 1993), *El estudio de las políticas públicas, la hechura de las políticas, problemas públicos y agenda de gobierno, la implementación de las políticas*, México, Miguel A. Porrúa.
- (1996), “La administración pública y el público ciudadano”, coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Arce Cano, G. (1944), *Los seguros sociales en México*, México, Ediciones Botas.
- Arrow, K. J. y T. Scitovsky (1974), “La economía del bienestar”, *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 9, México, FCE.
- Bonilla, C. J. (1996), “La más profunda reforma al Sector Salud en décadas”, *Macro-economía*, núm. 32, marzo.
- Cabrero, M. E. (1996), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *Policy sciences*, en contextos culturales y políticamente diferentes”, coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Clavijo, F. y J. I., Casar (1994) (comps.), “La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial”, *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 80, México, FCE.
- Cosío Villegas, D. (1988), *Historia moderna de México. La República Restaurada, La vida política, Llamada general*, México-Buenos Aires, Hermes.
- Creese, A. L. (1992), “Public and Private Mix and Competence in Health Care Systems”, Ginebra; Organización Mundial de la Salud, 1993 (mimeografiado).
- De León, P. (1996), “The Policy Process Revisited: From Lasswell to Sabatier”, coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Escalante, G. F., *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.
- Frediani, R. O. (1996), *Planes de estabilización y reforma estructural en América Latina. Una síntesis*, Buenos Aires, CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer.
- Frenk, J. (1996), “Reformar sin deformar”, *Nexos*, núm. 223, México, julio.
- Funsalud (1995), *Economía y salud. Propuesta para el avance del sistema de salud en México*, Informe final, enero.
- Grupo Asesor en Salud (SSA-SHCP-CEDESS-FUNSALUD) (1994), *Salud para todos los mexicanos al año 2000. Líneas estratégicas para un programa de salud 1994-2000*, 14 de septiembre.
- Guy Peters, J. (1995), “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, *Gestión y Política Pública*, IV, 2, México, CIDE.
- Habermas, J. (1986), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.

- Haut Comité de la Santé Publique (1994), "La santé en France. Rapport général", Ministère des Affaires Sociales de la Santé et de la Ville, Paris, noviembre.
- Hirschman, A. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, FCE.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (1995), *Diagnóstico*, México.
- Leal, F. G. (1993), *¿Reforma o estructuración de la política? Una década en la política pública de salud del gobierno socialista español*, Madrid, inédito.
- (1997), *Agenda y diseño de la reforma mexicana de la salud y la seguridad social*, México, en prensa.
- Lindblom, Ch. (1996), "Fitting Politics into Policy Analysis", coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Lynn, L. E., Jr. (1996), "Administrative Reform in International Perspective: Public Law and the Public Management", coloquio Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas, México, CIDE, junio.
- Maddisson, A. (1986), *Las fases del desarrollo capitalista*, México, El Colegio de México/FCE.
- Madrid, Miguel de la (1995), "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, México, CIDE, pp. 329-346.
- Manjone, G. (1991), "Cross National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States", *Journal of Public Policy*, II, 1.
- Moctezuma, B. E. (1993), *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización de México*, México, FCE.
- (1993), "La educación pública frente a las nuevas realidades", en A. Warman, *La política social en México, 1988-1994. Una visión de la modernización de México*, México, FCE, pp. 107-151.
- OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, OCDE.
- (1996a), *Financing and Health Care Reform. The Will to Change*, París, OCDE.
- (1996b), *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, París, OCDE.
- Ortiz Martínez, G. (1993), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria. Una visión de la modernización de México*, México, FCE.
- Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo*, mayo.
- (1995), *Foros de Consulta Popular*, mayo.
- (1995), *Buzones de Consulta Popular*, mayo.
- (1996), *Segundo Informe de Gobierno, 1996*, 5. Crecimiento Económico. 5.1. El Ahorro Interno, Base Primordial del Crecimiento. Ahorro y sistema de pensiones.
- Propuesta Obrero-Empresarial de Alianza para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social* (1995), Toda la prensa, 1 de noviembre.

- Téllez, K. L. (1993), *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la Modernización de México*, México, FCE.
- Zedillo, E. (1994), *Retos y Propuestas. Salud y Seguridad Social*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, diciembre.

**Experiencias  
relevantes**

# La privatización en China, México y Rusia: un estudio comparativo

E. Sam Overman\*

**D**urante la última década, los esfuerzos por crear nuevas economías de mercado han sido todavía más dramáticos que los esfuerzos de nacionalización previos a ese intento. A medida que muchos países reconocen cada vez más las necesidades inmediatas de participar en las economías de mercado globales, la privatización se convierte en una estrategia común. Los líderes políticos de muchos países se han dado cuenta de que la privatización es una forma efectiva de aumentar las inversiones de capital y la participación privada en economías de mercado más abiertas, de intensificar la eficiencia y la competencia en el mercado, de reducir gastos públicos y de generar nuevos ingresos públicos, y con frecuencia también se ve como modo de obtener el apoyo popular. Normalmente pensamos en la privatización sólo como la venta o transferencia de activos públicos a intereses privados, pero en cada país la privatización y sus consecuencias son muy diferentes. Existen muchas formas de privatización que alcanzan distintos niveles de éxito, y cada una tiene problemas específicos de implementación.

---

\* E. Sam Overman (1953-1996) fue profesor de administración pública en el Graduate School of Public Affairs de la Universidad de Colorado en Denver. Entre sus temas de investigación estaban la administración pública, la política y la administración de la información y la filosofía y metodología de las ciencias sociales. Publicó numerosos artículos y varios libros en estas áreas.

Una versión actualizada de este artículo estaba siendo preparada por el profesor Sam Overman para someterla a la consideración del comité editorial de esta revista. Desafortunadamente la muerte lo sorprendió. Hemos decidido publicar una versión editada anteriormente, no sólo porque la consideramos un tema y una investigación relevante para *Gestión y Política Pública*, sino además como un homenaje a tan querido y valioso colega y amigo.

Este estudio analiza los recientes esfuerzos de privatización en China, México y Rusia. México ha llevado a cabo uno de los esfuerzos de privatización más extensos y probablemente de mayor éxito entre los países en desarrollo; comenzó a partir de una fuerte tradición de propiedad privada y durante la última década se ha convertido en un modelo para la privatización. En contraste, Rusia y China apenas están iniciando sus esfuerzos de privatización. Ambos países partieron de sistemas económicos y políticos comunistas, y ambos han tomado ahora caminos diferentes en el diseño de sus nuevas economías globales. Cada uno de estos tres países tiene economías importantes y —China, en particular— potencialmente dominantes en el contexto regional y mundial. Es importante conocer la forma en que estos países han emprendido sus reformas de privatización. ¿Cuáles han sido los logros y consecuencias relativos que la privatización ha tenido en cada país, y cuáles los principales problemas que ha encontrado en sus esfuerzos por privatizar sus economías?

A lo largo de los tres años que tomó esta investigación, se visitó varias veces cada uno de estos países. Además, dirigentes de México y Rusia asistieron a varios foros internacionales en los Estados Unidos que fueron organizados por el Graduate School of Public Affairs (Departamento de Graduados en Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado). Se realizaron varias entrevistas formales e informales a personas de estos países con conocimientos de sus respectivos esfuerzos de privatización. En China, se entrevistó principalmente a funcionarios del gobierno y a académicos. Los mexicanos entrevistados fueron líderes empresariales patrocinados por alguna entidad gubernamental como el gobierno de un estado o alguna secretaria importante.

## China

Recientemente, los chinos han experimentado con otro tipo de colectividades, las de acciones mancomunadas, donde el Estado sigue siendo propietario de la mayoría de las acciones pero la administración de la compañía y las finanzas son independientes.

En las zonas económicas especiales (ZEE) prevalecen otras tres formas de propiedad: la privada, la mancomunada y la extranjera directa. Las ZEE como Shenzhen, una de las cuatro primeras que fueron establecidas en 1979, y las más recientes, como la de Pudong frente a Shanghai, en un principio fueron establecidas para expandir gradual-

mente el negocio de exportación e importación y atraer capitales extranjeros a China. De hecho, las ZEE respondían a una política gradual que introduciría partes de China en la economía mundial. A pesar de que éste es un tema de sustancial debate, funcionarios chinos sostienen que en el aspecto económico las ZEE han tenido mucho éxito (Crane, 1990). Shenzhen, por ejemplo, es la zona económica que fue establecida en la frontera con Hong Kong hace apenas 12 años y actualmente es una ciudad floreciente con tasas de crecimiento real de por lo menos 20% anual. Shenzhen se está construyendo con una intensidad de 24 horas al día, y la migración de chinos que llegan ahí de todo el país está siendo controlada cuidadosamente por el gobierno central, aunque quizá sin mucho éxito. En estas ZEE, el gobierno chino permite la propiedad privada de nacionales, la propiedad mancomunada de ciudadanos chinos y empresas extranjeras, y la propiedad extranjera directa. De hecho, la inversión extranjera directa neta en China sólo es menor a la que hay en México e Inglaterra en aproximadamente 4 000 millones de dólares.

En la época actual, las empresas propiedad del Estado en China representan alrededor de la mitad de la producción del sector industrial, mientras que las empresas colectivas y las de propiedad privada representan el otro 50%. El Consejo de Estado aprobó en 1992 las estrategias de privatización cuando anunció que China se convertiría en una economía de mercado socialista. Para el año 2000, el gobierno espera reducir las compañías propiedad del Estado a 27%, y en el sector industrial busca incrementar las empresas colectivas hasta llegar a 48% y las de propiedad privada a 25%. Es importante comentar que el sector privado es proporcionalmente mayor fuera del sector industrial tradicional, y que mucho del ya de por sí enorme y creciente sector comercial privado probablemente es de tipo subterráneo y no se reporta al gobierno.

La causa principal de la privatización de las compañías propiedad de Estado —particularmente en las industrias militar, tabaquera, de minería del carbón y petrolera— es que son las que más pierden dinero en la economía china. En 1992, la Agencia de Estadísticas de Estado del gobierno chino reportó que las empresas industriales del país tuvieron pérdidas 76 000 millones, y que casi 80% de estas pérdidas fueron en empresas propiedad del Estado; debe notarse que es impresionante que hayan reconocido abiertamente estas figuras. Esto sucedió en 1992, cuando la economía china estaba creciendo a una tasa fenomenal de 12%. Incluso si este 12% fuera un cálculo exagerado o

simple suerte, las tasas de crecimiento anual de 6 a 9% parecen realistas y sustentables.

La forma de privatización más frecuente consiste en separar de los departamentos del gobierno la administración, operaciones y responsabilidad financiera de la empresa propiedad del Estado. Esto se hace tanto con las empresas ya existentes como con las que se están poniendo en marcha. Por ejemplo, el Ministerio de Comercio y Relaciones Extranjeras escindió la Corporación de Importación/Exportación de Máquinas Herramienta. El capital nuevo y la propiedad de los activos provienen del ministerio correspondiente, aunque los chinos han experimentado con la venta pública de las acciones de ciertas empresas propiedad del Estado. Los derechos de administración de la empresa autónoma propiedad del Estado se entregan a administradores de empresas por medio de diversos sistemas de arrendamiento y contratación, pero se mantiene la propiedad pública. Las colectividades, en particular aquellas que incluyen la transferencia de la propiedad del Estado, aunque también las que tienen convenios de arrendamiento o contratación, son una forma de privatización cada vez más frecuente y permiten la retención individual de utilidades. Las colectividades todavía dependen principalmente de una mezcla de capital público y privado, pero a la larga quedarán sujetas a las fuerzas y al sistema de mercado (Fureng, 1990; Yiwei, 1990). Sin importar su forma, y a pesar de los esfuerzos pragmáticos por seguir un crecimiento lento y gradual, la privatización en China ha mantenido un ritmo cada vez más rápido e irreversible. Este ritmo ha creado algunos problemas en los esfuerzos de privatización de China.

#### *Problemas de la privatización en China*

*Separación incompleta del aparato administrativo.* Uno de los problemas más comunes en la privatización de las empresas propiedad del Estado es que los funcionarios gubernamentales están renuentes a dejar de participar en la administración de los asuntos de la industria. Y China no parece ser una excepción de este problema. Un alto funcionario chino reportó que con frecuencia es difícil distinguir entre el liderazgo administrativo y la gerencia de la empresa. El Consejo de Estado ha promulgado reglamentos que exigen que las compañías establecidas por departamentos gubernamentales rompan por completo sus lazos administrativos y se vuelvan totalmente responsables de

las ganancias y pérdidas. También requieren que las colectividades sean formadas voluntariamente y no se puede usar medio administrativo alguno para reclutar miembros de los departamentos gubernamentales. Parece que estas dos reglas se aplican de manera irregular.

Aunque es extremadamente difícil verificar los lazos administrativos que hay con las industrias, es probable que éstos existan. Se ha reportado que algunas empresas gubernamentales se han apropiado de los derechos e intereses de otras empresas y las han convertido en subsidiarias de sus propios cuerpos administrativos. El Consejo de Estado prohíbe esto expresamente, ya que todas las empresas estatales tienen que estar separadas de sus unidades originales y no se permite medio administrativo en la creación y mantenimiento de grupos empresariales. El problema que existe con la separación incompleta es que las agencias estatales pueden continuar drenando utilidades de las nuevas empresas y también interferir con motivación política en la producción y actividades de distribución. Por otra parte, hay indicios de que algunas agencias reportan que no tienen acceso a los fondos producidos por sus propias empresas. Por ejemplo, cierta agencia estatal inició una empresa de publicación de libros infantiles; reporta estar teniendo muy buenos resultados, pero no puede echar mano de las utilidades para sus gastos públicos.

Peter Nolan (1990) predijo que los intentos chinos por lograr una reforma del mercado no tendrían como resultado el esperado socialismo de mercado, sino un "lío burocrático de mercado" donde el aparato de Estado continuaría entrometiéndose tanto en los asuntos de las empresas privadas como en las de las empresas propiedad del Estado. Esto parece una realidad, y los chinos están conscientes de la necesidad de corregirla.

*Ansiedad burocrática y política.* En cierto nivel, la ansiedad burocrática es consecuencia de la incertidumbre que los servidores públicos tienen respecto de su propio futuro. Por ejemplo, se reporta que en el transcurso de los próximos dos años el Ministerio de Comercio Exterior habrá de pasar de tener más de 1 200 empleados a tener alrededor de 400. Los departamentos tienen que ver qué se hará con el personal del gobierno que habrá de ser cesado, y se espera que la mayor parte de éste mantenga su empleo trabajando en las compañías recientemente privatizadas. Por el momento, la reducción en la fuerza de trabajo no es un problema, ya que muchos trabajadores del gobierno, en particular los jóvenes, se están yendo voluntariamente para emplearse en el creciente sector privado y en las empresas públicas. Sin embargo,

cuando la separación de las empresas propiedad del Estado se lleve a cabo, quizá sea más difícil reducir las dimensiones del desempleo público (Overman y Hu, 1994). En otro nivel, la ansiedad burocrática es consecuencia de que las agencias estatales se han dado cuenta de que ya no están a cargo de la producción y el control, y por tanto sus funciones han quedado sin especificar. En gran medida, la regulación, la planeación, el monitoreo y la vigilancia son nuevas tareas administrativas que las burocracias públicas chinas deben aprender.

La ansiedad política es el resultado del temor a lo que un analista llama la "doble explosión": los procesos de descentralización de los poderes (democratización) que acompañan la explosión económica causada por la privatización (Zhang, 1992). Los líderes políticos chinos temen que el creciente aunque lento ritmo de la reforma económica se acelere demasiado, en particular debido a que el público urbano ha aceptado muy bien las nuevas reformas del mercado, especialmente en las zonas del sur. Una reforma económica rápida traerá consigo las reformas políticas necesarias para la descentralización y la democratización, y podría esperarse que se evite la poco probable repetición de un acontecimiento como el de la Plaza Tiananmen. Las preocupaciones de los ciudadanos que los diarios reportan se refieren más a la inflación y el desempleo que a la represión política, aunque esto sea de esperarse en una prensa controlada. En el ámbito oficial, se busca ser más progresivos en el campo de los derechos humanos sin perder el control político y, por supuesto, el deseo de conseguir que los próximos Juegos Olímpicos den prueba de una "China más abierta" demuestra el interés de este país por convertirse en una fuerza económica mundial visible.

*El costo social de las externalidades y la falta de equidad.* Viajar del norte hacia el sur en la China oriental, dirigiéndose desde Beijing hacia Shanghai y Shenzhen, constituye un estudio de los contrastes que van desde la vida tradicional en el centro del poder hasta la vida donde "todo se vale" en una zona económica especial en la frontera con Hong Kong. Lamentablemente, la desigualdad entre las zonas rurales y urbanas también es evidente. La creciente disparidad en la distribución del ingreso en China llevará a diferentes reacciones frente a la nueva situación económica de este país. Aunque es posible que China tenga ahora un millón de millonarios, los reportes del aumento del hambre y la pobreza son menos obvios. En China, los números que se refieren a personas siempre son grandes, y hoy en día existen muchas que viven ya sea en la extrema pobreza o en la extrema riqueza. La inflación y los

salarios bajos representan una privación desproporcionada para los pobres en las zonas urbanas y rurales. A la vez que muchos chinos están prosperando enormemente, muchos otros se están convirtiendo en los nuevos refugiados que llegan en barcas a las costas extranjeras. El cálculo político parece mostrar que mientras el número de personas que se benefician sea igual al de las personas que sufren, es poco probable que se lleve a cabo un contragolpe ultraigualitario. Incluso a pesar de la muerte de Deng Xiaoping, es seguro que la privatización en China continuará.

## México

México ha sido el país más ambicioso de América Latina en sus esfuerzos de privatización. El presidente De la Madrid fue electo en 1982 e inició los esfuerzos por privatizar —o, para utilizar el término que les gusta en México, desincorporar— casi inmediatamente. A pesar de que en un principio la venta de las compañías propiedad del Estado fue baja, y el impacto económico de su venta leve, éste fue un primer paso importante y decidido para revitalizar la economía mexicana. Cuando el presidente Salinas asumió el poder a finales de 1988, el esfuerzo de privatización se extendió a compañías más grandes, como las aerolíneas (Aeroméxico y Mexicana), las compañías mineras (Cananea), las del hierro y el acero, la compañía telefónica estatal (Telmex) y, finalmente, la industria bancaria y de seguros. Ciertas industrias como la del petróleo (Pemex), la de electricidad (CFE), los ferrocarriles nacionales (Ferroviales) y los servicios postales han sido declarados estratégicos y continúan fuera de la privatización. Muchos auguran que lo más probable es que la privatización se complete a finales del periodo de gobierno del presidente Salinas en 1994, y que sea continuada por su sucesor, el presidente Zedillo, a pesar de la crisis económica más reciente.

Las metas de las iniciativas de privatización mexicana frecuentemente se explican como necesarias para elevar los ingresos públicos, equilibrar el presupuesto y pagar la enorme y creciente deuda externa que el gobierno había acumulado (Clutterbuck, 1991). En 1982, el déficit presupuestal representaba 12% del producto nacional bruto, y el gobierno estaba utilizando más de 50% de todos los préstamos bancarios para financiar esta importante deuda. La deuda externa mexicana se elevó a niveles sin precedente entre 1978 y 1982, y es el



gobierno el que debía la mayor parte. Las exportaciones petroleras no lograron recaudar los ingresos necesarios. De 1970 a 1982, el número de empresas públicas bajo los regímenes de los presidentes Echeverría y López Portillo se incrementaron de 391 a más de 1 000, y culminaron con la nacionalización de la banca en 1982. Cuando el presidente De la Madrid asumió el poder en 1982, la economía mexicana se encontraba en una ruina inflacionaria y se consideraba que el gobierno estaba en una crisis de deuda, una de las peores en la historia de todas las naciones. Entre las reformas necesarias para solucionarlas estaban el esfuerzo por detener la fuga de capitales y aumentar la inversión extranjera, así como la recuperación de la confianza de los acreedores externos. La privatización de las empresas públicas —que llevó a la decisión de reprivatizar la banca en 1990—, aunada a una mayor preocupación por la liberación del comercio —con la incorporación al GATT en 1986 y el interés en el Tratado de Libre Comercio—, fueron dos piedras angulares de los planes de recuperación económica de Salinas.

El alcance del esfuerzo mexicano por desincorporar representa un cambio total y la transferencia casi completa de las actividades económicas al sector privado. En México, la privatización toma varias formas. El patrón que se sigue en la privatización es la venta de empresas propiedad del gobierno a inversionistas privados, o en algunos casos a grupos especiales, como sindicatos o cooperativas de trabajadores. México también ha experimentado con la transferencia de entidades a gobiernos estatales o locales y con la creación de paramunicipales, o empresas públicas estatales y locales. Se calcula que tan sólo en el Estado de México existen 194 paramunicipales. La privatización también significó la liquidación de algunas entidades públicas y la fusión de otras. Aunque existen discrepancias en la información, las cifras oficiales reportan que entre 1983 y 1987 alrededor de 307 entidades fueron desincorporadas, de las cuales 80 se vendieron, 76 se liquidaron, 34 se fusionaron y 114 se liquidaron o fusionaron. La gran mayoría de estas primeras ventas tuvieron poco impacto macroeconómico, pero desde 1988 la administración de Salinas ha concluido la venta de 192 empresas propiedad del gobierno, entre ellas grandes compañías como las aerolíneas, el acero, la compañía telefónica y la banca (Humberto, 1991).

Los esfuerzos de privatización en México, en mayor medida que en China o Rusia, encajan en el patrón tradicional de desinversión de empresas estatales con ciertas restricciones importantes. El gobierno mexicano vende en subastas cerradas su participación en las compañías completa o parcialmente propiedad del Estado. En el caso de privati-

zaciones más grandes, se lleva a cabo un proceso de dos pasos que incluye la precalificación y la oferta, donde todos los compradores potenciales deben precalificar y no hay garantía alguna de que la oferta más baja gane el derecho de propiedad. La venta de la propiedad parcial o completa no sólo rinde ingresos directos para el tesoro nacional, sino que también aumenta la capacidad productiva del sector privado en la economía. Las erogaciones del gobierno se han reducido de 34% del producto nacional bruto en 1982 a 22% en 1990. Hay muchas personas que afirmarían que las reformas en el sector público, como la privatización, junto con la desregulación y las reformas en la política fiscal, han sido la causa principal de la recuperación de la economía mexicana, la cual ha sido impresionante (Lustig, 1992; Voljc y Draaisma, 1993). En este momento es difícil cuestionar el éxito económico de estas reformas gubernamentales, pero la privatización en particular ha dado lugar a una mayor preocupación de tipo ideológico.

#### *Problemas de la privatización en México*

*La recolonización de la economía.* Para financiar su privatización, México ha dependido en gran medida del capital extranjero, a tal grado que algunos críticos podrían sostener que el programa de privatización de México ha venido a ser la venta de sus activos públicos y la recolonización de la economía mexicana. Hay varios indicios que apoyan esta conclusión. En escala mundial, sólo Gran Bretaña tiene una inversión extranjera mayor que la de México. Hoy en día, muchas de las acciones de primera categoría se cotizan en la Bolsa de Valores de Nueva York, la cual abre una hora antes que la Bolsa Mexicana. Según la revista *The Economist*, ahora el tono del mercado mexicano se establece en Nueva York, y la Bolsa se ha convertido en un brazo de Wall Street ("Survey Mexico", 1993). En 1994, el déficit en la balanza de pagos mexicana fue de aproximadamente 29 millones de dólares, con una deuda externa total de más de 120 millones, o 41% del producto interno bruto. Parte del flujo de capital hacia México también ha incluido la repatriación de capital privado, pero es claro que la mayor parte es capital extranjero y particularmente estadounidense. Por último, algunos de los bancos privados más grandes (Banamex y Bancomer) tienen obligaciones en divisas, mientras el Banco Central de México no tiene suficientes dólares para cubrir sus deudas como prestamista de último recurso.

México también ha permitido la inversión extranjera y la participación privada en el desarrollo de infraestructura, que generalmente ha estado dominada por el sector público (Cuciti, 1993). El sector privado está desempeñando un papel activo en la operación y construcción de autopistas, puertos y aeropuertos. Un caso muy conocido es el de una compañía que vendió acciones principalmente a compañías de inversión estadounidenses para financiar la construcción de una autopista de cuota de 22 km que va de la ciudad de México a Toluca. El peaje es exageradamente caro, pero el gobierno garantiza los préstamos con la promesa de renovar indefinidamente los periodos de concesión de las autopistas.

Los mexicanos siguen desconfiando de los intereses estadounidenses. En el pasado, enormes fortunas estadounidenses como la de Hurst y Guggenheim fueron hechas en México. Históricamente, los mexicanos han desconfiado de las intenciones políticas y económicas de sus vecinos del norte, y continúan culpando en parte a los Estados Unidos por la crisis de deuda de 1982. Existe la esperanza de que la confianza que los mexicanos están teniendo en sí mismos logre que esta vez superen su cautela; sin embargo, luego de la crisis económica más reciente en México, los problemas causados por la dependencia en capital extranjero solamente se incrementarán.

*Distribución desigual de la propiedad y las utilidades.* El gobierno no ha utilizado el proceso de privatización para democratizar la propiedad de capital en el país a través de planes de intercambio de acciones o de propiedad parcial. Más bien, en muchos casos el gobierno ha vendido sus activos a grandes conglomerados industriales, acaudalados inversionistas particulares mexicanos, intereses extranjeros, o bien alguna combinación de todos ellos. Repetidamente, el presidente Salinas intentó compensar las críticas que ha recibido al sostener que la privatización ha recaudado o conservado los recursos públicos necesarios para los programas de educación, salud y bienestar social. Por medio de la privatización, el gobierno abandona el papel de administrador de propiedades y se dedica más a satisfacer las necesidades del pueblo. Salinas inició el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), un programa financiado por el gobierno federal diseñado para proporcionar servicios sociales directamente a los gobiernos y comunidades locales.

El traspaso de la propiedad no ha producido cambios en la elite regidora. Y la privatización tampoco ha producido cambios políticos. El presidente de México tiene un poder casi sin par para una nación en

proceso de modernización. Los poderes legislativo y judicial invariablemente apoyan al presidente la elite burocrática que no ha sido elegida le rinde cuentas solamente al presidente, y el partido gobernante (PRI) ha dominado los puestos públicos desde su creación en 1928. Los mexicanos deberían aprender del caso de Italia: cuando los líderes de los sectores público y privado entran en colusión a través de prácticas corruptas y favoritismos, el resultado es la ineficacia y eventualmente el descontento público. Los recientes asesinatos públicos y levantamientos insurgentes muestran que la política mexicana todavía puede producir reacciones violentas, si no cambios fundamentales. Se espera que el presidente Zedillo lleve a cabo numerosas reformas políticas, pero los efectos sobre la distribución del capital y el ingreso permanecen en la incertidumbre.

*La creación de nuevos monopolios, no la expansión de la competencia.* El hecho de que no haya habido una distribución de la riqueza también ha significado que muchos de los esfuerzos de privatización simplemente han convertido a los grandes monopolios propiedad del Estado en grandes monopolios privados. La privatización de Telmex no ha llevado a la competencia dentro del mercado de las comunicaciones, aunque hay acuerdos escalonados para dividir esta empresa en compañías más competitivas. Aeroméxico compró a Mexicana, por lo que ahora son una sola compañía de aviación. Y aunque existen 18 bancos nacionales, Banamex y Bancomer dominan en el área de depósitos individuales y comerciales. Al no existir un marco regulador eficaz, puede resultar que estos monopolios privados sean igual de ineficientes y arbitrarios que cuando eran propiedad del Estado. Los tomadores de decisión de las políticas en México probablemente deberían reconsiderar sus objetivos de privatización e incluir el incremento de la competencia del mercado.

## Rusia

En Rusia, todo está en transición. Presentar una descripción correcta de la situación económica y la privatización en Rusia es algo más que difícil. Las reformas económicas y planes para la privatización que Gorbachov inició en 1988 han sido continuadas y en algunas formas extendidas por Yeltsin. Estos planes y leyes de privatización deben templarse con descripciones y observaciones directas de cómo está procediendo realmente la privatización en Rusia. En este momento de

transición de la economía rusa del comunismo al capitalismo sólo puede llegarse de manera clara a una conclusión: a pesar de la obvia diferencia que hay entre los planes y la realidad, en la actualidad la privatización en Rusia es algo continuo e irreversible.

Las empresas propiedad del Estado son por mucho la forma de propiedad más grande en la antigua Unión Soviética, y lo mismo sucede en la nueva República Rusa, donde casi 90% del ingreso nacional corresponde al capital fijo y la fuerza de trabajo. La Ley de la Empresa de 1988 y 1990 otorgó a los administradores de las empresas estatales una mayor autonomía en las decisiones relativas a la producción, aunque el Estado continuaba haciendo entre 80 y 90% de los pedidos. Los primeros esfuerzos de privatización iniciados por Gorbachov intentaron no sólo dar a estas empresas propiedad del Estado la autonomía en las decisiones relativas a la producción, sino también tener un mayor control de los recursos financieros en el nivel de la compañía o la empresa.

En 1990, las empresas que no eran parte del Estado, como las cooperativas y empresas pequeñas, correspondían a menos de 10% del producto interno bruto, pero han aumentado enormemente en los años subsecuentes; esto se nota particularmente en la industria de la construcción. Una Ley de Cooperativas de 1988 permitió que tres o más personas pudieran contratar mano de obra y arrendar o comprar locales y equipo. Las cooperativas —al igual que sus equivalentes en China, las colectividades— son una nueva forma activa y “privada” de actividad empresarial. La principal forma de negocio cooperativo es el arrendamiento-compra de activos del Estado. A pesar de su éxito económico, muchos ciudadanos todavía desconfían de algunas cooperativas, a las cuales consideran como elites económicas, o como grupos de delincuentes o antisociales.

Por último, ha habido un incremento en la propiedad individual, que se inició principalmente con las actividades agrícolas y artesanales pero que se está extendiendo con rapidez a las actividades comerciales e incluso industriales. Al igual que en el caso de China, no hay forma de calcular por completo el tamaño y proporción de la actividad económica subterránea que se encuentra en manos privadas. El gobierno se está movilizand para captar esta economía subterránea. Por ejemplo, funcionarios del gobierno de Moscú acaban de retirar a los vendedores ambulantes del famoso *arbat*, en un esfuerzo por obligar a que las compras de los turistas se hagan en las tiendas, que pagan impuestos estatales. Hoy en día, las sociedades formadas por compañías rusas y extranjeras son muy comunes en Moscú.

Hay dos formas de explicar la privatización en Rusia: *a)* una privatización planeada guiada por el Estado, y *b)* una privatización espontánea conducida por el mercado. En lo que respecta a la primera, la Ley de la Privatización de julio de 1991 pedía la desnacionalización, desmonopolización y desarrollo de la empresa y la competencia, además del establecimiento de comités de propiedad nacional y local, y fondos para guiar los esfuerzos de privatización. Las normas originales, conocidas como la comercialización de las empresas propiedad del Estado, requerirían convertir empresas públicas en compañías de acciones mancomunadas que en un principio serían propiedad del Estado pero que eventualmente, a través de la venta de acciones, se convertirían en propiedad del público general. La privatización de las empresas podría seguir una de dos opciones; en la primera, 35% de las nuevas acciones serían distribuidas entre los empleados, ya fuera de manera gratuita o con un descuento; 5% de las nuevas acciones sería para los administradores; el 60% restante sería retenido por el Estado para que en el futuro fuera vendido o distribuido entre el público general. En una segunda opción, dos administradores y los empleados comprarían 51% de las nuevas acciones y el Estado retendría la parte minoritaria del interés (Cuciti y Kaplan, 1992). En una de las más grandes privatizaciones que se han llevado a cabo hasta la fecha, ZIL, la compañía que es mejor conocida por dedicarse a armar grandes limusinas, subastó al público 35% de sus acciones.

La privatización se está llevando a cabo con el actual primer ministro suplente Anatoly Chubais, quien informó que en 1992 se privatizaron más de 45 000 compañías. El Programa de Privatización del Estado Ruso del 9 de julio de 1992 explica los procedimientos a seguir para la privatización de los sectores económicos, e incluye las empresas estatales dedicadas a la producción militar y a la explotación de recursos naturales (Bogdanowicz-Bindert y Ryan, 1993). Desde diciembre de 1992, la privatización se están llevando a cabo a un paso muy rápido, y más de 2 000 compañías han sido subastadas. Es claro que la más controvertida iniciativa de Yeltsin relativa a la privatización ha sido la distribución de vales a finales de 1992. Los ciudadanos rusos están utilizando ahora estos vales para comprar acciones de empresas propiedad del Estado. En diciembre de 1992, la compañía Galletas Bolcheviques fue una de las primeras subastadas a cambio de vales. Cada vez más, los ciudadanos rusos están utilizando asociaciones intermediarias que han sido creadas para reunir vales y representar a grupos de inversionistas, lo cual ha creado un nuevo mercado secunda-

rio. Los recientes escándalos por fraudes de acciones harán que los ciudadanos desconfíen de la privatización a través de los diferentes planes de acciones y vales.

En lo que respecta a la privatización en Rusia, los acontecimientos se han adelantado a los planes, y la autoridad política se ha retrasado a los deseos económicos. Lo que parece haber sucedido es la "privatización espontánea" *de facto* de algunas empresas propiedad del Estado. Ciertos administradores, al verse con mayor libertad, han sacado parte o toda una empresa del aparato de Estado en la forma de una empresa cooperativa; en ocasiones, incluso han llegado a apropiarse de activos del Estado en circunstancias ambiguas. Un reporte de dicha privatización espontánea afirma que

se permitió a una empresa arrendar los activos de otra empresa y, a través de inversiones de patrimonio y asistencia técnica, ésta logró establecer una asociación de empresas, muchas de las cuales fueron el resultado de otros acuerdos de arrendamiento o de la compra de empresas estatales por parte de sus empleados que fueron convertidas en cooperativas... Los términos en que las empresas asociadas adquirieron sus activos del Estado no fueron claros [Fondo Monetario Internacional, 1991, p. 34].

Otra muestra de la privatización espontánea son las nuevas empresas de arranque. Al considerar las nuevas tiendas, servicios, cafés y restaurantes junto con la privatización de empresas pequeñas, éstas conforman casi un cuarto del producto interno bruto de Rusia (Islam, 1993). Sin duda, los cambios en la moneda y las devaluaciones tendrán efectos adversos sobre las privatizaciones. Pero el tema central de la privatización espontánea será cuán bien puede responder a las necesidades de crecimiento económico y de un nivel de vida más alto del pueblo ruso.

#### *Problemas de la privatización en Rusia*

*¿Quién se beneficia de la privatización?* Además de la gran incertidumbre en torno a la privatización en Rusia, existe gran desconfianza respecto de muchos de los esfuerzos de privatización. En general, los rusos desconfían tanto de los acaparadores como de los funcionarios políticos corruptos, y esta desconfianza podría estar bien fundada.

Solamente hay dos grupos que parecerían poseer el capital interno para financiar la privatización. Un grupo es la elite política establecida y la burocracia del partido (*nomenklatura* y *apparatik*). Los administradores de Estado y los oficiales del partido a menudo se aprovechan de las transacciones internas para beneficio propio. Un ejemplo de esto fue el caso de un empresario que reportó que para arrendar propiedad pública hacen falta dos contratos: uno con el Estado y el otro con el administrador de la propiedad del Estado. El otro grupo que tiene la capacidad de comprar los activos del Estado es el sector "delincuente". El término delincuente se utiliza muy a la ligera en Rusia, y en algunos casos puede significar simplemente que estas personas en el pasado realizaron sus actividades económicas fuera del control del Estado (por ejemplo, los vendedores ambulantes en el *arbat*). También puede ser que se dedicaron a actividades ilegales como la venta de drogas, o que vendían bienes y servicios sin la aprobación del Estado. De cualquier manera, dentro del gobierno ruso se sospecha de la existencia de corrupción política y de prácticas delincuenciales.

*Del público general al público específico, y quién tendrá la propiedad.* En el antiguo sistema socialista, la propiedad dentro de la capacidad productiva estaba concedida al pueblo en general: la propiedad general. Esto llevó a la monopolización, la falta de responsabilidad, la ineficiencia, la escala de producción excesiva, la militarización, y casi cualquiera de los males generalmente relacionados con las economías socialistas. Se espera que la transferencia de la propiedad a manos específicas lograda con la privatización, la comercialización o las empresas cooperativas solucionen muchos de estos problemas. Pero el punto capital del problema de la privatización rusa es cómo transferir la propiedad del público general al público específico. En algún tiempo esto no era más que un problema teórico interesante, pero ahora ha llevado a tensiones públicas reales.

Si, para empezar, el público es el propietario de los activos del Estado, ¿cómo puede el gobierno transferir esta propiedad del público general al público inversionista? De igual manera, ¿cómo puede el gobierno convertir una empresa propiedad del Estado en una empresa de propiedad pública cuando, al menos en teoría, ya pertenece al público? Parece haber dos opciones sensatas: ya sea que las acciones se distribuyan por medio de algún cálculo político (como el plan de vales de Yeltsin, mediante el cual cada ciudadano ruso recibe un vale por 10 000 rublos, equivalente a unos 10 dólares estadounidenses, que pueden usarse para comprar acciones) o, por otra parte, vender las

acciones al público —que incluye a inversionistas extranjeros— que tenga el dinero para comprarlas. Otras estrategias intermedias y de corto plazo para la transferencia de la propiedad incluyen compañías tenedoras privadas o agencias de propiedad estatal (las cuales ya existen en Rusia) o, como ya se había mencionado, el arrendamiento o contratos con cooperativas. Sin embargo, a final de cuentas la propiedad en un sistema capitalista tiene que ser transferida del público general al público particular. Si el público ruso percibe que ya es propietario de los activos del Estado, puesto que durante años ha trabajado e invertido en ellos, entonces es probable que cualquier declaración de propiedad nueva respecto de los activos que fueran propiedad del Estado sea impugnada. Ésta es la razón por la que es tan importante que en la nueva Constitución haya provisiones específicas que garanticen los derechos de la propiedad. Y esto es lo que nos lleva al problema final: la reforma política.

*Hacer que la reforma política funcione.* El capital extranjero, que es esencial para la privatización en Rusia, continúa esperando a ver si la reforma política tendrá éxito. En junio de 1993, inmediatamente después de las reuniones constitucionales en Moscú, yo, al igual que todo el mundo, estaba intentando comprender la forma de la nueva Constitución rusa cuando unas cuantas semanas después se llevó a cabo el ataque contra el edificio legislativo. La opinión general sugiere que para que la privatización continúe, la reforma política (elecciones, división de poderes, revisión judicial) deberá mantener su ritmo. Para que la privatización pueda proceder, es importante que la nueva Constitución contenga algún tipo de garantías respecto de los derechos de propiedad y los medios legales para la transferencia y las apelaciones. Hasta la fecha ha habido varios decretos presidenciales para definir la venta y tenencia de la tierra (incluso uno que permite la propiedad extranjera), pero el congreso ha respondido con leyes generalmente más restrictivas en lo relativo a la tenencia de la tierra (Marnie, 1993). Yeltsin ha declarado abiertamente que desea que la Constitución incluya algún tipo de garantías a los derechos de propiedad.

Hasta cierto grado, la reforma política puede depender de la privatización. Con un esfuerzo estudiado, que incluye la privatización rápida en centros urbanos de empresas clave y la distribución de vales entre los ciudadanos rusos, los funcionarios del gobierno intentan que la inversión y la propiedad se difundan. La “compra” por parte de la propiedad privada de intereses públicos y económicos clave serviría en gran medida para afianzar la necesidad de que la reforma política se

lleve a cabo y se superen las dificultades económicas. En realidad no hay forma de predecir con exactitud cómo se resolverá esta situación política, pero queda claro que la privatización espontánea y el desarrollo de las empresas comerciales privadas continúan expandiéndose, y que al crecer acumulan un gran ímpetu.

### Estrategias y resultados de la privatización

Este artículo ha revisado el proceso y los problemas de la privatización en China, México y Rusia. Existen varias comparaciones evidentes que pueden hacerse entre los esfuerzos de privatización en estos tres países.

*Estrategia política.* Mientras en China la privatización es lenta y pragmática, y en México es intencional y necesaria, en Rusia es espontánea e incierta. China y México han abierto importantes ventanas de oportunidad política para que la privatización se lleve a cabo, mientras que la inestabilidad política en Rusia está ocasionando que la privatización sea más espontánea que planeada. México y China tienen la autoridad política para resistir los efectos negativos que a menudo acompañan la transición a una economía privada (inflación, desempleo, etc.). Queda claro que un factor necesario para el éxito de la privatización en estos países es un liderazgo fuerte, central y comprometido. En todos estos países, la privatización, al igual que la nacionalización que la precedió, ha desarrollado un ímpetu irreversible.

*Objetivos económicos.* En China, el objetivo final de la privatización es ser más competitivos en las economías de mercado globales. En México, el propósito de la privatización fue solucionar la crisis financiera del gobierno e impulsar el crecimiento económico interno. En el caso de Rusia, la privatización puede ser sencillamente la única alternativa para continuar el control estatal de toda la actividad económica. Es probable que México haya tenido un éxito mayor del que esperaba al privatizar su economía, y ahora se enfrenta a una tarea todavía más difícil: administrar una economía de mercado. Lo más probable es que también China cumpla con sus objetivos dentro de poco tiempo. Rusia tendrá que comprometerse de manera más clara con el objetivo de mejorar la eficiencia económica. México deberá cambiar su enfoque, y pasar de intentar resolver la crisis de deuda a lograr una eficiencia de largo plazo en el mercado y la equidad social.

*Financiamiento y propiedad.* Los chinos han invertido en su propia privatización a través de la oferta limitada de acciones públicas, y

principalmente del financiamiento gubernamental, aunque no puede decirse que el papel del capital extranjero sea intrascendente. China continúa manteniendo un importante nivel de propiedad pública. Por su parte, México depende casi exclusivamente de la inversión privada, en particular de la extranjera directa, y es claro que ha traspasado la propiedad al sector privado. Rusia sigue utilizando los contratos y el arrendamiento público como cortina de humo mientras espera la llegada del capital extranjero (véase cuadro 1). En cada país hace falta la mezcla correcta entre la propiedad privada y la pública, además de la existencia de fuentes de capital interno.

*Medios administrativos.* China y México han procedido de manera relativamente normal con la venta y transferencia de empresas propiedad del Estado, aunque en México es claro que se introdujo un cálculo político en las ventas, y la política industrial en China es menos evidente. Es obvio que la distribución de vales en Rusia es un cálculo político para distribuir los beneficios de la privatización mientras se aguarda la llegada de inversionistas reales. Tanto en China como en Rusia, las nuevas empresas de arranque y la nueva propiedad privada son extremadamente importantes, ya que las políticas de Estado en el ámbito de la propiedad se han liberalizado. Los chinos parecen interesados en mantener el control de las empresas estatales a la vez que las colocan en un mercado competitivo. En México, el control estatal es mínimo, pero no está necesariamente dentro de un mercado competitivo. En Rusia la privatización continúa siendo principalmente monopolista, al mantener un considerable control del Estado (véase cuadro 2).

*Consecuencias sociales* En las economías de mercado siempre hay un costo social, pero quizá no mayor que el de las economías comunistas y socialistas en deterioro. En las transiciones a economías de mercado que este artículo estudia, es claro que quienes cargan con el costo más alto son individuos dentro de la población general. En China, particularmente debido a su enorme población, habrá grandes disparidades entre quienes paguen el costo social. El caso de Rusia no será muy diferente. En cuanto a México, sus ciudadanos sufrieron altos niveles de inflación y desempleo, y el aumento en el nivel de vida aún no se ha concretado de manera uniforme. Las recetas para mitigar los costos sociales de la privatización son complejas y siempre controvertidas; baste que digamos aquí que cada país debe desarrollar políticas públicas para enfrentar los problemas sociales creados en gran medida por su transición de mercado.

**Cuadro 1.** Formas dominantes de propiedad y fuentes de capital

<i>Capital</i>	<i>Propiedad</i>	
	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>
Extranjero	Rusia	México
Interno	China	

**Cuadro 2.** Formas dominantes de control estatal y estructura de mercado

<i>Mercado</i>	<i>Control estatal</i>	
	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Monopolista	México	Rusia
Competitivo		China

## Conclusiones

Los esfuerzos globales actuales por privatizar son todavía más dramáticos que los esfuerzos de nacionalización de la época anterior. En la mayoría de los casos, la reforma económica ha seguido a la reforma política tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo. La bancarrota del comunismo, la caída del imperio soviético e innumerables ejemplos de desastres económicos socialistas—ya fueran reales o aparentes— sin lugar a duda han impulsado las crecientes privatizaciones. La privatización como una estrategia para el crecimiento económico se ha convertido en una tendencia de proporciones globales y ha tenido diferentes resultados.

A partir de este estudio de tres países —China, México y Rusia—, cada uno de los cuales ha iniciado la privatización en diferentes puntos y con distintas condiciones, es posible desarrollar una lista de las características necesarias para una privatización exitosa:

- un liderazgo central fuerte y estable;
- objetivos para la reforma del mercado claros y consistentes;
- fuentes de financiamiento múltiples y en competencia;
- estructuras de mercado competitivas y marcos reguladores claros;
- procesos administrativos para la privatización justos y abiertos;
- amplia distribución de la propiedad y la inversión;
- continua atención pública y privada a los costos sociales.

Aharoni (1986) recalca un punto importante y frecuentemente olvidado: la privatización depende en gran medida de la herencia cultural y del contexto sociopolítico en el que se lleva a cabo. La convicción asiática en el deber del individuo hacia la comunidad y la obligación social, en contraste con la creencia más occidental del derecho del individuo y el afán por el interés personal, tienen como resultado contextos radicalmente diferentes en los países aquí estudiados. Sin embargo, pocos ciudadanos estarán dispuestos a ceder su libertad a cambio del sustento garantizado por el gobierno, y este punto en sí puede señalar el rumbo que seguirán las reformas contemporáneas políticas y de mercado.

### Referencias bibliográficas

- Aharoni, Y. (1986). *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Cambridge, Ballinger.
- Bogdanowicz-Bindert, C. A. y C. E. Ryan (1993, primavera), "The Privatization Program of St. Petersburg", *Columbia Journal of World Business*, pp. 150-156.
- Clutterbuck, D. (1991), *Going private: Privatizations Around the World*, Londres, Mercury Books.
- Crane, G. T. (1990), *The Political Economy of China's Special Economic Zones*, Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe.
- Cuciti, P. (1993), *Infrastructure, Privatization and Creative Financing: The Mexican and American Experience*, Denver, Colorado, Graduate School of Public Affairs, Universidad de Colorado.
- Cuciti, P. y M. Kaplan (1992), *The Commonwealth of Independent States: Economic Opportunity or Disaster in the Making?*, Denver, Colorado, Graduate School of Public Affairs, Universidad de Colorado.
- Fureng, D. (1990), "Reform of Economic Operating Mechanism and Reform of Ownership", en P. Nolan y D. Fureng (eds.), *The Chinese Economy and its*

- Future: Achievements and Problems of Post-Mao Reform*, Cambridge, Polity Press.
- Humberto, O. V. F. (1991), "The Political Economy of Privatization in Mexico", en W. Glade (ed.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco, California, ICS.
- Hinton, W. (1990), *The Great Reversal: The Privatization of China, 1978-1989*, Nueva York, Monthly Review Press.
- International Monetary Fund (IMF), The World Bank, Organization for Economic Co-Operation and Development, y European Bank for Reconstruction and Development (1991), *A study of the Soviet economy*, vol. 2, París, OCDE.
- Islam, S. (1993), "Russia's Rough Road to Capitalism", *Foreign Affairs*, 72, pp. 57-66.
- Lustig, N. (1992), *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Marnie, S. (1993), "The Unresolved Question of Land Reform in Russia", *Economics*, 2(7), pp. 35-37.
- Nolan, P. (1990), "China's New Development Path: Towards Capitalist Markets, Market Socialism or Bureaucratic Market Muddle?", en P. Nolan y D. Fureng (eds.), *The Chinese Economy and its Future: Achievements and Problems of Post-Mao Reform*, Cambridge, Polity Press.
- Overman, E. S. y H. Yuandong (1994, octubre), *International Public Management and Civil Service Reform in China*, trabajo presentado a la Association of Public Policy Analysis and Management, Chicago.
- "Survey Mexico: A Latin Big Bang" (1993, febrero 13), *The Economist*, pp. 16-18.
- Voljc, M. y J. Draaisma (1993, primavera), "Privatization and Economic Stabilization in Mexico", *Columbia Journal of World Business*, pp. 122-133.
- Yiwei, J. (1990), "Enterprise Reform", en P. Nolan y D. Fureng (eds.), *The Chinese Economy and its Future: Achievements and Problems of Post-Mao Reform*, Cambridge, Polity Press.
- Zhang, X. (1992), *Enterprise Reforms in a Centrally Planned Economy*, Nueva York, St. Martin's.

**Posiciones  
e ideas**



# Propuestas para redefinir la política social

Mónica Tapia  
y David Campos\*

## Introducción

En la literatura reciente sobre democratización, crecimiento y apertura económica se presenta constantemente la necesidad de complementar estos procesos con un proyecto viable de política social. El problema básico, sin embargo, es que en el diseño y la aplicación de estos procesos, la política social se convierte —precisamente— en un componente adicional, y a veces extemporáneo, que trata de conciliarse con las políticas en ejecución.

En busca de un enfoque integral, el presente trabajo adopta como punto de partida la reflexión que se ha hecho en la literatura mencionada acerca del concepto y funciones del Estado, y el creciente consenso respecto de la necesidad de su replanteamiento, en términos de “reconstrucción” o “regreso” del Estado. El objetivo es presentar algunas ideas que sirvan de referente para integrar un proyecto de desarrollo con bienestar social, a partir de la reconstrucción del Estado.

El texto parte de la preocupación por reducir la pobreza y, para ello, considera necesario revisar el debate contemporáneo sobre estrategias de desarrollo y replantear la idea de pobreza. Tres conceptos resultarán esenciales para ello: la vulnerabilidad, que se refiere a la capacidad de los individuos para enfrentar cambios e imprevistos; los derechos, enten-

---

\* Agradecemos la colaboración de María Bartolucci en la elaboración de este artículo. Los autores son egresados de El Colegio de México. Mónica Tapia es maestra en política social y David Campos es especialista en prospectiva. Para cualquier comentario escriba a [mtapia@laneta.apc.org](mailto:mtapia@laneta.apc.org).

didados como la relación que las personas establecen con sus recursos y las formas de acceso y control sobre ellos; y las capacidades, que se definen como las condiciones y oportunidades materiales con las que cuentan los individuos para escoger entre distintas opciones.

A partir de estos conceptos, queda claro que la provisión pública y las redes de seguridad social son indispensables para establecer niveles mínimos de bienestar. Dichos mecanismos no se refieren sólo a la acción estatal, sino que incluyen la acción social, la del mercado, y dependen, a su vez, del conflicto político y de las variables institucionales y sociales de cada nación que se construyen a partir de la participación y organización social.

En otras palabras, el texto busca dejar en claro que la determinación de necesidades y bienes públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado, sino del entendimiento y la participación de la sociedad. Ello implica un replanteamiento del concepto de Estado que considere una nueva relación con la sociedad, el mercado y la democracia, con el fin de construir un nuevo proyecto social.

### Crecimiento y distribución: el análisis macro

En los últimos treinta años, la teoría sobre el desarrollo económico ha avanzado en forma notable. Sin embargo, no ha habido un avance paralelo en el conocimiento que permita reducir la pobreza y lograr un desarrollo que no genere desigualdades extremas, sino una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento.

En las décadas de 1960 y 1970 la corriente dominante de pensamiento sobre el desarrollo, la modernización, proponía que la distribución desigual era una condición inevitable de las primeras etapas del desarrollo económico.<sup>1</sup> La acumulación de capital era necesaria para que en la economía se ahorrara y creciera con mayor rapidez. Se creía que el crecimiento económico daría lugar a la creación de empleos y al aumento del ingreso, y que la distribución de los beneficios sucedería por medio del "goteo" (*trickle-down*) de recursos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Hay una gran cantidad de literatura sobre la teoría de la modernización. Aquí sólo señalamos algunos textos que sistematizan y actualizan la mayoría de sus supuestos. Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, capítulo II, Oxford, Oxford University Press, 1995; A. Webster, *Introduction to the Sociology of Development*, capítulo III, Londres, Macmillan, 1983; John Toye, *Dilemmas of Development*, Oxford, Blackwell, 1993.

<sup>2</sup> Véase James Midgley, "Social Welfare Implications of Development Paradigms", *Social Service Review*, junio de 1984.

De este modo, al ver aumentar su ingreso, las personas satisfacerían por sí mismas sus necesidades sociales (educación, salud, vivienda, ahorro para el retiro). La responsabilidad individual en estas áreas alentaría la oferta privada de servicios sociales. Por ello, los recursos públicos debían utilizarse, principalmente, para expandir la economía industrial y la infraestructura.<sup>3</sup> Dentro de este modelo, denominado residual, la mejor estrategia para reducir la pobreza y mejorar la distribución era promover el crecimiento acelerado, ya que una economía en expansión abriría mayores oportunidades de empleo y generaría un aumento en el ingreso y el bienestar.

Sin embargo, la puesta en práctica del modelo cuestionó una gran parte de estas premisas. En primer lugar, los estratos altos de los países en desarrollo no se caracterizaron por su ahorro e inversión en la economía local, y el peso de la carga impositiva tampoco recayó sobre ellos, sino sobre los estratos medios y bajos. En segundo lugar, el goteo de beneficios resultó falso; los problemas de desnutrición, salud y educación se multiplicaron y generaron, de forma indirecta, un lento crecimiento de la economía.

Aunado a lo anterior, la creación de empleos no fue suficiente para compensar el crecimiento demográfico y la introducción de tecnología que sustituía la mano de obra. Asimismo, los bajos ingresos de la mayoría de la población mantuvieron su limitada capacidad de compra, lo cual tuvo efectos multiplicadores en el déficit de empleos e inversión locales.<sup>4</sup>

A finales de la década de 1960 y principios de la de 1970, era claro que el crecimiento, la industrialización y la urbanización no se traducían, como había propuesto la modernización y el modelo residual, en un mayor bienestar social. Debido a esto, se buscaron modelos alternativos que garantizaran un mejor nivel de vida de la población. El éxito del Estado de bienestar durante la posguerra llevó a los gobiernos a suponer que invertir en el bienestar de la población traería consigo dividendos económicos y desarrollo. En particular, el incremento en los niveles educativos y de salud permitiría aumentar la productividad de la economía.

A partir de este momento se hizo necesaria una mayor interven-

<sup>3</sup> Margaret Hardiman y James Midgley, *The Social Dimensions of Development*, Londres, Sage, 1986.

<sup>4</sup> M. Todaro, "Attacking Poverty and Inequality: The Policy Options", *Economic Development*, Londres, Longman, 1994.

ción del Estado, que se convirtió en el principal proveedor de bienes públicos. En este nuevo enfoque, la redistribución de la riqueza y la inversión en capital humano contribuirían al crecimiento económico, bajo el supuesto del goteo invertido (*trickle-up*).<sup>5</sup>

El problema central de este modelo consistió en que la intervención estatal fue desmedida. El gasto gubernamental alcanzó cifras muy altas, que a la larga no pudieron ser cubiertas con reformas fiscales e ingresos públicos, y se tuvo que recurrir al endeudamiento interno y externo. Además, el enorme crecimiento de los servicios sociales hizo necesario importar modelos de políticas y paquetes tecnológicos, frecuentemente inapropiados para los contextos locales. En suma, a pesar de que en estos años los niveles de bienestar social aumentaron, estas políticas no tuvieron mucho éxito en términos distributivos.<sup>6</sup>

Durante la década de 1980 la discusión se planteó como un dilema entre crecimiento económico o bienestar social y distribución del ingreso, ya que, de acuerdo con la corriente de pensamiento neoliberal, la intervención estatal daba lugar a grandes burocracias que consumían los escasos recursos productivos. El crecimiento, entonces, se convirtió en objetivo central, bajo la idea de que la ampliación del mercado permitiría el libre flujo de los factores de producción y mejoraría las oportunidades sociales.

Durante la década de 1990 se han hecho diversos esfuerzos por repensar las estrategias de desarrollo, de modo que el desarrollo económico considere objetivos simultáneos de crecimiento y distribución equitativa.<sup>7</sup> Uno de los primeros pasos de este replanteamiento ha sido diseñar indicadores más reales de desarrollo y bienestar.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no sólo considera el ingreso real, sino indicadores sociales como la expectativa de vida, el índice de

<sup>5</sup> La bibliografía en el tema es también abundante; las aportaciones más interesantes provinieron de la Escuela de necesidades básicas. Entre las obras más destacadas están Holly Chenery et al., *Redistribution with Growth*, Oxford, Open University Press, 1974; Paul Steeten, *First Things First. Meeting Basic Needs in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1981, y Frances Stewart, *Planning to Meet Basic Needs*, Londres, Macmillan, 1985.

<sup>6</sup> Para el caso de México, la revisión histórica que hace Peter Ward sobre la política de asistencia social es muy ilustrativa. Véase Peter Ward, "Social Welfare Policy and Political Opening in Mexico", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center for US-Mexico Studies, University of California, 1994.

<sup>7</sup> El primer esfuerzo por integrar el ajuste económico con metas sociales fue Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Oxford, Clarendon-UNICEF, 1987 (existe una versión traducida al español).

alfabetización adulta y los años de escolaridad.<sup>8</sup> Este índice ha ayudado a conocer mejor la relación entre crecimiento económico y bienestar social. Se ha observado que el PNB, el PNB per cápita y la tasa de crecimiento económico no tienen una relación directa con los niveles de bienestar y la tasa de reducción de la pobreza.

El análisis comparativo de los factores que han influido para que en ciertos países existan altos índices de bienestar indica que la reducción de la pobreza y el aumento en el bienestar no dependen tanto del ingreso, sino de variables sociales e institucionales que repercuten en el aumento del empleo, la provisión de salud y educación públicas y los programas de alimentación adecuada, entre otros.

### Mercado y pobreza: el análisis micro

Hasta hace poco, la pobreza se entendía como un ingreso insuficiente para cubrir las necesidades o el consumo básicos. Sin embargo, el concepto de empobrecimiento, es decir, el proceso mediante el cual las personas se empobrecen, puede ser útil para lograr una comprensión más exacta de la pobreza.<sup>9</sup>

Marc Wuyts expone los siguientes ejemplos de empobrecimiento: un hogar campesino que, al quedar arruinado por deudas, está obligado a vender su tierra al deudor; personal de limpieza que queda desempleado luego de los recortes presupuestales del gasto público; refugiados que huyen de la guerra o el hambre dejando atrás sus posesiones; un pequeño propietario que siembra azúcar y debe enfrentar una baja en los precios de este producto.<sup>10</sup>

Estos ejemplos sugieren que el aumento o la disminución del ingreso es sólo una parte del proceso de empobrecimiento o de superación de la pobreza, ya que la capacidad para soportar riesgos o la vulnerabilidad al cambio son un aspecto importante de la pobreza. De

<sup>8</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de desarrollo humano 1995*, México, PNUD, 1995. Véase también el *Informe de desarrollo humano 1997* dedicado a la pobreza, que propone una nueva medición de ésta a partir de los conceptos de vulnerabilidad y capacidades, que aquí describimos.

<sup>9</sup> En inglés la distinción entre ambos términos y conceptos es más clara: mientras *poverty* es pobreza, *deprivation* se refiere al proceso de empobrecimiento. El empobrecimiento también se relaciona con el concepto de "modo de vida" (*livelihood*), que denomina el complejo conjunto de estrategias de sobrevivencia, donde el ingreso es sólo una parte.

<sup>10</sup> Marc Wuyts, "Deprivation and Public Need", en Marc Wuyts, Maureen Mackintosh y Tom Hewitt, *Development Policy and Public Action*, Oxford, The Open University, 1992.

este modo, una familia con menor ingreso pero mayores activos podría enfrentar mejor las emergencias que una familia con ingresos más altos pero menos activos.<sup>11</sup>

La vulnerabilidad se define, entonces, como la inseguridad frente a riesgos externos y la incapacidad para absorber los cambios, sin que ocurra una pérdida económica o social.<sup>12</sup> En la práctica, las personas buscarán preservar sus activos productivos hasta el último momento, aun a costa de su ingreso o bienestar presente. En las grandes hambrunas, por ejemplo, se ha observado que la gente, aun cuando está a punto de morir de hambre, alimenta a su ganado o guarda semillas para cultivar los campos.<sup>13</sup>

En consecuencia, los activos, más que el ingreso, determinan el grado de pobreza de los hogares. Conservar activos o mejorar el ingreso puede constituir una decisión a la que muchas personas se enfrentan constantemente. Por ejemplo, participar en un programa de créditos que signifique hipotecar y quizá perder ciertas posesiones valiosas y productivas, como la tierra, puede aumentar el ingreso, pero incrementa la vulnerabilidad al empobrecimiento. Así, muchos campesinos preferirán conservar sus activos a mejorar su ingreso inmediato. En general, se puede decir que dentro de sus estrategias de sobrevivencia, las personas buscarán aumentar su ingreso siempre y cuando esto reduzca su vulnerabilidad y mejore su calidad de vida.<sup>14</sup>

Por lo anterior, se puede afirmar que la expansión del mercado que se puso en práctica a partir de los años ochenta buscaba aumentar los ingresos, pero no se consideró la cuestión del incremento en la vulnerabilidad. La expansión del mercado y las transformaciones sociales que suceden al mismo tiempo —lo que se ha llamado el tránsito de la economía rural a la economía monetaria— minan los sistemas tradicionales de seguridad social, mientras la introducción de sistemas de seguridad “modernos” ocurre de una forma mucho más lenta.

En estas transformaciones sociales, la propiedad privada comienza a dominar sobre el uso de los recursos colectivos. Las organizaciones de ayuda mutua y de pago en especie por trabajo desaparecen frente al intercambio por dinero y el trabajo individual asalariado. Las redes

<sup>11</sup> Robert Chambers, “Vulnerability: How the Poor Cope”, *IDS Bulletin*, vol. 1, núm. 2, Institute of Development Studies, abril de 1989.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> De Swaan, citado en Marc Wuyts, *op. cit.*

<sup>14</sup> Robert Chambers, “Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?”, *IDS Bulletin*, vol. 7, núm. 1, abril de 1995.

informales de seguridad y los vínculos clientelares se rompen, y la familia extensa disminuye su apoyo. Asimismo, la transición de la producción de subsistencia a la producción para comercialización trae consigo mayor vulnerabilidad a los cambios en la demanda y los precios originados a distancia.

Los individuos con escasos activos (capital físico y humano) serán menos capaces de adaptarse a estos cambios. Algunas personas no podrán mantener un mínimo nivel de vida con los recursos que tienen (sean ingreso o activos, o una y otra cosa) y las condiciones de producción y mercado prevalecientes. Cuando las personas gastan entre 60 y 80% de sus sueldos en alimentos y hay un aumento de precios, su poder de compra se reducirá proporcionalmente. De manera que ante la inexistencia de redes de seguridad social, su empobrecimiento (disminución del ingreso o pérdida de activos y mayor vulnerabilidad, o ambas cosas) será inevitable.

No sólo los trabajadores asalariados son afectados por estos mecanismos, sino también las personas autoempleadas (como campesinos, pescadores, pequeños propietarios) que dependen del mercado para satisfacer sus necesidades y vender sus productos. La diferencia entre los pequeños productores y los trabajadores asalariados es que los primeros tienen activos productivos que, en caso de emergencia, pueden vender. La posesión de activos los hace menos vulnerables a las emergencias y los desastres, pues tienen un “seguro” intermedio para enfrentar estos fenómenos.

### La pobreza entendida como derechos frustrados (*entitlements failure*)

Como se señaló, concebir la pobreza únicamente como un problema de falta de poder adquisitivo, sin analizar cómo es que los procesos de especialización e intercambios comerciales causan vulnerabilidad, representa ignorar la dimensión compleja del empobrecimiento. Amartya Sen, profesor de economía y filosofía de la Universidad de Harvard, ha desarrollado diversos conceptos para entender, desde una perspectiva integral, las causas de la pobreza y la privación de necesidades básicas.

Sen estudió el fenómeno extremo de la pobreza: la hambruna.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Amartya Sen, *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon, 1981, y Amartya Sen y Jean Drèze, *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon, 1989.

Sostiene que cuando millones de personas mueren de hambre se tiene la impresión de estar frente a un crimen. Sin embargo, al analizar con detalle estas condiciones se observa que, en muchos casos, no hay violación de leyes ni derechos y legalmente no existen recursos que permitan remediar la situación.

En realidad, dice Sen, son los mismos derechos e instituciones de propiedad, intercambio y transacciones que moldean el sistema económico los que determinan que una persona pueda adueñarse de cierta canasta de bienes y que, eventualmente, provocan que la gente no tenga suficiente comida para sobrevivir. Este planteamiento conduce al análisis del proceso mediante el cual la gente se relaciona con sus recursos, y de las formas de acceso o control sobre sus bienes.

Sen introduce algunos conceptos útiles para elucidar este análisis. Los “derechos” (*entitlements*) se definen como el conjunto de bienes alternativos al cual una persona puede tener acceso usando canales de adquisición abiertos y legales.<sup>16</sup> La palabra *entitlements* tiene un significado más fuerte y preciso que la palabra “derechos”. *Entitlements* hace referencia a que las personas no sólo tienen un derecho (*right*), sino que algo les corresponde (*entitle to*). *Entitlements* tiene el sentido de derechos de propiedad, más que el sentido de acceso universal.<sup>17</sup>

Según esta interpretación, los derechos se crean a partir del control que las personas ejercen sobre los bienes. Las personas tienen el control porque producen estos bienes o porque los obtienen a través de la venta de otros recursos y la compra de bienes alternativos. Por ejemplo, una persona tiene alimento porque produce su propia comida o porque vende una parte de su producción y adquiere esta comida a cambio.

Esta definición de derechos significa, entonces, que las personas tienen opciones de consumo o compra y venta de acuerdo con lo que obtienen o los recursos que controla.<sup>18</sup> La dotación inicial (*endowment*)

<sup>16</sup> *Poverty and Famines...*, pp. 1-7.

<sup>17</sup> Ante la imposibilidad de encontrar una palabra equivalente en español, considerando la advertencia anterior se usará “derechos” como traducción.

<sup>18</sup> Aun cuando el concepto de “derechos” se refiere a los derechos *legales* de una persona, las relaciones sociales determinan una amplia área de otros derechos, los llamados derechos *legítimos*. Entre éstos están los derechos que resultan de intercambios informales o intrahogares, sancionados no legalmente sino por las prácticas sociales aceptadas. Tradicionalmente, por ejemplo, en la relaciones familiares, las mujeres trabajan en las labores del hogar, mientras el jefe de familia (generalmente el hombre) provee el ingreso o la producción para el consumo familiar. Las relaciones intrafamiliares, sin embargo, no son totalmente armónicas ni justas, por lo que puede ser que en el intercambio o distribución de los beneficios, uno de los miembros del hogar (generalmente es el hombre, porque así lo estipulan las reglas sociales) reciba mayores beneficios, ya sea de alimento, ingreso, atención médica, etc. El intercambio, por lo tanto, no resulta igualitario (*Hunger and Public Action...*, p. 11).

de una persona está dada por la propiedad inicial sobre ciertos recursos (la propiedad de activos y la fuerza laboral de un individuo). Esta dotación inicial determina los derechos (*entitlements*) y los bienes alternativos que una persona puede adquirir por medio de la producción o del intercambio.<sup>19</sup>

Los derechos por intercambio (*exchange entitlements*) son las distintas canastas de bienes que una persona puede adquirir por medio de la producción y el intercambio comercial, a partir de su “dotación inicial”. Cualquiera que produce un bien distinto al que desea consumir debe venderlo en el mercado; y su consumo dependerá, a su vez, de la venta de su producto y del precio relativo que éste alcance frente al precio de su consumo, lo que da lugar a los “derechos de intercambio”.<sup>20</sup>

Así, los derechos de una persona dependen de cuánto tiene inicialmente (su propiedad o dotación inicial) y cuánto puede adquirir por medio del intercambio (derechos de producción y de intercambio). Por ejemplo, un campesino tiene su tierra para producir, y al intercambiar su cosecha por otros bienes, se adueña de éstos. Un trabajador tendrá su mano de obra para intercambiar por un salario, y este dinero podrá intercambiarlo por cierta canasta de bienes.

En sociedades donde la tierra no es un factor de producción escaso, el problema que enfrentan los estratos pobres es la falta de mano de obra para explotar su parcela. En estos casos, los grupos más pobres serán los discapacitados, los viejos, los niños, es decir, aquella parte de la población que no puede usar su fuerza laboral. En cambio, en sociedades donde la tierra es escasa, los más pobres son aquellos que no tienen acceso a la tierra o no pueden vender su mano de obra a un precio suficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Así, aun cuando las personas tengan activos o una dotación inicial, pueden no tener derechos si no pueden vender sus activos o si nadie les ofrece otros bienes a cambio de su trabajo.

Es a partir de la ausencia de derechos, o derechos frustrados (*entitlements failure*), que A. Sen explica la forma en que millones de personas pueden morir de hambre. La desaparición de los derechos ocurre por una pérdida de los activos o la dotación original (embargo de tierra, pérdida de fuerza laboral por enfermedad) o por un cambio desfavorable en los términos de intercambio (pérdida de empleo, baja

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>20</sup> *Poverty and Famines...*, pp. 3-5.

en salarios, aumento en precios de comida, baja en precios de bienes que la persona vende, baja en la producción, entre otras).<sup>21</sup>

En conclusión, es un error pensar que las hambrunas se deben a la escasez de alimentos. En algunos casos analizados por A. Sen se observa, en cambio, una abundancia de alimentos, pero éstos se exportan, respondiendo a una demanda y a precios más altos en otras regiones (los casos de las hambrunas de Irlanda en la década de 1800 y en Bengala del Este, India, a mitad del siglo XIX). Otras hambrunas suceden por desastres naturales, como sequías o inundaciones, pérdida de empleos, altos precios de alimentos e incapacidad de compra (la hambruna de Bangladesh en la década de 1970 y en Etiopía en la de 1980). Pensar en términos de abundancia o escasez de recursos es, entonces, inadecuado, puesto que el punto crítico es el análisis sobre las relaciones y los procesos mediante los cuales las personas obtienen comida y otros bienes.<sup>22</sup>

La pobreza debe, en consecuencia, entenderse también como la ausencia de derechos sobre ciertos bienes básicos, no sólo el alimento suficiente sino la vivienda digna, la educación y la salud. La pobreza no es únicamente la falta de ingreso, sino que incluye la compleja red de relaciones de acceso y control sobre las necesidades básicas en cierto medio que determinan la oferta y los precios de estas necesidades.<sup>23</sup> Por ello, dejar a las fuerzas del mercado la determinación de los costos y precios de las necesidades básicas puede significar la ausencia del derecho o el fracaso de los derechos a estos bienes.

<sup>21</sup> *Hunger and Public Action*..., pp. 21-26.

<sup>22</sup> Para Sen y Drèze, sin embargo, hay cuatro condiciones en las cuales la abundancia es importante:

- 1) Cuando hay derechos directos sobre la comida (la gente consume lo que produce)
- 2) Cuando la abundancia determina el precio de la comida
- 3) Cuando la producción de comida es una de las principales fuentes de empleo
- 4) Cuando las reservas de comida pueden distribuirse, ya sea de forma directa o introduciéndolas en el mercado para que bajen los precios (*Ibid.*, pp. 26-31).

<sup>23</sup> El ingreso que reciben las familias, en realidad, es sólo un aspecto de su modo de vida o estrategia de sobrevivencia. El ingreso se complementa, además, con los esquemas de ayuda mutua, la venta de artesanías, el pago por trabajos encargados, los envíos de dinero por miembros que han emigrado, la venta o "hipoteca" de posesiones (mobiliario y electrodomésticos), el trabajo de distintos miembros de la familia (mujeres y niños), los productos obtenidos de la propiedad comunal, etc. Las familias, por ello, pueden cubrir ciertas necesidades de forma más o menos independiente del ingreso que obtienen (Robert Chambers, *op. cit.*).

## Derechos, seguridad social y provisión pública

Una de las ideas principales de A. Sen y J. Drèze es que la provisión de seguridad social no debe recaer únicamente en las fuerzas del mercado. La sobrevivencia de las personas y su acceso a las necesidades básicas debe asegurarse por otros medios. De la misma forma, si el mercado causa vulnerabilidad a ciertos grupos y personas es necesario construir mecanismos que refuercen la seguridad social de las personas que ven frustrados sus derechos (*entitlements failure*).

La provisión pública amplía los derechos y los bienes y servicios a los cuales las personas tienen acceso. Como anteriormente se dijo, los derechos de intercambio dependen de la dotación inicial y de las condiciones del mercado para la compraventa de productos. Sin embargo, estos derechos también incluyen aquellos bienes y servicios que el Estado provee en forma gratuita y que aseguran que los derechos de una persona no sólo dependan de los intercambios en el mercado.<sup>24</sup> Así, aun cuando los intercambios comerciales sean desfavorables para quienes menos tienen, su sobrevivencia y necesidades básicas están garantizadas por la provisión pública.

Los programas que dan asistencia y beneficios públicos toman diversas formas; pueden ser de tipo temporal o permanente, y las estrategias van desde proporcionar comida gratis o dinero en efectivo a las víctimas potenciales de la hambruna hasta formas convencionales como el seguro de desempleo, las pensiones, los beneficios por "extrema pobreza" o por "hijo nacido", la atención médica gratuita, la educación, los alimentos subsidiados, el agua potable, la infraestructura rural. Estos programas de seguridad social son suplementarios a los procesos de mercado, de producción e intercambio comercial, y generalmente están condicionados a la ausencia de otros "derechos de intercambio" (empleo y salario, por ejemplo).

La provisión pública puede fortalecer la seguridad de una persona de dos maneras. En primer lugar, protege a grupos vulnerables de emergencias e imprevistos, y aumenta la capacidad de la población para tener una forma de vida más segura. Se trata, entonces, de prevenir la disminución de los niveles de vida, que puede ocurrir durante una recesión o cuando ya no pueden trabajar (por su edad avanzada o por incapacidad), entre otros. Éste es el aspecto de la provisión pública llamado de *protección*.

<sup>24</sup> Amartya Sen y Jean Drèze, *op. cit.*, pp. 15-19.

En segundo lugar, la provisión pública busca mejorar las condiciones de vida y la expansión de las capacidades básicas de la población. La salud y educación públicas, en particular, fortalecen los activos de las personas (su trabajo y sus conocimientos) y aumentan las oportunidades para una vida mejor. Este segundo aspecto de la provisión, llamado de *promoción*, debe apreciarse como un reto de mediano y largo plazos.

Con estas características, la provisión pública y los beneficios de la seguridad social desempeñan un papel crucial en el establecimiento de estándares mínimos de bienestar, a los cuales todas las personas tienen derecho (bienes y servicios que les corresponden), independientemente de sus derechos de producción o de intercambio. Ello explica que, de acuerdo con A. Sen, en los países desarrollados —aun con altos índices de desempleo— las hambrunas hayan dejado de existir; no porque haya un ingreso promedio más alto, sino porque hay mecanismos que garantizan mínimos de consumo y de ingreso.

De igual manera, la eliminación del hambre en países con economías socialistas ocurrió sin que haya aumentado sustancialmente la abundancia de comida per cápita. El fin de las hambrunas en estos países refleja un cambio en el sistema de derechos (*entitlements*), bajo la forma de la seguridad social y el sistema de empleo con sueldos que garantizan derechos de intercambio suficientes para evitar el hambre.

En suma, la provisión pública ha sido fundamental para eliminar la pobreza no sólo en economías intervencionistas, sino también en economías de mercado con alto crecimiento. De manera que el contraste entre países con “seguridad basada en el crecimiento”, como Corea del Sur, y otros con “opulencia irrestricta”, como Brasil, se relaciona con el uso extensivo y bien planeado de mecanismos de provisión pública, especialmente de salud y educación básicas.<sup>25</sup>

Hasta aquí hemos utilizado el término de provisión pública como sinónimo de intervención estatal; sin embargo, hay que aclarar que el Estado no es el único actor, aunque sí uno de los principales responsables del bienestar social de la población. La provisión pública se refiere a las diversas formas en las cuales la sociedad organiza la distribución de bienes y servicios por medio de instituciones ajenas al mercado, de acuerdo con su tradición histórica y los valores de la población.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> En Marc Wuyts *et al.* (*op. cit.*) se revisan los casos de estos países en términos comparativos de sus PNB e indicadores de desarrollo económicos.

<sup>26</sup> Provisión pública es la traducción de *public provisioning*. Para una definición más amplia de este concepto, véase Marc Wuyts.

## Acción pública y conflicto político

La provisión pública no debe limitarse a la prestación de servicios y bienes por parte del Estado. Diversas organizaciones sociales y políticas pueden desempeñar un papel importante; las beneficencias privadas y las organizaciones voluntarias pueden también proveer bienes y servicios, financiadas por donaciones, contribuciones mutuas y recursos públicos suplementarios.

El papel activo del Estado en el mundo moderno no debe verse como un sustituto sino como un complemento de la acción de los grupos e instituciones no gubernamentales y los esquemas propios de las sociedades tradicionales, en las cuales la seguridad individual depende, en gran medida, del apoyo mutuo entre grupos sociales, como la familia extensa y la comunidad. La provisión pública se construye a partir de la interacción del Estado y la sociedad.

La provisión pública orientada a resolver algún problema social involucra, por un lado, un imperativo moral respecto de la situación en cuestión (las hambrunas o la pobreza); por otro lado, depende de la presión que ejerce la dinámica política y la opinión pública. A. Sen señala, por ejemplo, el hecho de que las principales hambrunas no han ocurrido en países democráticos donde existe una prensa libre y tolerancia a los partidos de oposición.<sup>27</sup>

La importancia política que tendría una hambruna masiva en un régimen de libertades civiles y competencia partidista obligaría al gobierno a actuar en forma inmediata para evitar mayores desastres. Esto se debe a que un gobierno que busca reelegirse y debe enfrentar la oposición de los partidos políticos y la prensa libre, no puede desatender problemas sociales graves.

Sin embargo, las privaciones y los problemas sociales que reciben atención pública son, generalmente, aquellos temas que se politizan fácilmente y causan grandes repercusiones, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En contraste, cuando la privación o la pobreza son menos extremas, más complejas de analizar y más difíciles de remediar —como en el caso de la desnutrición o la falta de atención médica de enfermedades infecciosas—, la crítica pública resulta menos efectiva. De manera que la gravedad del problema social no siempre

<sup>27</sup> Véase, para una discusión más amplia, Amartya Sen y Jean Drèze, *op. cit.*, e *India: Economic Development and Social Opportunity*, capítulos 4 y 5, Delhi, Oxford-India Paperbacks, 1996.

determina cuánta atención recibe en la discusión pública, en la prensa y en el debate parlamentario. En consecuencia, el papel de los medios de comunicación y de la discusión pública es crucial para que la sociedad y el gobierno detecten y entiendan los problemas desatendidos, así como para propiciar acciones de solución. Siguiendo el ejemplo de las hambrunas, A. Sen señala que un reportaje de prensa podría ser importante para identificar amenazas de hambre y poner en práctica un sistema de aviso temprano (*early warning system*) que conduzca a la adopción de medidas preventivas y a la solución del problema.<sup>28</sup>

Es a partir del debate en los medios de comunicación y los conflictos políticos subyacentes que los problemas sociales y algunos bienes indispensables se perciben como “necesidades públicas”. Este clima de opinión impulsa la intervención estatal para proveer bienes y servicios y asegurar su acceso universal, al mismo tiempo que se crean colectividades e instituciones públicas para asegurar su distribución. En estas condiciones, los “bienes públicos” —que responden a “necesidades públicas”— se extienden a todos los ciudadanos y se amplían los derechos (*entitlements*) de las personas.

Es importante señalar que estas “necesidades públicas” se crean a partir de asuntos de interés que cambian con el transcurso del tiempo. Los bienes públicos no son bienes y servicios objetivamente identificables e inmodificables. Las necesidades y bienes públicos, aun cuando surgen por las privaciones económicas y sociales que existen en la sociedad, se construyen socialmente y se filtran de acuerdo con las percepciones y conflictos de los actores políticos. De manera que la variación en estrategias y en la provisión de distintos bienes depende del contexto social, del Estado y de la configuración de los procesos políticos.<sup>29</sup>

Hay, además, una relación directa entre el entendimiento, la conciencia, la presión y la movilización pública, por un lado, y la naturaleza, las formas y el compromiso de la acción estatal para cumplir metas públicas, por otro lado. De manera que conforme el activismo público es más intenso, éste no sólo presionará al gobierno para tomar medidas, sino que la sociedad comenzará a realizar acciones por sí misma. Estos proyectos emprendidos por la sociedad son experiencias positivas de las cuales se desprende un aprendizaje colectivo, así como posibles innova-

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>29</sup> Véase John Toye, *op. cit.*, quien siguiendo a D. Lal (1992) se plantea que la cuestión de fondo es la forma y alcance de la intervención gubernamental, no su presencia o ausencia.

ciones para la elaboración de políticas públicas.<sup>30</sup> Como puede observarse, el tema del entendimiento público y la conciencia social involucra características tanto institucionales como de los movimientos sociales y políticos de un país.

Asimismo, la participación pública es importante no sólo para asegurar la adecuada expansión de los servicios, sino para la vigilancia y el monitoreo de su funcionamiento. En ocasiones, la atención y calidad de los servicios que las comunidades reciben depende en gran medida de la información disponible y de qué tanto éstas puedan hacer escuchar su voz. Lo mismo se puede decir de la distribución de productos subsidiados y del desvío de fondos públicos.

De manera que la provisión pública y el proceso de conflicto político que define las necesidades y los bienes conforman lo que llamaremos “acción pública”. Este término no sólo trata de abarcar los servicios prestados, sino que también se refiere a la participación del público en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida. La acción pública está directamente vinculada con las prioridades de desarrollo que surgen en cada país a lo largo de la historia, moldeadas tanto por el Estado como por la sociedad.

En conclusión, la acción pública toma formas y estrategias diversas, y sus posibilidades están dadas por el estudio de las causas del problema y por la naturaleza y poder de los agentes involucrados. No se trata únicamente de las capacidades administrativas del gobierno, sino del compromiso y lealtades de la comunidad, de las bases de poder de las figuras locales y de los conflictos que trae consigo la asignación de recursos y la distribución de beneficios entre diversos grupos de interés.

### ¿Hacia dónde orientar la acción pública?: el concepto de capacidades básicas

Aun cuando el pluralismo, el conflicto político y la participación social son indispensables para moldear la acción pública, es también necesario revisar nuevos conceptos que ayuden a orientar la intervención estatal. Por un lado, hemos presentado el concepto de derechos, que constituye un criterio para intervenir en caso de derechos frustrados.

<sup>30</sup> Para un entendimiento más amplio de este proceso, véase Michael Edwards y David Hulme, *Making a Difference. The Scaling-up and Impact of NGOs in a Changing World*, Londres, Earthscan y Save the Children Fund, 1993.



Por otro lado, el concepto de capacidades ayuda a definir las áreas de intervención pública y las que pueden dejarse a la oferta privada. Se trata, pues, de establecer prioridades entre ámbitos y acciones.

El concepto de capacidades (*capabilities*) determina las posibilidades de superación de un individuo según sus propios intereses y circunstancias.<sup>31</sup> Este enfoque subraya la necesidad de proveer a los individuos el acceso a condiciones y oportunidades para que cada quien cubra sus necesidades y desarrolle sus capacidades. Se reconocen, así, las condiciones materiales estructurales, pero a la vez se le da también valor a la voluntad y fuerza del “agente” humano.<sup>32</sup>

Se trata de cubrir necesidades con el objeto de construir condiciones para que las personas desarrollen sus capacidades; se puede establecer una jerarquía de capacidades, y una vez que se satisfacen ciertas capacidades básicas y se amplían las oportunidades, se pueden atender otras capacidades de menor jerarquía. Cuando las personas tienen alimentos, por ejemplo, tendrán la capacidad de estudiar, trabajar y divertirse; entonces se deberá atender su educación, que a su vez abrirá una nueva gama de capacidades para desarrollar.

Queda claro que las capacidades básicas o físicas (como el alimento, la vivienda, el vestido y la ausencia de enfermedades) tienen que ser cubiertas antes de poder cubrir otras capacidades u obligaciones sociales. La pobreza se asume como la condición en que las capacidades básicas de los seres humanos no pueden desarrollarse. Esta condición también se ha llamado “capacidades frustradas” (*failed capabilities*).

Las capacidades tienen un límite absoluto y otro relativo; absoluto, pues pueden definirse en relación con las oportunidades de cada individuo; y relativo, pues también es posible juzgar el empobrecimiento de las personas en comparación con otros miembros de su sociedad. Por ejemplo, una persona es pobre porque sufre hambre, y este diagnóstico de pobreza no se altera por el hecho de que haya otras personas que, teniendo acceso a la alimentación, puedan ser consideradas pobres por su falta de vivienda o de educación. Es decir que, en términos absolutos, en ambos casos estaríamos frente a situaciones de pobreza, si bien en términos relativos podríamos jerarquizarlos.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Amartya Sen y Jean Drèze, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

<sup>32</sup> Véase Frances Stewart, “Basic Needs Strategies: Human Rights and the Right to Develop”, *North-South and South-South*, Londres, Macmillan, 1992.

<sup>33</sup> Para profundizar en este debate entre pobreza absoluta y pobreza relativa, véanse las discusiones entre Amartya Sen y Peter Townsend: *Oxford Economic Papers*, 37, 1985, y *Poverty and Famines...*

En este enfoque, las ventajas de un individuo no deben juzgarse frente a otros en su sociedad o comparando su calidad de vida con la de otras sociedades (términos absolutos), sino mediante el conocimiento de sus capacidades u oportunidades de desarrollo personal (términos relativos). Esto se debe a que el bienestar de los seres humanos depende de la realización de sus capacidades, más que de los bienes que pueden tener y adquirir.

Asimismo, las variaciones en la utilización de los bienes (y, específicamente, la conversión de los bienes en capacidades) surgen de las características biológicas y sociales de cada persona; por ejemplo una mujer embarazada necesitará más alimento que otra persona para alcanzar el mismo nivel de nutrición. Estas variaciones son importantes para la planeación pública y deben tomarse en cuenta para evaluar la distribución de los derechos a bienes (*commodity entitlements*).<sup>34</sup>

### Acción pública y mercado: medidas complementarias

Hasta aquí ha quedado claro que los conceptos de derechos y de capacidades significan una innovación respecto de la reestructuración del Estado. Sin embargo, esta reestructuración no estaría completa si no se analizaran y reevaluaran las funciones que cumplen el Estado y el mercado en relación con estos conceptos.

La intervención estatal, como se explicó anteriormente, desempeña un papel importante en la eliminación de la pobreza y en el establecimiento de estándares mínimos de bienestar. Sin embargo, resulta indispensable retomar las críticas que se han hecho al Estado, de modo que en el planteamiento de su reconstrucción no se cometan errores anteriores.

Una de las críticas más fuertes que ha recibido el Estado ha sido que la provisión estatal y pública no ha beneficiado a los más pobres, sino a los sectores medios y a las clases movilizadas políticamente. Ello debido a que los más pobres son los menos poderosos para influir en la toma de decisiones y en el conflicto político.<sup>35</sup>

Debido a esta incapacidad de los sectores pobres para ejercer presión y emitir su opinión, es común que la definición de necesidades

<sup>34</sup> Amartya Sen y Jean Drèze, *op. cit.*, pp. 103 -107.

<sup>35</sup> Véase, para ejemplos más elaborados de políticas que han favorecido a estos sectores, Frances Stewart, *Adjustment and Poverty. Options and Choices*, Londres, Routledge, 1995.

y la provisión de servicios y bienes públicos no respondan a sus intereses. En todo caso, la provisión pública actuará según la percepción que la burocracia estatal o los grupos poderosos tengan sobre las necesidades de los pobres. Más aún, en estas condiciones la provisión estatal puede fomentar la desigualdad debido al control centralizado de las decisiones y al acceso y distribución arbitraria e ineficiente del sector público.<sup>36</sup>

Una crítica similar es que las medidas estatales que intervienen en el intercambio comercial (derechos de intercambio), pero no en la distribución de activos (dotación inicial), pueden tener efectos negativos. En primer lugar, pueden crear ineficiencias y mayores costos que, generalmente, son trasladados a los grupos en desventaja (por ejemplo, precios de garantía que benefician al último intermediario y no al productor directamente, las rentas congeladas, etcétera).

En segundo lugar, los efectos distributivos pueden convertirse en barreras que frustran la iniciativa empresarial o las oportunidades sociales (por ejemplo, demandas salariales excesivas que lleven a sustituir la mano de obra por inversión tecnológica, numerosos requisitos para ser sujeto de crédito o para crear una microempresa). Debe recordarse que la desigualdad económica en las economías de mercado no se debe al intercambio comercial *per se*, sino al intercambio basado en propiedades y activos desiguales.<sup>37</sup>

Aun cuando es importante que el Estado fije ciertos mínimos de bienestar a partir de los cuales las operaciones de mercado puedan desarrollarse, el mercado tiene dos grandes ventajas. La primera es que constituye una solución de largo plazo para superar la pobreza porque es autofinanciable, sustentable y rompe con los lazos de dependencia. La segunda es que da mayor control a los pobres para definir y satisfacer sus necesidades, en comparación con la definición de "necesidades y bienes públicos" a partir del conflicto político.

El mercado crea canales adicionales de oportunidades sociales y económicas que pueden significar un factor de liberalización para los sectores marginados. Por ejemplo, al aprovechar nuevas oportunidades para vender su mano de obra, algunos trabajadores agrícolas pueden liberarse de lazos tradicionales de opresión. Asimismo, el mercado

<sup>36</sup> Véase la discusión que plantea Albert Hirschman sobre la opción de "salida" que presenta el mercado, mientras que frente al Estado y la provisión de los servicios públicos, los individuos únicamente tienen la alternativa de la "voz" (*Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977).

<sup>37</sup> Véase Amartya Sen y Jean Drèze, *India...*, capítulos 5 y 8.

puede ser efectivo para dar autoconfianza al vender y comprar, en contraste con algunos mecanismos de provisión estatal, donde la burocracia estatal acostumbra el maltrato de los usuarios. Por ello, los grupos vulnerables, en ocasiones, preferirán sentirse "empleados" que beneficiarios de la asistencia pública o la caridad privada.<sup>38</sup>

Las razones anteriores explican por qué el mercado constituye una alternativa a la acción estatal, incluso bajo las metas de desarrollo y equidad. En cierta medida, esto se debe a que los mecanismos del mercado determinan de manera eficiente la distribución de los recursos, mientras que las acciones estatales pueden alterar o reemplazar estos mecanismos. Sin embargo, luego de reconocer los conflictos entre el Estado y el mercado, es fundamental recordar que estas dos vías no son contradictorias. A. Sen cree necesario considerar una pluralidad y heterogeneidad de mecanismos, tanto de mercado y provisión pública, como de estrategias de acción pública orientadas al bienestar social.

En consecuencia, las políticas de bienestar deben considerar el análisis de las condiciones de mercado, de modo tal que aumenten los derechos de los grupos más vulnerables. Con este objetivo, las políticas públicas deben incrementar los activos, considerando la lógica de la vulnerabilidad (con activos diversos y divisibles) y la lógica de aumentar los derechos (más dotación inicial, mejores términos de intercambio y mayores beneficios de provisión pública). También es importante analizar cuáles mecanismos son más efectivos para fomentar capacidades como la autoestima, la protección contra la violencia y la capacidad de participar en el mercado, la sociedad y la política.

Con estos criterios hay que analizar, en primer lugar, la existencia o falta de bienes o servicios que den derechos (comida, escuelas, centros de salud) y, en segundo lugar, hay que ver el precio de estos bienes y servicios y cuán accesibles son para la mayoría de la población. Es importante recordar que estas variables determinan, por un lado, la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades en el mercado (en función de sus activos) y, por otro lado, las condiciones del mercado a que se enfrentan como compradores o vendedores.

Evidentemente, las condiciones de competencia en el mercado no son totalmente justas ni imparciales para aquéllos con dotaciones iniciales menores o que enfrentan derechos de intercambio menos favorables (como el aislamiento geográfico, la ignorancia, la falta de

<sup>38</sup> *Ibidem*.

información, los altos precios por ineficiencia o monopolio en la oferta). Así, para paliar estas deficiencias se requiere hacer un análisis específico de aquello que el mercado puede hacer y de sus límites, de manera que este análisis ayude a construir arreglos complementarios que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo social.

Un ejemplo de esta combinación de instrumentos es el caso que cita A. Sen sobre cómo se resolvió el problema de algunas hambrunas. Los esquemas de creación de empleos públicos a cambio de salario o bienes en especie (en lugar de repartir directamente comida o dinero en efectivo) fueron los más exitosos. Si la comida se repartía gratuitamente, existían los problemas de cómo distribuirla a las personas más vulnerables sin que surgieran problemas de control centralizado y burocrático. Asimismo, si se repartía efectivo (alentando el mecanismo del mercado), se corría el riesgo de que subieran los precios de la comida, sin satisfacer las necesidades de todos los miembros de la comunidad. En consecuencia, para resolver la hambruna no era necesaria la producción o distribución estatal de alimento, sino algunas medidas orientadas a regenerar la capacidad de compra de la población empobrecida.<sup>39</sup>

El autor sostiene que la creación temporal de empleo daría un ingreso a las personas más vulnerables. Gracias al ingreso recibido la gente podría adquirir alimentos y, en caso de que no existieran los suficientes, el aumento de la demanda y de precios atraería la oferta de comida de otras regiones. Sin embargo, el problema mayor sería que quienes no fueran beneficiarios del programa estatal deberían enfrentar precios más altos.

Los ejemplos anteriores demuestran que la idea fundamental es proveer ingreso y capacidad de compra, y dejar que la oferta responda a la demanda creada a partir del comercio privado. Así es posible utilizar las ventajas —directas e indirectas— de los sistemas de distribución pública, sin que todas las transacciones pasen por controles burocráticos.

Al combinar 1) la intervención pública (en lugar de dejar a las víctimas desatendidas, se creaba empleo pagado en efectivo o en especie), y 2) el uso selectivo del mercado (permitiendo a la oferta de alimento moverse en respuesta a la demanda recién generada), es posible evitar la ineficiencia en la distribución de alimento y la inseguridad de depender únicamente de los derechos generados por medio del mercado.

En conclusión, se necesitan más mecanismos e instituciones que también consideren metas sociales y no respondan únicamente al mercado, de modo que se pueda contrastar la forma en que está operando el mercado con respecto a estas metas, y luego decidir la intervención pública complementaria. La noción del mercado como un sistema de instituciones, antes que como un sistema de transacciones, y el compromiso político son fundamentales para actuar en este sentido.<sup>40</sup>

En otras palabras, el mercado por sí mismo no llevará muy lejos en la eliminación de la pobreza, pero una economía de mercado que sea complementada en forma apropiada con mecanismos de acción pública puede fomentar el crecimiento al mismo tiempo que disminuir la pobreza. Específicamente, la intervención pública complementaria debe orientarse hacia las áreas de educación, cuidado de la salud, seguridad social y reforma agraria, mientras que los mecanismos de mercado son una efectiva base para el intercambio y la producción, lo cual incluye una combinación eficaz de reforma del sector público y expansión de la empresa privada.

Más aún, las reformas para ampliar la función del mercado en el sentido señalado pueden ser beneficiosas siempre y cuando la política económica haga hincapié en la actividad intensiva en mano de obra, se permita y fomente la participación de los grupos más pobres en el crecimiento económico y se desarrollen formas de seguridad social. En suma, bajo estas condiciones, crecimiento económico y disminución de la desigualdad no son metas contradictorias, aunque requieren políticas distintas. El problema, sostiene Albert O. Hirschman, “es encontrar la combinación de políticas que causen el menor daño posible a estos objetivos... Entre los cuales normalmente existe una buena dosis de tensión y conflicto”.<sup>41</sup>

## Conclusiones

El objetivo de la acción pública orientada a reducir la pobreza debe ser aumentar las capacidades de la gente para realizar actividades produc-

<sup>39</sup> La importancia de la construcción institucional en la creación de bienes públicos y el crecimiento se desarrolla con amplitud en Lloyd Rotwin y Donald A. Schön (eds.), *Rethinking the Development Experience. Essays Provocated by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington, Brookings Institute, 1994.

<sup>41</sup> Albert O. Hirschman, *Tendencias autosubversivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>39</sup> Amartya Sen y Jean Drèze, *Hunger and Public Action...*, pp. 107-121.

tivas y valiosas, y no sólo incrementar su ingreso. Sin embargo, la acción pública se ha dirigido, normalmente, hacia la provisión de bienes con el objeto de cubrir necesidades casi siempre inmediatas. Se deben, por ello, distinguir claramente los atributos del enfoque de necesidades básicas y del de capacidades básicas.

En el primer enfoque —de necesidades— los bienes considerados públicos se asignan de forma centralizada y se ponen a la disposición de los usuarios, lo cual representa enormes costos en recursos, apropiación y diseños deficientes. Además, se concibe a los grupos más pobres como víctimas y simples receptores pasivos de lo que se les proporciona. Las características de la población beneficiada (sus diferencias en edad, género, actividades, habilidades, intereses) hacen difícil que la provisión pública de bienes realmente cubra sus necesidades.

En el segundo enfoque —de capacidades— la participación activa de los beneficiarios es una idea central. Se entiende que son las mismas personas las que tienen la capacidad de decisión y de acción para desarrollar sus potencialidades. La intervención únicamente se dirige a crear las condiciones propicias para superar la pobreza, para que las personas puedan desarrollar sus capacidades básicas. De ahí que se reconozca, también, el papel fundamental de la presión y movilización política en la construcción de la acción pública.

El concepto de “derechos” aclara la relación entre los bienes y la forma en que las personas se adueñan de ellos, de acuerdo con sus propias necesidades. Mayores derechos contribuirán a mayores capacidades, pero la relación para cada persona será diferente. En consecuencia, la acción pública deberá basarse en análisis diferenciados, en los que se investigue la raíz de las capacidades y la variación en la relación entre derechos y capacidades.

Con este enfoque, el desarrollo debe verse como un proceso de expansión de los derechos o libertades positivas que las personas disfrutan. El desarrollo económico tradicional, sin embargo, se centra en el crecimiento del producto nacional y del ingreso agregado, en lugar de pensar en términos de los derechos y las capacidades que estos derechos crean.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Sobre los vínculos entre democracia y economía en las estrategias de desarrollo, es útil referirse a los conceptos de “conexiones” y “desconexiones”, y la alternancia entre interdependencia y autonomía que Albert Hirschman desarrolla. Al respecto plantea que la diferencia básica entre el cambio económico y el político es que el segundo suele tener un carácter discontinuo y sus avances se expresan como sucesos de un solo tiempo (*one-time events*): la caída de un régimen, la adopción de una ley electoral (Albert Hirschman, *ibid.*).

Esto sugiere que la reconstrucción del Estado no debe repetirse en términos de un Estado de bienestar con beneficios extensivos y estandarizados para todos, sin distinción ni variación de acuerdo con las características de cada persona y grupos de población. Con el concepto de capacidades básicas se puede pensar en un Estado orientado a la realización de acciones complementarias que construyan redes de seguridad y protección, y programas que garanticen la provisión pública. Asimismo, el concepto de derechos ayuda a ubicar dónde el Estado puede orientar y complementar al mercado en esta provisión y adquisición de bienes y servicios, para dar lugar a una relación de sinergia entre Estado y mercado.

Como puede observarse, este replanteamiento de reconstrucción del Estado tiene consecuencias más amplias que el diseño de nuevas funciones y relaciones con el mercado. En términos conceptuales, la propuesta ubica al Estado en una posición que puede identificarse entre el sistema liberal y el Estado de bienestar. Se reconoce que el Estado no es el único medio de acción social, y que tanto el mercado como la sociedad pueden desempeñar un importante papel en el logro de estos objetivos.

De modo que para promover la distribución y la justicia social, la intervención estatal debe juzgarse y decidirse en la sociedad a partir del pluralismo político, antes que en la economía. La acción pública, por ello, incluye la participación social como elemento básico de la definición y satisfacción de necesidades, así como de la provisión efectiva de bienes y servicios públicos.

Asimismo, al referirse a las percepciones y al sistema de valores comunes que los ciudadanos tienen sobre la igualdad existente y la deseable, la propuesta planteada se ubica entre el elemento liberal y el democrático, en lo relativo a las ideas de convivencia y regulación social en una comunidad política.<sup>43</sup> La relación entre ambos elementos abarca tanto la formación de consensos y el sentido de pertenencia como los valores inherentes al hecho de compartir un destino común. A este sistema de valores compartidos se refieren los contenidos de la propuesta en relación con la cooperación en las políticas redistributivas, el ánimo de emprender acciones públicas como un imperativo ético-moral y la apreciación de ciertos bienes como públicos, a los cuales todos deben tener acceso.

<sup>43</sup> Véase Claus Offe, “Democracy Against the Welfare State?”, *Modernity and the State, East, West*, Oxford, Polity, 1993.

Lo anterior significa que la reconstrucción del Estado y la nueva legitimidad de la intervención estatal deben sustentarse en un sistema de valores compartidos por la sociedad. Esto, a su vez, involucra como condición necesaria que la planeación del desarrollo y la acción estatal se den dentro de un marco democrático, es decir, bajo los supuestos de un conflicto político regulado, de debate público y de vigilancia partidista, así como de las características institucionales de división y contrapeso de poderes. El conflicto político y la discusión se traducirán en cuestiones muy prácticas, como por ejemplo la decisión de asignación de recursos.

Se trata, pues, de promover políticas sociales que fomenten las responsabilidades cívicas de los beneficiarios, para lograr que el proceso de provisión de bienes se convierta en un proceso de educación y socialización cívicas o, puesto en otros términos, de formación de capital social. Un ejemplo serían los movimientos sociales que demandan bienes y servicios públicos y que en su acción atraviesan por un proceso de construcción de capacidades políticas como la capacidad de organizarse, de plantear demandas, de negociar y de hacer cumplir los acuerdos.<sup>44</sup> Ambos procesos (de formación de demandas de bienes públicos y de organización política y cívica) se retroalimentan y tienen un impacto en el fortalecimiento de la democracia y en el funcionamiento más efectivo del gobierno y de las políticas públicas.<sup>45</sup>

Aunque se trata de transformaciones de mediano y largo plazos, la experiencia demuestra que la combinación de acción política y pública también tiene repercusión notoria en el cambio de valores de la sociedad. Sin embargo, es importante destacar que la sociedad no puede cambiar sin una redefinición paralela del Estado respecto de la acción pública en materia social. La propuesta de reconstrucción del Estado se inspira en la noción de vínculos entre el mercado, la democracia y la sociedad como fuerza decisiva en la dinámica y sustentabilidad del proceso de un desarrollo con equidad.

## Reseñas

---

<sup>44</sup> Véase Thomas F. Carroll, *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*, West Hartford, Conn., Kumarian, 1992.

<sup>45</sup> Véase Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

**Eugene Bardach, *The Eight-Step Path for Policy Analysis (A Handbook for Practice)*, Berkeley Academic Press, 1996, 126 p.  
[versión en castellano] *Ocho pasos para el análisis de políticas. Un manual para la práctica*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1998**

Allan Clark Skertchly Benavides

Dentro del análisis de las políticas públicas, esclarecer un problema, tomar una decisión, hacer juicios y enfrentar todo el trabajo que significa esta tarea son sólo algunos de los elementos que ocupan al analista y que pueden representar mucho tiempo y esfuerzo personal y/o cooperativo.

Eugene Bardach escribió *The Eight-Step Path for Policy Analysis* con la finalidad principal de ayudar a esclarecer estos elementos en la ejecución práctica del análisis de políticas; es un "manual para la práctica", un manual para llevar a cabo el arte y ciencia que este análisis significa.

Dividido en dos partes, en la introducción del libro el autor nos recuerda que para realizar un análisis de este tipo es indispensable considerar cada situación en su contexto particular, lo cual impide hacer generalizaciones universales, pero se pueden dar elementos mínimos para estructurar claramente el análisis de una política pública específica. Este principio guiará toda la actividad que el

analista tendrá que llevar a cabo, y es la razón de ser del libro que nos presenta.

Con esta primera idea, Bardach nos guía a través de un camino para el análisis de políticas públicas. Este camino lo divide en ocho pasos, los cuales constituyen los capítulos de la primera parte del libro; éstos son:

- 1) Definir el problema
- 2) Obtener evidencia
- 3) Construir alternativas
- 4) Seleccionar los criterios
- 5) Proyectar los resultados
- 6) Confrontar costos
- 7) ¡Decida!
- 8) Contar su historia

La definición del problema es la parte más importante de todo el proceso, da razón y dirección al análisis. En este mismo punto, hay que tomar en cuenta que los ocho pasos de este esquema no son necesariamente secuenciales, sino más bien reiterativos, y hay que ir de uno a otro durante

todo el proceso del análisis. Es por esto mismo que la definición marcará la dirección de la investigación, pero su flexibilidad intrínseca permite modificarla tanto como sea necesario.

La causalidad y las oportunidades son elementos que se deben considerar muy seriamente y pueden ser nodales para decidir si se modifica la definición del problema. Éstos mismos nos darán la guía para la obtención de la evidencia. A este respecto, Bardach nos invita a reflexionar en la cantidad y calidad de los datos a recopilar; éstos deben ser potencialmente convertidos en información, la cual será estudiada para corroborar su utilidad determinando cuál de ésta es parte de la evidencia relevante (información realmente útil) en la investigación. En este sentido, el tiempo se vuelve un factor fundamental de esta tarea y no es susceptible de ser desperdiciado con información irrelevante para la investigación que el analista lleve a cabo.

En el capítulo III, el término "alternativa" se refiere a los posibles cursos de acción o soluciones al problema que se presenta, y cada una de éstas tiene sus consecuencias y magnitudes en los resultados esperados; incluso hay que considerar la alternativa de no tomar acción alguna en la solución del problema, así como conocer las causas de éste para poder mitigarlo. Estas alternativas de acción son enfocadas hacia la solución de un problema específico, por lo cual las que se elijan deberán ser capaces de producir ciertos resultados en una magnitud aceptable para el analista. A través de este proceso, la cantidad de alternativas que se produzcan se irá

reduciendo conforme se avance en el análisis, ya que algunas se descartan frente a otras con mayores posibilidades de éxito.

En el siguiente capítulo, el autor introduce lo relativo a los juicios de valor en el análisis de políticas, refiriéndose específicamente a los criterios de evaluación, los cuales son utilizados para juzgar valorativamente los probables resultados de la política por implementar. Se juzgan los resultados y no las alternativas debido a que son aquéllos los que repercutirán en la sociedad. De este modo podemos estipular si los resultados son "buenos o malos" de acuerdo con los valores del analista y su público. La selección de estos criterios debe estar basada en la definición del problema, y a partir de esta misma se puede determinar el impacto de la política.

A partir de estas ideas sobre los criterios, una vez más el autor intenta ejemplificar sus fundamentos teóricos con aplicaciones prácticas, y lo hace listando una serie de criterios que considera como los más comúnmente utilizados en el análisis de políticas. Introduce términos como "eficiencia", "beneficios" y "eficacia" en el proceso analítico, y da razón de criterios prácticos e indispensables que servirán como modelos de medición de magnitudes en los resultados.

Para cada alternativa se deben proyectar los resultados, y ante la dificultad que encierra este paso, el autor nos da un consejo muy simple en el capítulo V de la primera parte del libro: "hágalo". Es fundamental recordar que esta proyección es sobre el futuro, lo cual complica esta tarea.

Así, las mejores estimaciones deben basarse en elementos realistas e incluir grados que den seguridad a los posibles resultados. En esta etapa, el autor nos recomienda prever las acciones y posturas que los diversos actores podrían tomar ante la política implementada (lo cual significa conocer las fortalezas y debilidades de ésta) y ejemplifica y esquematiza el uso de matrices que simplifiquen estas proyecciones; de esta manera, al final de este ejercicio se pueden observar claramente las consecuencias de implementar una u otra de las alternativas consideradas.

En toda política existen costos y beneficios. En el capítulo VI se detalla la manera como se pueden confrontar los costos con los beneficios por obtener, incluso tomando en cuenta intuición y valores morales. Con factores y términos monetarios y propios de la economía, esta confrontación de magnitudes y resultados puede significar la implementación o el rechazo de la política analizada, considerando que el decisor tiene la responsabilidad de escoger entre los costos-beneficios de diferentes modos y posibilidades de acción.

Habiendo realizado los seis pasos anteriores, el séptimo es una autoevaluación del trabajo realizado; aquí el autor nos recomienda que decidamos sobre alguna de las alternativas de acción obtenidas, permitiendo entonces esclarecer las virtudes y deficiencias de todas las posibilidades estudiadas e inclinarse por una en particular que se considere la mejor opción de política. Este paso, además, permitirá que el analista esté conven-

cido de su trabajo y facilite la tarea de la presentación y preparación del trabajo final.

Para la presentación del análisis al público, con todo lo que conlleva esta actividad, se estructura un capítulo que constituye el último de los ocho pasos para el análisis de políticas. En éste se incluye desde la forma hasta el contenido del reporte y su presentación.

La primera parte del libro termina con dos apéndices, el primero enfocado a oportunidades para mejorar el bienestar social, y el segundo es una lista de acciones gubernamentales que tiene como fin estimular la creatividad del analista en su selección de alternativas de acción. Con éstos, el autor demuestra en el papel las posibilidades que encierra este tipo de análisis y reafirma los postulados que conforman la finalidad del libro, al señalar que aunque las políticas son diseñadas para un problema en particular, la red social que interconecta unos con otros puede tener la solución al alcance del analista.

La segunda parte del libro se puede describir como una guía o bien como una serie de consejos prácticos que llevan al analista por el camino de la investigación y la recopilación de datos. Esta guía tiene que ver con los lugares donde se puede buscar la información, tanto documental como personal, clasificar las fuentes en primarias y secundarias, de qué manera una fuente nos puede conducir a otras, etcétera.

Especialmente útiles resultan las ponderaciones que hace sobre las fuentes y el esfuerzo por aprovechar

el *timing* y su importancia, la conveniencia de mantener contacto con conocedores del tema de investigación y el momento de acercarse a ésta. Igualmente resultan útiles las técnicas que el autor aconseja para conducir una entrevista, las consecuencias que puede traer consigo la obtención de una cita, las diferentes actitudes que pueden tomar los entrevistados y las maneras en que el analista podría responder a ellas.

Como se puede ver, tanto para el analista de políticas como para el investigador en ciencias sociales y administrativas, este libro resulta ser mucho más que un manual. Escrito de

forma fluida, explica todo detalladamente y de forma muy simple para el lector interesado en el área de las políticas públicas. El constante interés del autor por ejemplificar la forma en que se puede realizar un análisis de políticas, sus diversos pasos, sus vicios y virtudes y, sobre todo, los problemas y posibles soluciones que el analista puede encontrar a su paso, hacen de este libro una referencia indispensable para el interesado en esta área de estudio. Este manual, este camino de los ocho pasos, es un gran esfuerzo por llevar a la práctica las complejidades del entramado que representa el análisis de políticas.

**Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997**

Katya Rodríguez Gómez

La obra más reciente de Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, pretende evidenciar nuevas posibilidades de relación entre el Estado, la administración pública y la sociedad. Antes de acometer el comentario detallado de la obra habría que repasar sus aristas fundamentales. Tal vez el mérito más importante de los vaticinios e indagaciones es la constante elusión de respuestas que puedan inscribirse en el marco de lo convencional, e intentar, sin embargo, una crítica acertada y aguda a las maneras en que se han desplegado las reformas neoliberales contemporáneas. Sus páginas no son sólo una exégesis del discurso del poder, sino también la exposición metódica de una alerta, la alarmante posibilidad de disolución de la esfera pública.

En *Repensando* la autora pone en evidencia que la retirada del Estado, denominada por ella como “devolución del poder” en favor de una mayor acción de la sociedad, puede

derivar en un incremento del poder de la “sociedad mercantil”, y traer como consecuencia el debilitamiento de la sociedad civil.

Sirviéndose de la noción sociológica de lo público, el primer capítulo se ocupa de demostrar la forma en que la esfera pública se le ha ido otorgando progresivamente al Estado, cuando en realidad tiene sus raíces en la sociedad. El primer segmento bajo el notorio influjo del pensamiento de Habermas, recorre los sucesivos desplazamientos que han llevado la esfera pública hacia lo social. Dentro de este proceso es posible destacar tres hitos. El primero patentiza el momento en que para la naciente sociedad moderna se forja la obligatoria necesidad de una democratización del Estado. Surgen así los parlamentos, la opinión pública como institución social y los partidos políticos. En un segundo desplazamiento la esfera privada pierde su autonomía para resolver los conflictos de intereses. Finalmente, a principios del siglo XX se



produce una “interpenetración” entre el Estado y la sociedad que determina que la esfera pública deje de mediar entre ambos. Este fenómeno trae como consecuencia ineludible una desvalorización gradual de la política y con ello de la noción y de la repercusión de lo público.

Luego de estas deducciones, el primer capítulo intenta demostrar de qué manera puede ser recuperada, e incluso amplificada, la esfera pública. La autora sugiere la construcción de una racionalidad comunicativa que propicie la regencia de un principio ético en la manera en que se establece la opinión política. Para Nuria Cunill, la ética debe responder inevitablemente a una relación entre la igualdad política, la participación en los asuntos públicos y la autodeterminación social. Para sustentar el principio de la racionalidad comunicativa, la autora recurre a dos perspectivas de análisis. La primera referencia obligada, la propuesta de Habermas, evoca la conformación de asociaciones voluntarias para la creación y expansión de convicciones de orden práctico, que actuarán como espacio público en la discusión y procesamiento de problemas sociales, e impondrán al sistema la obligatoriedad de asumirlos y procesarlos. Desde la posición habermasiana, la opinión pública “asedia” al Estado, pero la autora necesita otra perspectiva que comprenda una influencia “directa” sobre el Estado.

Asentada la posibilidad de existencia de esta esfera pública, el segundo capítulo consagrará sus páginas a discutir los avatares de la

representación y participación social. La autora propone modificar las asimetrías de las que adolecen tanto las formas de representación como los nexos en la intermediación política, y sustituirlas por métodos de representación directa. Argumenta que a las presiones que funcionan en favor de la reforma política de parlamentos y partidos políticos, se deben añadir (y no se trata de una mera incrustación, sino de un cambio de perspectiva) métodos que originen en la sociedad la pluralización de los sistemas de representación política y que operen como estímulo para la democratización de los partidos. Nuria Cunill hace especial hincapié en los dilemas teóricos que se han presentado a la participación ciudadana en América Latina y que no han quedado resueltos a través del marco jurídico e institucional que se creó para ello. Contempla la posibilidad de que sean los propios sujetos sociales quienes intervengan directamente en la construcción de la voluntad política. Para tales fines, la autora postula tres direcciones: autonomía tanto del Estado como de la sociedad, recuperación de claves normativas en la participación política y creación de las bases sociales para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.

El capítulo segundo termina con una propuesta de la autora sobre el carácter de la institucionalidad de la participación y la representación social. El centro de su propuesta es que esta institucionalidad es de crucial importancia para la satisfacción de las necesidades públicas de la sociedad, por la sociedad, y para contribuir

éticamente a la construcción de ciudadanía.

El tercer capítulo destina sus páginas a abordar la “publicación” de la administración pública. La recuperación del espacio público requiere democratizar las instituciones políticas y jurídicas, pero, en opinión de la autora, la que menos lo ha hecho es la administración pública. La perspectiva de análisis para este problema pretende ser política.

Se parte de analizar las reformas administrativas que se han emprendido en las últimas décadas en América Latina. Subraya que los fracasos para erradicar los rasgos corporativos y patrimoniales de la reforma administrativa de las décadas de 1950 y 1960, se explican por el enfoque autorreferenciado e instrumental. No se contempló que la “matriz Estadocéntrica” condiciona tanto su propio aparato como las relaciones con la sociedad. En cambio, a partir de la década de 1980 se abrió una nueva posibilidad. Las reformas que se están dando en las relaciones Estado-sociedad ofrecen oportunidades de reacomplamiento entre ambos. Sin embargo, se han llevado a la práctica a través de un enfoque burocrático y de mercado que ha provocado un debilitamiento del Estado.

*Repensando lo público* propone superar ambos enfoques rescatando opciones que pudieran ser viables. En la recapitulación final se ofrece un resumen de los temas abordados, así como de las articulaciones posibles entre el Estado, la administración pública y la sociedad, con vistas a proponer soluciones alternativas al para-

digma hegemónico. Para ello la autora plantea lo siguiente:

1. Para la rearticulación de las relaciones del Estado con la sociedad es necesaria la “ruptura de los monopolios de poder”; por una parte, del Estado como tomador único de decisiones; por el otro, de los partidos políticos y las corporaciones privadas como los agentes exclusivos que intervienen en la gestación de estas decisiones desde la sociedad.

2. La democracia participativa vaciada de contenidos precisos produce aún mayores distorsiones al proceso democrático porque favorece asimetrías en la representación. Se corre el riesgo de que se den privilegios a algunos actores colectivos, como los grupos económicos, en detrimento de los actores más débiles. De esta manera se reproduce la desigualdad económica en el plano político, en vez de preservar la igualdad política para corregir en este plano la desigualdad económica.

3. La ruptura de los monopolios en torno al poder supone recuperar la noción de lo público como capacidad de toda la sociedad de formar opinión y voluntad política. En la actualidad hay que apelar a los valores de igualdad política y pluralismo. La esfera de la publicidad tiene que estar plenamente detentada por el ciudadano y no sólo por el burgués.

4. Pero el verdadero fortalecimiento del ciudadano no puede suponer el debilitamiento de las instituciones a través de las cuales se realiza lo público, como los parlamentos, los partidos políticos y los medios de comunicación. Es necesario democrati-

zarlas a través de la intervención directa de los sujetos en la formación de voluntad y opinión política.

5. La potencialidad de la participación ciudadana radica en la posibilidad de que se cree una institucionalidad social guiada por los principios de igualdad, pluralismo y deliberación.

6. Esta institucionalidad social que es necesario crear supone una doble cara: por un lado, prácticas que facilitan la voz del ciudadano común, pero, por la otra, es necesario crear las condiciones para atender de manera especial los intereses subrepresentados. Para lo primero se necesita un discurso que propicie la igualdad; para lo segundo, principios que se asienten en la desigualdad.

7. El desarrollo de este tipo de institucionalidad de representación social requiere dos factores centrales: que el Estado, dentro de su diseño discursivo, cree las bases para la representación de los intereses subrepresentados; a la vez, tiene que surgir desde fuera del Estado, desde la sociedad, un tipo de asociacionismo crítico y solidario como base social para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.

8. La conformación de un tejido asociacional puede asumir los principios de igualdad y libertad para todos. La democratización de la sociedad aparece como condición de la democratización del Estado.

9. El desarrollo de capital social aparece como un factor clave del "buen gobierno" y, en definitiva, para el establecimiento de relaciones virtuosas entre el Estado y la sociedad.

10. Existen relaciones de dominación que no pueden ser enfrentadas desde la propia sociedad, sino que requieren al Estado. Ello reafirma la necesidad de que la esfera pública estatal se haga realmente pública, para lo que es central que la esfera público-social coloque un foco de atención expreso sobre el Estado y en particular sobre su democratización. Así, perfeccionar los mecanismos de representación aparece como una condición de posibilidad para el desarrollo de un Estado y una sociedad fuertes, cuyas relaciones, si bien signadas por la tensión y el mutuo control, se establezcan en clave de gobernabilidad democrática.

11. La fortaleza del Estado es en sí misma un rasgo que acompaña la fortaleza de la sociedad.

12. Para que la autonomía del Estado no suponga un extrañamiento de la sociedad, es necesario que ella se sustente en la representatividad social. Hay que fortalecer parlamentos y arenas de intermediación política con universalización, en aras de fortalecer el Estado por la vía de la dialéctica autonomía-representatividad. Apelar a la necesidad de la fortaleza del Estado es apelar a la lucha contra la existencia de un Estado patrimonialista corporativo. Un núcleo de esta lucha es la transformación de los sistemas de intermediación y representación. Otro se refiere a la publicación de la administración pública, pues ésta es otra de las áreas de decisión estatal donde se asienta el núcleo corporativo.

13. La administración pública impone límites al despliegue de la

participación ciudadana. Por tanto, los intentos por democratizar el sistema político carecen de sentido si no se pone como foco expreso de atención la reforma de la administración pública. Hay que reconstruirla en función de que posibilite la autorganización social a través de garantizar la coproducción de los bienes y los servicios públicos, y debe fortalecer su papel regulador sobre la economía y el financiamiento de servicios sociales. Esto reclama la inversión del paradigma dominante en su relación con la sociedad.

14. La transformación de la administración pública es, en primera instancia, dependiente de la modificación del modo de intervención del Estado en la economía. En América Latina se dio una apropiación privada del Estado y una gran deformación en sus relaciones con la sociedad. Ahora existe la posibilidad de modificar, a raíz de la globalización y las reformas neoliberales, la administración pública.

15. Pero aprovechar la oportunidad que ahora se está dando exige la asunción de una matriz sociocéntrica, de forma tal que la disminución de la centralidad del Estado no se traduzca en su debilitamiento y en el de la sociedad. Por eso la propuesta de la autora es buscar una rearticulación de las relaciones Estado-sociedad que, junto con favorecer la operación del mercado, devenga en la creación de una nueva institucionalidad pública. Por ello resulta cuestionable la manera en que se están llevando adelante las reformas. El paradigma clásico de la administración burocrática genera una actuación autorreferenciada y

atenta contra la eficacia de la gestión de los asuntos públicos. La atención se vuelca hacia un acotamiento del modelo burocrático junto con un intento por superarlo en todos aquellos ámbitos que requieren eficiencia. Las soluciones en esta dirección en América Latina se recogen en el modelo de administración pública denominado modelo gerencial. Pero este modelo vinculado a un enfoque de mercado no necesariamente incrementa la responsabilidad pública; más bien, ha llegado a reforzar la corporativización del aparato del Estado.

Como las condiciones están dadas en principio para la transformación de la administración pública, y reconociendo los límites de los primeros esfuerzos de reforma del Estado, el siglo XXI se inaugura con un desafío doble: por una parte, aprovechar la oportunidad que las reformas económicas han abierto para el paso de una matriz estadocéntrica a una sociocéntrica, donde la actuación del Estado esté signada tanto por una mayor autonomía como por una mayor eficacia; por la otra, aprovechar los nuevos desarrollos sobre la administración pública de estos años para pasar de un modelo burocrático a otro posburocrático, donde el enfoque sea público y no de mercado.

16. El modelo burocrático debidamente acotado debe ser reforzado en algunas áreas, en otras debe ser trascendido. El desafío que se perfila consiste en desarrollar un modelo institucional de gestión pública que incorpore la competencia entre las agencias públicas cuando no se requiera la cooperación entre ellas.

17. La primera cuestión que resulta reclamada es un foco de atención expresamente colocado en el cambio de las reglas del juego del modelo burocrático y en la modificación de los jugadores que intervienen en la producción de bienes públicos. Es clave el aprovechamiento de todas aquellas prácticas sociales que involucran la producción de bienes públicos desde la sociedad.

18. El núcleo de la "publicación" de la administración pública radica en diseñar mecanismos que la tornen socialmente responsable. Para la autora es esencial la *accountability*. La primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su gestión impone la necesidad de recuperar el triángulo de poder: representantes electos, administración pública, ciudadanos.

19. De cualquier modo, la autora reconoce que el marco reclamado es más de carácter institucional que organizacional: es político. Apunta a un modelo de gobernabilidad que tiene

como eje un tipo de autoridad basada en mecanismos pluralistas y participativos y que se asienta en la coproducción de bienes públicos, preservando la responsabilidad social en su ejercicio.

Dos ideas esenciales recorren el libro. Lo público no aparece dado, sino que forma parte de un arduo proceso de construcción que incluye a la sociedad y al Estado. La real construcción de lo público significa superar las dicotomías que han signado la práctica reciente, pero significa también el respeto a la autonomía de cada una de estas esferas.

Una última observación: todo ensayo de índole social debe lograr, junto con sus propuestas de cambio, la manera en que éste puede tornarse posible. Las páginas de Nuria Cunill, sin embargo, aparecen demasiado cargadas hacia lo primero. Se resiente la ausencia de sugerencias de orden práctico que nos ayuden a clarificar cómo puede lograrse el marco reclamado que, como bien afirma la autora, es sobre todo político.

## **Alicia Ziccardi, *¿Quiere usted vivir en el Distrito Federal? Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, México*, Miguel Ángel Porrúa/IIS/UNAM, 1998**

Alberto Aziz Nassif

Quedarse en la capital de la república es afrontar los riesgos de la contaminación, el ozono, la inversión térmica, el plomo en la sangre, la violencia, la carrera de ratas, la falta de significación individual. Irse es perder las ventajas formativas e informativas de la extrema concentración, las sensaciones de modernidad (o de posmodernidad) que aportan el crecimiento y las zonas ingobernables de la masificación. A la mayoría, así lo niegue con quejas y promesas de huidas, le alegra quedarse, atendida a las razones de la esperanza: Esto se compondrá de algún modo/ lo peor nunca llega/ Antes de la catástrofe lograremos huir [Carlos Monsiváis, *Los rituales del caos*].

1. La aparición de un nuevo libro es una razón de gusto, sobre todo si se trata de un texto sobre un tema como la gobernabilidad y la participación ciudadana; pero, además del tema, este libro es oportuno porque llega precisamente en el momento de una alternancia política y de una transi-

ción de régimen, lo cual lo hace una lectura indispensable, tanto para los que están gobernando, si es que esto se puede gobernar, como para los que estudian problemas urbanos y políticos.

En el libro de Alicia Ziccardi hay varios nudos que se logran amarrar: la trayectoria de la autora, después de años de dedicarse al tema de la sociología urbana, nos aporta ahora una obra de madurez, es decir, un trabajo bien hecho, con profundidad en la mirada y amplitud en el tratamiento. No hay especulación en este texto; lo que encontramos es una construcción compleja, informada y muy documentada, lo cual hace de su tratamiento un tejido equilibrado de buena factura de investigación. No hay empirismo, sino datos construidos en función de hipótesis y conceptos teóricos, dirección adecuada para salvar el sentido común o el teorismo; tampoco hay un afán conceptual desmedido, ese que lleva a la desconexión de los datos.

La actualidad, cuando es oportuna, abre posibilidades de interven-

ción. La investigación con estas características es el lugar en el que la reflexión y análisis producen nuevos aportes para la toma de decisiones.

2. La arquitectura del trabajo es lógica y tiene un sentido proporcional al tema de la investigación urbana, su campo temático. Después del prólogo y la presentación tenemos un capítulo de ubicación, "Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana", en el cual está el objeto de estudio correctamente delimitado; se trata de ver "las estructuras institucionales y comportamientos políticos que sustentaron la gestión urbana del DF en la última década, con atención especial al tema de la participación ciudadana, o desde ella".

Para entender este proceso se hace un tejido de hipótesis y conceptos en los que se desarrollan las temáticas de gobernabilidad y participación ciudadana, dentro de lo que representa una ciudad capital y su caos; después, el tema se vincula con la estrategia de realización y se propone una metodología para mirar la hipótesis de participación ciudadana, institucionalizada y autónoma, como una manera de construir una democracia en el ámbito de un gobierno local.

Sigue un capítulo muy amplio sobre la forma de gobierno del Distrito Federal, en el cual se pasa a otro nivel de la investigación, con aterrizaje en las problemáticas de federalismo, reforma del Estado y descentralización, temas ubicados en la perspectiva de esta ciudad; con estos elementos se hace un ejercicio de análisis sobre lo que ha pasado con la reforma política

de la ciudad capital, sus estatutos de gobierno, los cambios graduales de 1994 y de 1996 y lo que ha quedado pendiente de este reformismo gubernamental que ha engendrado una especie muy rara de gobierno en la capital del país, llena de limitaciones y contradicciones, todas hechas desde un cálculo político que tuvo como objetivo del partido gobernante, o partido ex gobernante desde el 6 de julio de 1997, no perder el poder.

El DF obedeció a una estructura de centralismo burocrático que durante décadas sustituyó la política ciudadana y la democracia por administración, control, gerencias delegacionales, clientelismo, ineficiencia, corrupción, falta de derechos cívicos, décadas en las cuales dominaron los grandes intereses inmobiliarios y especulativos, que se robustecieron de forma explosiva. Hay en esta parte un recuento pormenorizado de las finanzas, los presupuestos, los servicios, las delegaciones, es decir, de las estructuras y las prácticas de una ciudad que castigó el medio ambiente, la impartición eficiente de servicios, y un esquema para desarrollar ciudadanía. En la revisión de lo que ha sido la Asamblea de Representantes, su evolución, sus iniciativas y su peso creciente, podemos preguntarnos: ¿cómo se gobernó esta ciudad durante décadas sin instancia alguna de poder legislativo, sin contrapesos?

Una primera conclusión es que el gobierno que inició en diciembre de 1997, independientemente de su signo político, tendrá que rediseñar instituciones de gobierno para "crear las bases de una gobernabilidad demo-

crática". La gran pregunta es: ¿tendrá intención, voluntad y capacidad de hacerlo?

El capítulo sobre la participación ciudadana en el DF es breve, el tema no da para mucho y el ángulo de revisión es a través del movimiento urbano popular, el cual transita de una forma contestataria a otra propiamente de agrupación ciudadana, donde la "protesta" se acompaña de "propuesta". Se pasa a un análisis más micro, mediante el aterrizaje en dos delegaciones: Benito Juárez, con una composición de clases medias y altas, una delegada panista y una serie de equipamientos urbanos muy desarrollados, y la delegación Iztapalapa, todo lo contrario, con clases bajas y amplias carencias. Dos polos extremos de una ciudad.

La evaluación se hace sobre los criterios metodológicos de eficacia, eficiencia, responsabilidad pública, atención a demandas ciudadanas y participación, y los resultados son bastante negativos: los espacios que existen no funcionan para generar participación ciudadana, los consejos delegacionales no sirven para la democracia. De nuevo, Alicia Ziccardi concluye que se necesita una reforma, un nuevo diseño institucional que permita el logro de buenos gobiernos locales.

Al final está un capítulo de conclusiones y el resultado es contundente: hay en el DF una gobernabilidad sustentada en una administración vertical, autoritaria y politizada; una forma de gobierno que ha creado insatisfacción en la calidad de vida; discrecionalidad en la autoridad central

para la toma de decisiones; ausencia de participación propiamente ciudadana, producto de un régimen de partido hegemónico.

3. Se trata de un libro que investiga una realidad en movimiento, un objeto que probablemente ya no es igual el día de hoy, por lo menos en cuanto a los impactos que pueda empezar a generar la alternancia en el poder; sin embargo, el diseño institucional necesita reformas profundas y urgentes que sostengan la transformación de una administración centralizada, burocrática y vertical, por otra de gobierno local, con una gobernabilidad democrática y una participación ciudadana autónoma.

Este texto da cuenta del viejo régimen y de sus momentos finales antes de la alternancia; en ese sentido, se trata de un balance útil para emprender las reformas necesarias. Estamos en el inicio de un gobierno electo de forma democrática, con un nivel de expectativas sumamente alto, pero al mismo tiempo con apuestas consistentes al fracaso de la experiencia.

Por lo pronto, lo que tenemos es una ciudad en la que se han profundizado casi todas sus debilidades endémicas:

- la delincuencia ha explotado, el crimen organizado controla amplias zonas de la ciudad;
- la corrupción que vincula a bandas del crimen organizado con las corporaciones policíacas nos han ubicado ante la crisis más grave de impunidad y de impartición de justicia que se recuerde;

- las expresiones de una economía polarizada cancelan oportunidades en el mercado formal de trabajo, el ambulante ha crecido exponencialmente;
- la corrupción de la última administración parece gigantesca, el vínculo perverso del partido y el gobierno nos muestra una herencia de edificios usados durante décadas por el partido como si fueran parte de su patrimonio;
- la contaminación ambiental agrava las condiciones de sa-

lud y afecta de forma estructural las funciones del aparato respiratorio.

¿Quiere usted vivir en el DF? Si dice que no, lea este libro para que vea de lo que se puede salvar; si dice sí, también haga su lectura del libro de Alicia Ziccardi, para que vea todo lo que se necesita construir por delante para que en la ciudad capital lleguemos a tener una gobernabilidad y una participación ciudadana democráticas; si no sabe qué hacer, puede leerlo de todos modos, tal vez resuelva alguna de sus dudas...

## Resúmenes

## **Crecimiento económico regional: una sinopsis de la teoría y su conexión explícita con las políticas públicas**

Rafael Tamayo Flores

Este artículo intenta analizar en forma sistemática y sencilla los supuestos de comportamiento y las relaciones estructurales de los modelos formales del crecimiento económico regional más relevantes. Incluye también una discusión sobre las principales críticas que se les han formulado a los mismos. Asimismo, a partir de los supuestos de comportamiento se derivan o conectan los objetivos de política (de desarrollo regional) que serían coherentes con cada enfoque teórico, y a su vez, los instrumentos de política concretos con que los diferentes niveles de gobierno persiguen esos objetivos. Por una parte, este ejercicio permite inferir una amplia complementariedad de las políticas que se derivan de diferentes enfoques teóricos. Por la otra, se hace explícito el hecho de que en el ámbito estatal/local efectivamente converge la implementación de una gama de políticas de desarrollo regional que se derivan de diferentes concepciones teóricas sobre el desarrollo regional.

## **La privatización en la transición a una economía de mercado**

Renzo Daviddi

Este artículo presenta una comparación entre los procesos de privatización que se están llevando a cabo en los países de Europa central y oriental. En concordancia con los hallazgos de la bibliografía económica reciente, este trabajo sostiene que también, en el caso de las economías en transición, los acuerdos institucionales vigentes son un factor decisivo en el proceso de privatización. En particular, el incremento en la eficiencia económica, generalmente atribuida a la privatización, depende en gran medida de la competitividad y del grado de regulación que caracteriza al sistema económico. En el caso de economías planificadas formalmente, la privatización debe ser complementada con la creación de un sistema adecuado de ejercicio del poder corporativo. Este trabajo revisa varios métodos de privatización y su aplicación en países de Europa central y oriental. Identifica las metas, restricciones e implicaciones de las estrategias que están siguiendo varios países poscomunistas. El trabajo concluye afirmando que a pesar de la incuestionable

necesidad de expandir sustancialmente la actividad del sector privado, una estrategia de privatización más adecuada a la realidad institucional de los países en transición habría significado costos menores para el presupuesto estatal y, podría sostenerse, para la economía en general.

### **La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas**

Ishtiaq Jamil

En este trabajo se sostiene que las teorías de la cultura organizacional no han prestado suficiente atención a la cuestión de la política. La política y las culturas políticas son fundamentales para comprender las organizaciones públicas que configuran las relaciones de los administradores con la política y la sociedad. También influyen en la fuente interna de motivación y control en las organizaciones públicas.

Este trabajo presenta tres dimensiones de la cultura administrativa: el control político, la cohesión y las relaciones con los ciudadanos. Ellas son complementarias de las teorías de la cultura organizacional y pueden ayudarnos a comprender la administración pública en diversas culturas. La dimensión del control político subraya la relación entre la política y los administradores del sector público; la perspectiva de la cohesión se concentra en las fuentes internas de motivación y control dentro de la administración pública; la tercera dimensión se refiere a la relación entre los ciudadanos en general y los administradores.

### **Discriminación de precios en bienes culturales: la arqueología en México**

Ernesto Beltrán y Mariano Rojas

El financiamiento para el descubrimiento y la preservación de la arqueología en México siempre se ha considerado responsabilidad exclusiva del gobierno federal. Sin embargo, durante la década de 1990 la arqueología, como otras áreas culturales, sufrió el impacto de la falta de recursos, como consecuencia de las políticas de presupuestos balanceados.

Por otra parte, los recursos disponibles son limitados debido a

políticas de precios que no están diseñadas de acuerdo con una metodología que comprenda la valuación que el consumidor tiene sobre las zonas arqueológicas. Estas políticas, en la mayoría de los casos, han sido diseñadas por autoridades administrativas que no conocen de estas técnicas de valuación o no están habituadas a depender de recursos no provenientes del gobierno. Como consecuencia, el financiamiento de la arqueología es insuficiente para satisfacer los requerimientos básicos de esta actividad, y genera, por tanto, una imperiosa necesidad de buscar métodos más eficientes para obtener recursos.

De acuerdo con la necesidad de incrementar la captación de recursos, el presente artículo estima una metodología para discriminar precios con el objeto de mejorar la preservación de la arqueología en México.

### **Voces, salidas, lealtades, oportunidades, “denominación de origen”, interés y *tempo* de una política pública: la reforma mexicana de la salud y la seguridad social**

Gustavo Leal

Al analizar la reforma a la administración de la salud y la seguridad social impulsada en los últimos años por el gobierno mexicano, este artículo argumenta que es plausible definir que la estrategia de desarrollo de la reforma ha sido hermética, cerrada, llevada “de arriba hacia abajo” casi exclusivamente. La voluntad ciudadana, otros grupos políticos, actores diversos dentro del entramado gubernamental incluso, no han sido tomados en cuenta en la formulación e implementación de la reforma. Las cuestiones de *tempo*, sin embargo, permitirán observar con mayor perspectiva los acomodos, negociaciones y alcances últimos de esta estrategia.

### **La privatización en China, México y Rusia: un estudio comparativo**

E. Sam Overman

Mediante una comparación entre las estrategias de privatización en China, México y Rusia, este artículo establece que hay una serie de

factores institucionales y políticos fundamentales para entender los procesos de privatización. Entre los elementos considerados fundamentales para entender las diferencias y posibilidades de éxito en estos tres países se encuentran la importancia de liderazgo, la estabilidad, la claridad de los objetivos, las fuentes múltiples de financiamiento y la atención a los costos sociales de las privatizaciones.

### **Propuestas para redefinir la política social**

Mónica Tapia y David Campos

Este artículo se propone plantear ideas que sirvan de referente para la integración de un proyecto de desarrollo con bienestar social a partir de la reconstrucción del Estado. La propuesta ubica la reconstrucción del Estado en un plano más amplio que sus relaciones con el mercado; el nuevo papel por adoptar debe situarse en una posición que puede identificarse entre el sistema liberal y el Estado de bienestar. El trabajo discute entonces cómo las políticas sociales, con este marco, deben fomentar las responsabilidades cívicas de los beneficiarios, en una mezcla de acción pública y mercado como medidas complementarias.

**Abstracts**



**Regional Economic Growing: A Synopsis of Theory and Its Explicit Relationship with Public Policy**

Rafael Tamayo Flores

This article is intended to examine, in a systematic and simple way, the behavioral assumptions of, and structural relationships established by, the most important formal regional economic growing models. The article includes a discussion of main criticisms made to such models. Also, policy (regional development) goals that would be consistent with each theoretical approach and, in turn, the concrete policy instruments through which different government levels pursue those goals are derived from or related to behavioral assumptions. On one hand, this theoretical exercise allows to infer that policies derived from different theoretical approaches are widely complementary. On the other hand, the fact that the implementation of a wide variety of regional development policies derived from different theoretical conceptions of regional development actually converges at the state/local level is made explicit.

**Privatization in the Transition to a Market Economy**

Renzo Daviddi

This article offers a comparison between privatization processes being carried on in Central and East European countries. Consistent with recent economic literature findings, this article argues that existing institutional agreements are also a determining factor in the privatization process going on in economies in transition. Particularly, economic efficiency enhancement, generally attributed to privatization, greatly depends on the competitiveness and on the degree of regulation that characterize the economic system. In formally planned economies, privatization should be complemented by the creation of an adequate system of corporate power exercise. The article reviews various privatization methods, as well as their implementation in Central and East Europe. It identifies the objectives, constraints and implications of strategies being followed by several post-communist countries. The article comes to the conclusion that, although there is an unquestionable need to substantially expand private sector activities, the imple-

mentation of a privatization strategy more appropriate to the institutional reality of countries in transition would have meant lesser costs for the government budget and, one could argue, for the economy in general.

### **Administrative Culture: A Way to Understand Public Administration in Different Cultures**

Ishtiaq Jamil

This article argues that organizational culture theories have not focused enough on the politics issue. Politics and political cultures are essential to understand public organizations that shape administrators' relationships with politics and society. They also have a bearing on public organizations' internal sources of motivation and control.

The article proposes three dimensions of administrative culture: political control, cohesion, and relationships with citizens. These dimensions are complementary to organizational culture theories and can help to understand public administration in different cultures. The political control dimension underlines the relationships between politics and public sector administrators. That of cohesion focuses on public administration internal sources of motivation and control. Finally, the third dimension looks into the relationships between citizens in general and administrators.

### **Price Discrimination in Cultural Assets: The Archaeology in Mexico**

Ernesto Beltrán and Mariano Rojas

Financial support for the discovery, physical improvement, and provision of archaeological sites in Mexico has always been considered a government's responsibility. However, during the nineties the archaeology, as well as other cultural activities, have been suffering a lack of funding as a consequence of the balanced budget policies implemented in the country.

Furthermore, funds are limited because of an entrance fee structure that does not follow any valuation methodology, being in most cases designed by administrative authorities who are neither well

trained in economic matters nor used to depend on non-governmental funds. Therefore, the archaeological fund raising is currently insufficient to satisfy the basic requirements of the activity in Mexico, generating a total site abandonment and an imperious need to look for more efficient and diversified fund raising methods.

It is within this need, to increase and diversify funding raising, that this paper estimates a price discrimination methodology in order to improve the preservation of the archaeology in Mexico.

### **Voices, Issues, Loyalties, Opportunities, "Guarantee of Origin", Interest, and Timing of a Public Policy: Mexican Health and Social Security Reform**

Gustavo Leal

By analyzing the health and social security administration reform pursued by the Mexican government in recent years, this article argues that this reform's development strategy may be defined as hermetic, locked, and almost exclusively taken "up and down". Whishes of the people, of other political actors, and even of different actors within the very government, have not been taken into account in the formulation and implementation of the reform. Timing issues will, however, allow observing, from a wider perspective, adaptation to, negotiations over, and ultimate scope of such a strategy.

### **Privatization in China, Mexico, and Russia: A Comparative Review**

E. Sam Overman

Through a comparison of privatization strategies followed in China, Mexico, and Russia, this article establishes the existence of a series of basic institutional and political factors to understand privatization processes. Elements seen as fundamental to understand the differences and possibilities of success in those three countries include leadership significance, stability, sharp goals, multiple sources of financing, and focus on privatization social costs.

**Proposals to Re-Define Social Policy**

Mónica Tapia and David Campos

This article intends to propose ideas that may serve as a referent to integrate a development-with-social-welfare project based on State rebuilding. Its proposals place the rebuilding of the State in a wider level than that of its relationships with the market. The new role to be adopted by the State must be in a place that can be identified as in between the liberal system and the welfare state. The article then discusses how social policies should promote beneficiaries' civic responsibilities in such a setting, with a blend of public and market actions, as complementary measures.