

Director

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité Editorial

Luis F. Aguilar Villanueva
Secretaría de Gobernación

Enrique Cabrero Mendoza
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Myriam Cardozo Brum
Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco

Carlos Dávila
Universidad de los Andes

Eduardo Ibarra
Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa

Bernardo Kliksberg
Banco Interamericano de Desarrollo

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

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 38 pesos; la suscripción anual internacional, 25 dólares; la suscripción anual internacional para instituciones y bibliotecas cuesta 80 dólares. Los números sueltos cuestan en México 25 pesos y en el resto del mundo, 15 dólares.

gestión y política pública

vol. V, núm. 1, México, primer semestre de 1996

Índice

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

- Yves Mény, *Las políticas del mimetismo institucional* 5
- Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot, *La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina* 29

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

- Andrew M. Pettigrew, *Investigación longitudinal de campo sobre el cambio: teoría y práctica* 79

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

- Peter M. Ward, *Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas* 127

EXPERIENCIAS RELEVANTES

- Pedro Reyes Ortega, *Subsidios al ingreso o a la producción, ¿dilema de la política agrícola mexicana?* 153

Germán Alarco Tosoni y Patricia del Hierro Carrillo, <i>Límites económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano 1992-1995</i>	195
POSICIONES E IDEAS	
Bernardo Kliksberg, <i>Participación popular: algunos problemas estratégicos</i>	263
RESEÑAS	
Gerardo Rivera, <i>Local Government in Latin America,</i> de Andrew R. Nickson	273
María de Lourdes Amaya Ventura, <i>Designing Bureaucracies,</i> de James A. Desveaux	278
Mauricio Merino, <i>La nueva gestión municipal.</i> <i>Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales,</i> de Enrique Cabrero Mendoza	282
Abstracts	289

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
Certificado de licitud de título: 9058; Certificado de licitud de contenido: 6349
Reserva del título otorgado por la Dirección General de Derechos de Autor: 003293/95
Director de *Gestión y Política Pública*: Enrique Cabrero Mendoza
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti H.
Distribución: Unidad de Difusión del CIDE, Apartado Postal 116-114, 01130 México, D.F.
Tels: 727-9836; 727-9800, ext. 2202
Fax: 570-4277 y 727-9876

Diseño, tipografía y cuidado editorial: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.,
Calle 2, número 21, col. San Pedro de los Pinos, 03820 México, D.F.
Tels. y fax: 515-1657, 271-8935 y 271-9027

Gestión y Política Pública se terminó de imprimir en mayo de 1996
El tiro fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Gestión y política pública

Las políticas del mimetismo institucional

Yves Mény

Un estudio que aún no se ha hecho, al menos no de manera comparativa, es el de la genética de las instituciones. A pesar de los loables y estimulantes intentos de la sociología histórica, el conocimiento de los mecanismos que dan origen y gracias a los cuales se desarrollan las instituciones, es todavía fragmentario y disperso. Esta observación ha sido verificada tanto en lo que respecta a la historia antigua y moderna como en lo que se refiere al periodo contemporáneo, en el que demasiado a menudo se cree que las instituciones son algo “dado” cuya acta de bautismo sería su aparición jurídica. Esos entes sin historia, cuasi cosificados, están presentes en la actualidad como respuestas obligadas a las necesidades de la modernización, del cambio, de la eficacia y de la adaptación a las restricciones económicas, sociales o geopolíticas. Son muy raros los estudios que detallan las estrategias, desenmascaran a los actores y analizan las presiones que dan origen a las instituciones y a su transformación ulterior. Mientras que ese tipo de enfoque se vuelve lugar común en el estudio de las políticas públicas, ocurre como si las políticas institucionales, “la construcción de las instituciones”, escaparan en lo esencial a esas investigaciones.

Y lo mismo ha sucedido desde hace mucho tiempo con el problema de la “transferencia de tecnología” institucional, considerada más como una especie de fatalidad o denunciada como una intrusión destructora

El autor es profesor en el Instituto de Estudios Políticos de París y director del Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo en Florencia, Italia. Traducción del francés de Mario A. Zamudio Vega.

que analizada de manera profunda. Tuvieron que aparecer los trabajos de Bertrand Badie, apoyados en una gran cantidad de estudios monográficos, para que se sistematizara la problemática del “Estado importado” más allá de las teorías del desarrollismo o de la dependencia.¹

En efecto, la importación-exportación institucional muestra una intensidad particular en las relaciones a la vez conflictivas y de cooperación que se establecen entre los países occidentales y los países en vías de desarrollo, entre países de tradición colonial y países colonizados.

A propósito del mundo musulmán, Badie resume así la situación:

En todas partes, cualquiera que sea la naturaleza del régimen, las configuraciones institucionales reflejan un entrecruzamiento complejo de bienes importados y conservados o redescubiertos. [Por otra parte...] la importancia que reviste la transferencia de tecnología política se encuentra en el centro de todos los debates ideológicos: tanto el reformismo como el revivalismo y el fundamentalismo, pasando por el islamismo, se definen todos en relación con dicha transferencia, mientras que el socialismo, el progresismo, el nacionalismo o las corrientes democráticas se han construido con base en una lógica de la transferencia.²

Además, los procesos de importación de los países “modelo” a los países “cliente” están lejos de ser unívocos; por una parte, porque la importación no siempre es deseada (colonización, ayuda económica condicional) y, por la otra, porque no siempre es propia de las relaciones de dependencia (política, económica o cultural). La importación puede ser una elección deliberada cuyas motivaciones son extremadamente diversas: seducción del modelo, estrategia de élites modernizadoras, economía de tiempo y energía resultante de la importación de la experiencia externa, etc. Asimismo, las reacciones suscitadas por la importación abarcan toda la gama posible: entusiasmo de las élites y/o de las masas, convergencias o divergencias de las opiniones de las élites, argumentaciones sinceras o tergiversadas, reticencias respecto a la importación y aun rechazo contra la penetración de ideas o instituciones extranjeras.

Por tanto, uno puede preguntarse si la problemática de la importación-exportación institucional entre países “dominantes” y países llamados “dependientes”, entre los países occidentales y el resto del

¹ B. Badie, *L'État importé*, París, Fayard, 1992.

² B. Badie, “Le transfert de technologie politique dans le monde arabe, de l'importation à l'innovation”, *Bulletin du CEDEJ*, núm. 23, primer semestre de 1988, p. 109.

mundo, puede aplicarse sin reservas a las relaciones de intercambio institucional entre países de cultura y desarrollo comparables en Occidente. Un enfoque culturalista respondería a tal interrogante subrayando el carácter irreductible de la historia, las tradiciones y las culturas y llegaría a la conclusión de que no podría haber intercambios fecundos si no es en el seno de universos culturales dotados de un mínimo de convergencias y propiedades comunes. Un análisis desde el punto de vista de los desarrollistas destacaría, por lo contrario, las ineluctables convergencias en soluciones modernizadoras que ya encarnan los estados más avanzados (occidentales, en este caso). A partir de paradigmas opuestos, esos dos puntos de vista pasan por alto el extraordinario intercambio de ideas, productos y flujos de toda naturaleza que se efectúa entre las comunidades políticas y el efecto que produce esa relación continua, profunda y multiforme: por una parte, ninguna cultura, ningún sistema político puede permanecer refractario, como lo enseña la historia y como lo demuestra la observación empírica; por otra, no obstante, ninguna cultura, ningún sistema constituye una especie de cera suave en la que podrían dejar su huella las ideas y las instituciones importadas. El análisis culturalista sobrevalúa la capacidad de resistencia, mientras que el desarrollista, sin ignorarla completamente, no le concede sino una parte residual y secundaria respecto a las evoluciones ineluctables que prevé, y pasa por alto los fenómenos de interacción entre productos importados y sociedades receptoras.

Si se rechazan los determinismos de naturaleza cultural, económica o política, si se acepta, por lo contrario, que toda transferencia, aunque sea desigual, es portadora de intercambios, de transformaciones y de ajustes, resulta legítimo comparar las transferencias institucionales en las múltiples direcciones en que operan, temporal y espacialmente: ayer como hoy, entre países ricos y pobres, entre países dominantes y dominados, entre naciones amigas y enemigas, entre culturas que se enfrentan o en el seno de una misma cultura. Más que por las diferencias estructurales, esos intercambios difieren en su intensidad y en la orientación de los flujos: los rechazos son más espectaculares cuando oponen al colonizado contra el colonizador, pero no difieren en su esencia del rechazo de los franceses, por ejemplo, de tal o cual institución extranjera, considerada por ellos como contraria al “espíritu de la nación”; los préstamos tampoco se fundan en la igualdad y los flujos son a menudo unilaterales, pero ello no pone en tela de juicio ni su eficacia ni su estabilidad ni la eventual inversión de los últimos.

Mutatis mutandis, a la cuestión de la importación-exportación institucional se puede aplicar el análisis que hace Denis Martin de las identidades calificadas como “productos de síntesis, resultados de un sincretismo estratégico”.³

Su impulso inicial —escribe— es una situación de dominación, en la que el colonizador pretexto la inferioridad del Otro y provoca la interiorización parcial y renuente de ésta en el colonizado. De ahí, en este último, la voluntad de recuperar la propia estima combinando dos sistemas de valores: uno, propio, reinterpretado a la luz de la nueva situación; el otro, exógeno, tomado en préstamo al dominador. El discurso inédito, las prácticas nuevas que nacen de él, permiten combatir en dos frentes: la creación de una conciencia de grupo y la lucha contra el extranjero. Con todo, ese mecanismo no sólo funciona frente al colonizador [...] La transformación de las “culturas obreras”, al igual que la de ciertas “civilizaciones del terror”, prueba que ese fenómeno corresponde a una tendencia general: los que se sienten dominados o marginados deben, para reaccionar, recurrir a la lengua del dominador con el fin de proclamar la persistencia de su ser colectivo. Pero, al hacerlo, generan en el seno de ese ser nuevas dinámicas de transformación. No hay perennidad sino en el cambio; no hay afirmación identificadora sino mediante el intercambio y la “recuperación” de elementos extranjeros. Las identidades colectivas son susceptibles de acumularse, de sedimentarse, podría decirse, y entonces las dinámicas del “afuera” terminan por unirse a las del “adentro”, al grado en que la historia no siempre puede reconocerlas y en que la memoria se dedica a olvidar el papel que han desempeñado.⁴

Si se acepta la idea de que la importación-exportación institucional es un intercambio, más o menos obligado ciertamente, pero también más o menos fiel en su ejecución, que conlleva casi siempre una reinvención, una reapropiación, uno puede preguntarse entonces sobre los mecanismos que lo presiden y los actores que intervienen en él.

³ D. C. Martin, “Le choix d’identité”, *Revue française de science politique*, vol. 42, núm. 4, agosto de 1992, p. 585.

⁴ *Idem.*

Convergencias o imitación

La similitud de los procesos y de las reformas no significa forzosamente la importación o exportación de un modelo que se difundiera a partir de un centro dominante hacia “periferias” dominadas. En efecto, la concomitancia de las reformas puede ser el resultado de problemas de igual naturaleza que en un momento determinado expresan las tensiones o aspiraciones de sociedades comparables. A este respecto son particularmente significativos los últimos decenios del siglo XIX, durante los cuales numerosos países occidentales (Francia, Gran Bretaña, el Reino de Italia, el Imperio Alemán, etc.) pusieron en práctica reformas similares, con algunos años de diferencia, a pesar de las profundas divergencias que caracterizaban sus formas de organización política. Ese fenómeno fue particularmente notable en dos campos: el de la administración, que se liberó progresivamente del clientelismo, la politización y la corrupción para organizarse sobre una base meritocrática; y el de la descentralización, que en todos sentidos experimentó un marcado fortalecimiento. No faltaron las influencias recíprocas, por supuesto; pero, ¿no es cierto que el elemento decisivo sólo surgió, en particular en Europa, después de 1870, al llegar a su término un mundo antiguo y abrirse una naciente era portadora de nuevos desafíos? Después de la guerra franco-prusiana, no solamente se afirmó el Imperio Alemán sino que Italia puso punto final a su unión, Francia se interrogaba sobre su régimen futuro y Gran Bretaña gobernaba los mares. Cada uno buscaba abrirse nuevos horizontes fuera de Europa y, en particular, en ese continente tan a la mano, África; cada uno, sobre todo, se interrogaba sobre los caminos y medios de conciliar una democratización creciente (y a menudo considerada como peligrosa) con los sistemas de contrapeso surgidos del liberalismo político o de la tradición aristocrática.

Las múltiples vías del intercambio

Las estrategias de importación-exportación se expresaron de manera precoz con la constitución de los imperios que se formaron sometiendo a los conquistados a las leyes del vencedor (a menos que el conquistador, el romano, por ejemplo, fuese “conquistado” a su vez por el dominado, Grecia en este caso); y habrían de continuar, a partir del Renacimiento, con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la colonización europea de

las Américas; pero esa colonización adquirió formas profundamente diferentes al Sur y al Norte. Como lo hacen notar A. Quijano e I. Wallerstein:

[...] en el área iberoamericana, el hecho colonial consistió menos en una subordinación a la corona metropolitana que en una dominación de los europeos sobre los aborígenes. En el área angloamericana, en cambio, consistió casi exclusivamente en una subordinación política a la corona británica. En otras palabras, las colonias británicas se constituyeron inicialmente en cuanto sociedades de europeos fuera de Europa, mientras que las colonias ibéricas lo hicieron en cuanto sociedades de europeos y aborígenes. De ahí la profunda divergencia de su evolución histórica ulterior.⁵

Además, la influencia castellana, teóricamente garantizada por la precisión y minuciosidad de los reglamentos y órdenes reales, fue socavada en los hechos por la práctica según la cual las leyes de Madrid eran “ostias sin consagración”. Dicho de otra manera, los lazos entre metrópoli y periferia eran flojos, y R. Romano resalta el hecho recordando el adagio: “Dios está en el cielo, el Rey está lejos, yo mando aquí”.⁶

Sea lo que fuere en uno u otro caso, la exportación no fue sino un derivado de la conquista. Las instituciones militares, políticas o comerciales importadas por los colonizadores fueron impuestas sin más en territorios vírgenes o a poblaciones que no podían oponerse a ellas. El nacimiento de una verdadera “industria” destinada a un gran florecimiento, el de la ingeniería institucional, solamente llegaría en el siglo XVIII. El desarrollo de la burguesía comerciante y de los intercambios y la constitución del Estado-nación en torno a monarcas absolutos alimentaron una reflexión cada vez más amplia sobre el poder y su organización. Florecieron las utopías, pues los únicos modelos alternos de referencia, los de la democracia griega o la república romana, no siempre parecían adecuados para las sociedades del Siglo de las Luces. Pero, adulatorios o críticos, esos análisis, como lo demuestra Denis Lacorne, tenían como fuente el fondo común de los letrados de la época,

⁵ A. Quijano e I. Wallerstein, “De l’américanité comme concept, ou les Amériques dans le système mondial moderne”, *Revue internationale des sciences sociales*, núm. 134, noviembre de 1992, p. 630.

⁶ R. Romano, “Le poids des institutions métropolitaines”, *Revue internationale des sciences sociales*, núm. 134, noviembre de 1992.

ingleses, alemanes o franceses, esto es, el patrimonio de la filosofía griega o del derecho romano. Esa cultura compartida fundó el debate sobre las instituciones y alimentó, en particular en el momento de las revoluciones estadounidense y francesa, la búsqueda de la constitución ideal. Pero el fin del siglo constituyó una fractura, pues, poco a poco se intentaría o bien sustituir las utopías por *modelos*, o bien hacer realidad esas utopías soñadas (revoluciones estadounidense y francesa). Dicho de otra manera, se pasó de un estadio en el que el referente era producto del espíritu (la república, la democracia) a un momento de la historia en que los sistemas políticos, las instituciones y las reglas se convirtieron en objeto de observación y se les otorgó la jerarquía de modelos (o, más tarde, de contramodelos, de antítesis); de la filosofía política se pasó a una sociología todavía balbuciente de las instituciones; del combate a las ideas se habría de pasar muy pronto a la lucha por su realización. Hombres tan diferentes como Voltaire, Montesquieu o Burke, y acontecimientos tan fundamentales como las revoluciones estadounidense y francesa, serían los instrumentos de esa transformación radical.

La seducción del modelo

Voltaire y Montesquieu fueron los primeros en contribuir a la construcción del modelo, casi un ideal-tipo, haciendo de la Gran Bretaña el país que mejor hacía realidad concretamente sus aspiraciones a un gobierno equilibrado, a un sistema de poderes separados y limitados. Y ahí es donde se produce el deslizamiento que permitió pasar de la observación y del análisis de las cosas al proselitismo en favor de un sistema político idealizado. De la misma manera que el despotismo ilustrado se vería adornado con todas las virtudes por Voltaire hasta que no probó el régimen de Federico II, así el gobierno británico fue propuesto para edificación de todos los que pensaban y reflexionaban, sin preocuparse demasiado por subrayar las flaquezas o insuficiencias de un régimen menos perfecto de lo que los “observadores” franceses fingían creer. Pero el problema no era tanto hacer obra científica sino utilizar el modelo como arma de propaganda; de ensombrecer el sistema nacional comparándolo con uno extranjero adornado con todas las virtudes. A la inversa, Burke fue el “fundador” en cierta manera del contramodelo que debe rechazarse a toda costa, no solamente porque es malo sino también porque contraviene el orden natural de las cosas

producto de la voluntad divina. Consecuentemente, Burke propuso un contramodelo tanto en su esencia como en su método de realización (la tradición).

Precisamente las revoluciones estadounidense y francesa habrían de considerarse como modelos, destinados no sólo a regir la organización del poder en sus respectivos países sino también a abrir el camino a las otras naciones. Los revolucionarios estadounidenses eran conscientes de que hacían obra de precursores y, ya a partir de 1789, los franceses dieron a la Declaración de los Derechos un alcance y una vocación universales. Por lo demás, uno y otro regímenes no dejarían de creer en su vocación mesiánica respecto al resto del mundo.

Con esos antecedentes ideológicos y provista de esos modelos (o antítesis, según el campo político de que se tratase) de tamaño natural, la importación-exportación institucional habría de florecer y prosperar a lo largo del siglo XIX por toda Europa. Cuando se mira en retrospectiva, lo que sorprende es el paralelismo de los grandes movimientos de reforma en los diferentes estados, imperios, ducados y otros principados de Europa: la Revolución francesa y su onda de choque sobre el continente, 1815 y la “reacción” monárquica, 1830 y 1848, los años 1860-1870. Sin duda, algunos de esos fenómenos son fáciles de explicar: las instituciones nacen de las revoluciones o llegan en los furgones militares, pero otros intercambios o préstamos son más misteriosos y todavía hay que hacer su historia.

En todo caso, lo innegable es que existía un “mercado” institucional en el que, entre oferentes (fundamentalmente Gran Bretaña y Francia, en Europa, a las que se agregaron Estados Unidos y, más puntualmente, Prusia) y demandantes (las naciones que aspiraban a la independencia o los estados que buscaban transformar sus instituciones), se insertaron los empresarios (revolucionarios o reformistas de toda laya) que servían como mediadores y, sobre todo, como intérpretes de las soluciones que les parecían deseables.

Esos modelos de intercambio se verían trastornados en sus referentes, aunque no en sus modalidades, por la irrupción de los dos nuevos gigantes del siglo XX: Estados Unidos, que surgió como potencia dominante sobre las ruinas de la primera Guerra Mundial y el hundimiento de las antiguas grandes potencias, y la Unión Soviética, nacida de la Revolución de 1917. En adelante, se enfrentaban dos nuevos modelos con pretensiones a la vez universales y hegemónicas: el leninista, portador de la revolución mundial y testigo ejemplar de la toma de poder por el proletariado, y el wilsoniano, fundado en el derecho de

las nacionalidades y el sufragio universal, pero debilitado por el aislacionismo del Congreso y la crisis económica de 1929. Hasta la segunda Guerra Mundial, esos dos modelos competentes se oponían, pero casi fracasaron igualmente: la revolución se redujo al final a un solo país, mientras que las democracias parlamentarias nacidas en condiciones por lo menos difíciles (cf. la revolución espartaquista en Alemania o los avatares de las “democracias” de la *Mittle Europa*) se derrumbaron para ser remplazadas por dictaduras. Entre el bolchevismo y el pluralismo, los años 1930-1940 fueron los de los regímenes corporativistas donde, a menudo, el aparato institucional nuevo servía de fachada y camuflaje a una dictadura pura y llana.

Las convergencias y divergencias serían aún más marcadas después de la segunda Guerra Mundial, pues, esta vez, las dos nuevas potencias surgidas del conflicto de 1914-1918 se sentían seguras, decididas a establecer su hegemonía a través de los modelos tanto económicos como políticos. Las cosas, por ende, eran claras: Europa fue repartida en dos zonas de influencia y los pocos países donde todavía reinaba la incertidumbre fueron puestos rápidamente bajo control (Checoslovaquia, Grecia).

Al final del conflicto de 1939-1945 y en particular de la guerra fría, la división Este-Oeste determinó convergencias y divergencias de manera fundamental: al Este, el “gran hermano” establecía letra y música, al Oeste, Estados Unidos se satisfacía con la observación de unos cuantos principios fundamentales (pluralismo económico, político y social, sufragio universal, separación de poderes, Estado de Derecho), cuyas modalidades obedecían en segundo lugar a la cultura de cada país: Alemania era federal e Italia descentralizada, los modos de escrutinio variables, el régimen parlamentario o presidencial, etc. Lo anterior quiere decir que la construcción de cada régimen político obedeció a variantes nacionales y sufrió la influencia de culturas vecinas. Porque Estados Unidos estaba más preocupado por la estabilidad de su esfera de influencia que por la defensa intrínseca de los principios democráticos. En nombre de la “contención”, Estados Unidos aceptaba el régimen franquista o el salazarista, el autoritarismo griego, y sólo hallaba ventajas en la hegemonía demócrata-cristiana en Italia o en la República Federal Alemana. Las divergencias y convergencias de finales de los años cuarenta no estaban divorciadas de la experiencia histórica de cada país en particular y de Europa en general, pero el contexto era claro: la innovación institucional se llevaba a cabo bajo la batuta de las potencias victoriosas, Estados Unidos, en realidad. La

República Federal Alemana ofrecía un ejemplo notable de *divergencias* institucionales *internas* resultantes de *convergencias* con sistemas externos, pero en posición de influencia: su sistema local actual refleja en gran medida las concepciones predominantes en vigor en cada una de las tres potencias ocupantes.

Consecuentemente, el marco de los intercambios de 1945 a 1990 habría de ser determinado por el resultado del conflicto mundial y la guerra fría. Durante 35 años, Europa oriental y Europa occidental se ignoraban o no se informaban mutuamente sino para mejor oponerse. A pesar de las teorías optimistas sobre la convergencia futura de los regímenes socialistas y las democracias de Occidente, ese periodo se caracterizó por divergencias crecientes de las que las dos Alemanias ofrecieron una imagen llevada casi al absurdo. Y la evolución actual no desmiente esa situación: no hay convergencias sino derrumbamiento de un modelo y su absorción por el otro. Así, el juego más sutil de convergencias y divergencias puntuales habría de llevarse a cabo esencialmente en Europa occidental, tanto en el marco de una tradición histórica muy enraizada como en uno enteramente nuevo: el de la organización política y económica de Europa. El Consejo de Europa, la Convención Europea de los Derechos Humanos, la CECA y después la Comunidad Económica Europea (CEE) habrían de constituir foros de intercambio y, al mismo tiempo, estímulos sin precedentes en favor de las convergencias. En ese nuevo juego, los elementos económicos y políticos se encuentran íntimamente ligados, de manera objetiva o instrumental. En efecto, es innegable que la armonización de las condiciones económicas y la construcción del Estado benefactor contribuyeron a crear situaciones similares para las que se han buscado soluciones apropiadas (reglamentación de la competencia, desregulación, liberalización de los mercados, etcétera).

Como se ve, la Europa de la segunda mitad del siglo XX difiere sobre ese punto de las épocas anteriores: hasta los años cincuenta, la suma de las convergencias y divergencias podía establecerse a partir de lo que, de manera más o menos previsible, habrían de elegir los diferentes estados. Se podía observar que los preámbulos de las constituciones francesa (1946) e italiana eran semejantes, al grado en que contenían frases idénticas, pero la evolución de sus ejecutivos seguía rutas opuestas. Hoy, en cambio, la búsqueda de las convergencias constituye una actitud y una política casi sistemática y no únicamente en el orden político-administrativo. Ciertamente, la necesidad de alcanzar objetivos comunes o cercanos no implicaba coincidir en caminos

o soluciones similares, pero pronto se hizo evidente, a través de términos como “normalización” y “armonización”, que la convergencia de las reglas y las instituciones podía contribuir eficazmente y con costos mínimos a la obtención de resultados similares a los que antes se había declarado que eran deseables. Por lo demás, si bien las brechas en los resultados se agrandaron o mantuvieron, era tentador para los estados con resultados menos satisfactorios buscar en otra parte la “receta” del éxito y, por imitación, esperar obtener resultados idénticos. La Europa de hoy difiere a este respecto de la de ayer: a menudo, las divergencias son menos una marca de originalidad que una señal de desfase con una connotación negativa; en cuanto a las convergencias, no solamente eran accidentales o deseables, en lo sucesivo se organizaban y buscaban sistemáticamente, aunque también en este caso se suscitaban reacciones de rechazo (cf. el debate reciente sobre el principio de subsidiariedad).

Paralelamente a esos intercambios obligados o voluntarios, la ingeniería constitucional tuvo, en el transcurso del periodo 1955-1970, un florecimiento sin precedentes a causa de la descolonización y del acceso a la independencia de numerosos estados. A propósito del mundo musulmán, B. Badie discierne cuatro tipos de racionalidad importadora: “la creación de un sistema político nuevo; la estrategia conservadora del príncipe que busca nuevos recursos para consolidar su propio poder; la elaboración de nuevos modos de protesta; los arreglos necesarios para una administración posrevolucionaria del poder”.⁷ Esta tipología puede ser utilizada de manera fructífera fuera del mundo musulmán y explica a plenitud fenómenos similares en África o en Asia, aun cuando el contexto religioso, cultural o económico haya podido modificar las modalidades de la importación y sus efectos en la sociedad receptora. Muy diferente es, en cambio, la situación que predomina en la actualidad después del derrumbamiento del socialismo en los países del Este. La misión que se presenta a los reformadores es titánica, puesto que el rechazo del sistema antiguo es total: las instituciones políticas y las organizaciones sociales son ilegítimas y el sistema económico estatizado, ineficaz, es rechazado por las élites y la mayoría de la población, que aspiran a un nivel de vida más alto. Esa repulsa casi total de un sistema a la vez autoritario e incapaz de asegurar el bienestar sólo dejaba a los individuos, como lo subraya Elemer Hankiss, la libertad

⁷ B. Badie, “Le transfert ...”, *op. cit.*, p. 110.

de evadirse mentalmente del sistema en el que estaban obligados a vivir: “La libertad de no identificarse con el sistema; la libertad de examinarlo, de ser capaces de juzgarlo, desde el exterior. Esa no participación, ese estar afuera, esa distancia irónica, ese alejamiento involuntario pudieron haber sido dolorosos y peligrosos, pero [...] con la inevitable compulsión de pensar en opciones”.⁸ La consecuencia de esa situación era, por supuesto, la idealización, la sublimación de soluciones alternas conocidas de sobra a través de los resultados de las democracias capitalistas consolidadas por medio siglo de paz y desarrollo económico sin precedentes.

Por consiguiente, la importación del “modelo” occidental no tiene alternativa realista, dado el altísimo grado de desafecto⁹ por el régimen comunista; pero, al mismo tiempo, el resultado de la espera sólo puede ser la decepción, causada por las obligaciones propias del proceso de importación: por una parte, la política de la tabla rasa es imposible aun en países (Alemania del Este) donde el cambio se hace por absorción en un sistema preexistente. Durante mucho tiempo, los vestigios del pasado cohabitarán con el nuevo sistema importado; por la otra, no existe un “modelo” occidental tal como el soñado e idealizado en tiempos del régimen comunista, sino múltiples variaciones disponibles en el mercado que suscitan conflictos, coaliciones favorables u hostiles, incomprensiones de los mecanismos institucionales reales y, en fin, un ambiente económico desfavorable que perturba las condiciones de la importación institucional. Las desilusiones son tanto más fuertes cuanto que las esperanzas no eran realistas, por lo que los antiguos países comunistas no pueden esperar encontrar soluciones-milagro importadas de Occidente. Están condenados a un proceso de aprendizaje difícil, sembrado de errores y fracasos, pero probablemente inevitable en la actual situación. Quizá no sea posible importar de manera simultánea la economía de mercado y las instituciones democráticas, pero es ciertamente un desafío considerable, aun cuando en teoría se reúnan las condiciones óptimas, en Alemania, por ejemplo. Dicho de otra manera, los formuladores de políticas del Este deberán aprender, dolorosamente, a “sacar las lecciones” de la experiencia de Occidente y, sobre todo, de sus propios fracasos y éxitos.¹⁰

Los empresarios

Es raro que el mestizaje institucional sea iniciado por las masas, aun cuando a menudo sean movilizadas para dar su apoyo o expresar su rechazo a las soluciones propuestas. La importación-exportación institucional es asunto de élites. En efecto, la propuesta de introducción de una reforma venida de un país vecino supone algunas condiciones previas para cuya satisfacción están mejor preparadas las élites; en cambio, es más fácil manipular eventualmente a la opinión pública para pedirle que rechace una reforma, sobre todo cuando ésta es calificada con el infamante nombre de extranjera.

La movilización de las élites en favor de cambios importados supone que se han reunido muchas condiciones: la insatisfacción con el sistema en vigor y el conocimiento de soluciones alternas practicadas en otras partes. Idealmente, ambas condiciones deberían estar reunidas al mismo tiempo; en los hechos, una de las dos se cumple menos. Dicho de otra manera, la importación (y, por ende, la convergencia potencial) se facilitará ahí donde las élites informadas, que forman parte de una cultura internacional más que “parroquial”, son conscientes de las insuficiencias del sistema y están dispuestas a tomar prestado “de otra parte”, más que a intentar descubrir vías nuevas... ya inventadas. Desde ese punto de vista, Italia es un caso típico casi ideal: sus élites están muy abiertas a las culturas vecinas, son muy conscientes (aun con exceso) de los defectos del sistema y están inclinadas a pensar que la “vía italiana” es forzosamente la peor.

Las élites británicas y francesas, en cambio, más “nacionales”, más conscientes de la fuerza del Estado y de la herencia institucional transmitida a través de las generaciones, están —o al menos estaban— menos inclinadas a inspirarse en experiencias vividas en otros lugares. Este propósito parece contradecir la anglofilia de los medios liberales de Francia durante los siglos XIX y XX, pero el modelo inglés propuesto por las élites francesas se utilizaba mucho más para minar el sistema en vigor que para aplicarlo estrictamente: el parlamentarismo inglés siempre soñado e idealizado se utilizaba contra los regímenes autoritarios (y, cuando en 1958 fue imitado en numerosas modalidades, pocos observadores lo reconocieron de tan mítica que había llegado a ser la imagen impuesta). Asimismo, hasta fecha reciente, numerosos universitarios franceses continuaban celebrando las virtudes del *local government* (gobierno local) —opuesto a la centralización francesa— sin darse cuenta de que el objeto de sus fantasías casi había desaparecido.

⁸ E. Hankiss, *East European Alternatives*, Oxford, Oxford Clarendon Press, 1990, p. 7.

⁹ R. Rose, “Escaping from Absolute Dissatisfaction. A Trial and Error Model of Change in Eastern Europe”, *Journal of Theoretical Politics*, núm. 4 (4), 1992, pp. 371 y ss.

¹⁰ Acerca de este punto, véase R. Rose, “What is Lesson Drawing?”, *Journal of Public Policy*, vol. II, 1991, pp. 3-30.

Y las cosas son peores en Gran Bretaña, donde la insularidad ha erigido la diferencia y la divergencia en virtudes, antes que en vicios: la dificultad de introducir el sistema métrico decimal, la voluntad de conservar las singularidades de una historia rica y original, la reticencia a pensar que la similitud o la uniformidad sean valores en sí mismas son otros tantos ejemplos de una actitud más “exportadora” que “importadora”. Sobra decir que esa tradición y esa forma de espíritu chocan fuertemente tanto con los valores de la CEE como con los mecanismos que los traducen: ¿por qué la Comunidad debería armonizar el nivel de ruido de las podadoras de pasto o determinar la tasa de materia grasa de la leche británica?, ¿armonizar las tasas del IVA?, ¿hacer converger el tipo de cambio de las monedas?, ¿igualar el modo de escrutinio en las elecciones europeas con el del resto de Europa?, etc. En los países donde está enraizada una fuerte cultura político-administrativa, las élites están más inclinadas a oponerse a las propuestas de grupos minoritarios que a hacerse los voceros de experiencias exteriores.

Los intercambios y la difusión de las ideas se ven favorecidos por las redes informales de especialistas, expertos, científicos y formuladores de políticas. Esas redes no son nuevas ni originales. El siglo XVIII se caracteriza por los numerosos intercambios culturales y epistolares que dan prueba de la intensidad de la difusión del saber, de la investigación y de la reflexión: *Lumières*, *Aufklärung*, Ilustración, *Enlightenment*, cuatro lenguas y una sola y misma palabra para designar ese universo común del saber que creó lazos a través de las fronteras de Europa y, también, allende los mares, en las Américas. El fenómeno continuó y se acentuó en el siglo XIX: los liberales intercambiaban, debatían. Tocqueville llevaba una correspondencia continua con Stuart Mill, mientras que los socialistas, si bien se destrozaban, se confrontaban en el seno de lo que podría denominarse una precoz Internacional de las ideas.

Hoy, más aún, esos intercambios en red se han multiplicado y acentuado. Ya no conciernen únicamente a la esfera de las ideas y la élite pensante; llegan a todos los sectores y todos los planos; los contactos se multiplican a través de los institutos de formación, las asociaciones profesionales de funcionarios, enseñantes, científicos, etc. En la actualidad no existe grupo que no tenga una estructura de dimensión internacional, que no organice de manera regular foros donde se intercambian información, ideas, recetas. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) de todo género se multiplican, los *public interest groups* (grupos de interés público) se organizan a escala internacional

y tienen un peso considerable en la formación de las opiniones y la difusión de las ideas valiéndose de la opinión pública internacional y de las élites o grupos que movilizan en el seno de los estados: Amnistía Internacional, Greenpeace, Médicos sin Fronteras, el Fondo para la Vida Silvestre son los “misioneros” occidentales contemporáneos. Y, aun cuando se defienden de ellos, los expertos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la UNESCO o de la ONU son los vectores, conscientes o no, de valores, reglas y prácticas a menudo extrañas a los países en que intervienen. Esas “comunidades epistémicas” se muestran activas en la importación institucional, en particular porque las élites que las constituyen poseen referencias comunes, han compartido a menudo la misma formación y son partidarias de valores iguales o semejantes. Con frecuencia, esas comunidades son de naturaleza “regional” y predominantes, por ejemplo, en el seno del universo que une a la antigua potencia colonial y los estados que arribaron a la independencia; y se ven notablemente favorecidas por una comunidad lingüística (el inglés, el francés) y educativa (Oxbridge, las universidades francesas); pero su fuerza depende también, al menos en parte, de la fuerza relativa del referente predominante: la influencia estadounidense, por ejemplo, saca partido de la potencia del país, a pesar de la inexistencia de lazos coloniales anteriores;¹¹ en cambio, la fuerza de un colonizador como Portugal se ve disminuida y debe hacer frente a la competencia a causa incluso de sus escasos recursos políticos y económicos. Incluso entre países de nivel comparable, los mecanismos de influencia son raramente simétricos. Como lo recordaba con humor Pierre Trudeau, a propósito de las relaciones canado-estadunidenses: ¡siempre es difícil compartir la cama con un elefante!¹²

En materia institucional, las comunidades de juristas que por profesión, por así decirlo, son constructoras de instituciones, se muestran particularmente activas. Su papel es ambivalente: desde un primer punto de vista, como lo revelaba Tocqueville en *La democracia en América*, los juristas son, en la primera acepción del término, los “conservadores” del sistema jurídico en el que están insertos.

Pero, si el cambio se impone, si los políticos lo exigen, los juristas son también quienes suministran tanto los instrumentos de legitima-

¹¹ H. Hoberg Jr., “Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Legislation”, *Journal of Public Policy*, vol. II, 1991.

¹² A. Lowenthal (coord.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1991.

ción de la innovación como las herramientas prácticas para llevar a cabo las reformas. Esa función que desde siempre ha sido crucial adquiere hoy en día una nueva amplitud por la internacionalización de los intercambios, la difusión creciente de la información (toda innovación es rápidamente conocida por las revistas profesionales, los congresos, las redes de comunicación informales, etc.) y las crecientes necesidades de creación institucional tanto en los antiguos estados como en los nuevos países independientes o en los que salen del socialismo. El mercado es enorme, la competencia desenfrenada, los productos múltiples, los gestores numerosos y activos. Sólo hay que ver el enorme éxito que han experimentado innovaciones como la de las Declaraciones de los Preámbulos Constitucionales, de las Cortes Constitucionales, del *ombudsman* o de las autoridades independientes, para medir la magnitud, variedad y activismo de esa comunidad epistémica particular, dividida únicamente por la existencia de muchos sistemas jurídicos predominantes (derecho común, derecho civil, etc.). Pero la función misionera no carece de peligros, pues puede crear amargas ilusiones, haciendo creer o pensar que la tecnología jurídica basta para resolver los problemas de la sociedad política o que las manipulaciones tecnológicas pueden ser llevadas a cabo mostrando indiferencia por las condiciones económicas o sociales. Demasiado a menudo, por desgracia, la manipulación genética de las instituciones desemboca en la creación de monstruos o híbridos estériles.

En la actualidad, el fenómeno nuevo es el de la aculturación en el seno de la CEE de un creciente número de individuos en posición de decidir—administrativos en particular— en el campo de las realidades exteriores. Se trata, por supuesto, de los restringidos círculos de la Corte de Justicia o de la Comisión pero, quizá y sobre todo, a través de los comités especializados, de los funcionarios nacionales que participan en los trabajos preparatorios para la adopción de reglamentos o directrices. La reducción de las divergencias y la construcción de convergencias se basan, cada vez más, en la construcción de comunidades de expertos, de “profesionales” a escala internacional.

Las élites modernizadoras, generalmente minoritarias, no se reclutan en los mismos círculos de un país a otro, según la capacidad de influencia y movilización de los diferentes segmentos que la componen: acá, es la clase política (en España, por ejemplo, después de la muerte de Franco); allá, las élites universitarias (Italia, donde, además, los comparatistas son numerosos y logran una información en general rápida y precisa sobre lo que ocurre en otros lugares); más allá, las

élites administrativas (en Francia, los técnicos de las Grandes Escuelas en particular); pero a menudo puede tratarse de un puñado de individuos decididos a destinar sus energías a un problema. Esas élites aseguran una función de mediación entre los sistemas que conocen (o creen conocer) y su propio sistema. De ahí la importancia que pueden revestir los lazos históricos (el fenómeno es evidentemente más notable entre metrópolis y antiguas colonias), las redes, los lugares de socialización común, las corrientes de intercambios intelectuales, la creatividad o la innovación de una sociedad en particular. La diversidad de esos puntos de contacto y de esos canales es extrema: va de los emigrantes franceses en Gran Bretaña durante la Revolución francesa a los antifascistas italianos refugiados en Francia, de los intelectuales formados en Estados Unidos a los *bolognos* del Colegio de España, de la Internacional Socialista a los encuentros entre parlamentarios o miembros de las altas jurisdicciones, etc. Los medios de comunicación, en fin, desempeñan una función cada vez más importante, ya que aseguran tanto una función crítica (‘las cosas van mal’) como una función propositiva (‘esto es lo que se hace en otras partes’) tanto más “eficaces” cuanto que diagnóstico y remedio son a menudo... escuetos. Por poco que haya una explotación erudita de un acontecimiento que provoca conmoción, el gobierno o la administración casi no disponen sino de una solución: adoptar lo más rápidamente posible las recetas experimentadas en el extranjero.

Las estrategias

Cuando un grupo específico dentro o fuera del medio político-administrativo desea promover un cambio, una adaptación, tiene que definir una estrategia para lograr su objetivo. Según se trate de una “importación” o, por lo contrario, del rechazo a una “contaminación” extranjera, las modalidades de comportamiento serán evidentemente diferentes, pero la estructura de la acción seguirá siendo semejante.

La primera etapa consiste en subrayar los defectos, los contras de la situación existente en referencia con un óptimo ideal o, más generalmente, en comparación con países considerados como más avanzados o mejor equipados sobre el problema en discusión. Dicho de otra manera, la primera fase es de “denuncia”, en cuyo transcurso se ponen de relieve debilidades e insuficiencias para hacer más evidente la necesidad del cambio. Muy a menudo, la crítica adopta la forma de una

acusación en la que se ennegrece la situación nacional para mejor convencer a la opinión pública en general y a quienes tienen el poder de decisión en particular de la necesidad de la adaptación. Las palabras clave de tal estrategia son: cambio, modernización, ajuste, “ponerse a tono”, “ponerse a la altura de...”, “ponerse en igualdad de condiciones con los otros competidores”, etc.; por ejemplo: se denuncia la politización de los funcionarios y se utiliza la referencia británica. Por su parte, los británicos subrayan la rigidez del Servicio Civil y preconizan el recurso ¡a los gabinetes de asesores ministeriales! Ese examen crítico, en una sociedad pluralista, puede ser realizado por cualquiera, pero en todos los países existen foros o arenas más o menos especializadas en ese trabajo de crítica y propuesta de reformas: producción de recopilaciones de acontecimientos importantes, informes de expertos, centros de investigación aplicada, fundaciones/grupos de presión, comisiones parlamentarias, comisiones reales inglesas, informes institucionales (Consejo de Estado, mediadores, autoridades independientes, etc.). Los análisis críticos elaborados por ellos poseen evidentemente una influencia y un tono que difiere según los autores: polémico y destructor en ciertos casos, mucho más prudente y alusivo cuando se trata de informes oficiales; pero, a pesar de las variantes, el resultado es de la misma naturaleza: poner de manifiesto la brecha entre el presente y el futuro, entre lo existente y lo deseado, entre el aquí y el en otra parte. Si, por lo contrario, el objetivo es mantener el *statu quo* o salvaguardar la originalidad y especificidad nacionales, la estrategia, siendo siempre de la misma naturaleza, se ve afectada por el signo opuesto, es decir, se valoriza la situación vigente, mientras que las experiencias extranjeras son criticadas y denunciadas vigorosamente.

Forzando los rasgos, simplificando deliberadamente o no las opciones, los empresarios políticos pueden transformar en mito el modelo más o menos idealizado o caricaturizado. La transformación no es general; y tan no es así que no todas las cuestiones se prestan a ello, ya porque no sean suficientemente importantes, ya porque no sean juzgadas como tales; pero, cuando se hace, puede constituir un ingrediente esencial del cambio. El ejemplo sin duda más acabado y mejor logrado de tal “mistificación” fue realizado por la idea del Mercado Único, del que Jacques Delors se hizo el paladín. Fundamentalmente, el objetivo consiste en hacer realidad las finalidades ya fijadas por el Tratado de Roma y que ya deberían haber sido alcanzadas; pero, mediante la magia de la estrategia, de la comunicación, de la semántica (único sustituye a común), J. Delors y la Comisión lograron poner en movimiento

no sólo la máquina político-administrativa sino también crear un verdadero movimiento de opinión. El “milagro” de 1993 consiste, así, en una autopromoción; dicho de otra manera, los actores sociales, anticipándose a las esperanzas y temores vinculados a la fecha fatídica, habrán contribuido a realizar lo que esperan o temen. Este ejemplo subraya también lo mucho que es necesario para los empresarios políticos crear coaliciones tan grandes como sea posible para lograr sus fines y vencer la hostilidad de los grupos que corren el riesgo de que la reforma los afecte. De no ser así, es grande el peligro de que los grupos con poder de veto se opongan con éxito al cambio para mantener el *statu quo*. Italia ilustra bien esas situaciones de bloqueo ligadas al desmoronamiento de los partidos. Cada formación política rivaliza en originalidad en sus propuestas de reforma y, así, bloquea las veleidades de cambio, puesto que a menudo las diversas propuestas son incompatibles entre sí. Un sustituto, secundario, no obstante, se presenta en la constitución de coaliciones transversales más o menos informales que, eventualmente, puedan recurrir al arma del referéndum para hacer valer sus puntos de vista.

El modelo europeo

Muy diferentes son las estrategias que predominan en el marco de la CEE. En ese caso, las convergencias no son ni aleatorias ni accidentales; por el contrario, son parte de una voluntad deliberada de eliminar o restringir las divergencias entre los componentes nacionales (y aun regionales) del conjunto de la comunidad. El objetivo fue establecido deliberadamente por el tratado y organizado mediante la producción de normas más o menos obligatorias (reglamentos y directrices), la aplicación de principios estrictos (superioridad del derecho comunitario, efecto directo) y la de principios que garanticen su efectividad (supervisión de la Comisión, controles de la Corte de Justicia). El conjunto de esos dispositivos produce convergencias desde numerosos puntos de vista:

- 1) Convergencias estrictas como resultado de la aplicación de normas idénticas para todos.
- 2) Convergencias indirectas constitutivas de nuevas prácticas o nuevos comportamientos respecto a las reglas, los métodos o los procedimientos desconocidos en tal o cual sistema (principio de buena fe, principio de subsidiariedad, por ejemplo).

3) Convergencias generadas por la unicidad progresiva de los mercados, la cual obliga a los actores nacionales a limar las diferencias que podrían penalizarlos (por ejemplo: evitar las imposiciones demasiado divergentes que, en un mercado libre, harían huir a los capitales).

4) Convergencias en cascada, ligadas a la teoría de los *implied powers* (poderes implícitos), es decir, poderes necesarios para que la norma o la institución produzca un “efecto útil”. La unión económica y monetaria es, desde este punto de vista, un proceso del que nadie controla completamente los efectos, porque su realización obligada a convergencias crecientes.

5) Convergencias radicales (maximalistas o minimalistas) con la aplicación de la jurisprudencia “Cassis de Dijon”, que exige que todo producto admitido en un Estado debe serlo igualmente en los otros, salvo por necesidades imperiosas de higiene o seguridad. Esa jurisprudencia es una enorme bomba de tiempo cuyos efectos son ambivalentes y pueden actuar ya sea en favor de la reglamentación o de la desregulación, pero, sea como sea, en el sentido de la eliminación de las divergencias. De la desregulación, si, por ejemplo, cualquier cerveza producida en Italia o en Francia puede ser vendida en Alemania, a pesar de la legislación medieval sobre la “pureza de la cerveza”; de la reglamentación, si, para evitar la armonización a la baja, Bruselas se ve obligada a poner la etiqueta “de marca” a los productos.

A decir verdad, la voluntad de las autoridades de Bruselas de hacer converger los sistemas nacionales de la comunidad es legítima y excesiva al mismo tiempo. Legítima, porque tal es la finalidad de la CEE y los obstáculos pasados o presentes en contra de las convergencias entre las economías de los Dieciséis son considerables (dado que la aplicación de las normas uniformes está lejos de ser ejemplar); excesiva, no obstante, porque la burocracia europea se propasa en ocasiones. Prueba de ello, por ejemplo, es la voluntad de armonizar mediante directrices las tasas del IVA, mientras que otros sistemas, federales y mucho más integrados, como Estados Unidos, han dejado coexistir, aparentemente sin demasiados problemas, tasas de imposición en extremo diversificados. En ocasiones se da cierto jacobinismo en el federalismo comunitario.

Convergencias y divergencias: efectos buscados y efectos inesperados

Ciertas convergencias son organizadas sistemáticamente y de manera burocrática (CEE); otras son el resultado de la evolución paralela de sociedades de desarrollo comparable, lo cual hace aparecer necesidades similares y soluciones análogas; otras más, en fin, sin ser queridas, resultan del hecho de que una solución externa parezca ser la mejor; por ejemplo: la reducción de la edad para votar a los 18 años o la legalización del aborto se presentan como soluciones convergentes a problemas que se plantean en todas las sociedades y que la evolución de las costumbres ha permitido tratar de manera similar, aunque no buscada. Asimismo, la introducción del IVA en Francia ha suscitado émulos en todas partes, sin que haya voluntad de hacer converger las soluciones nacionales diversas con el sistema francés; son las ventajas de ese impuesto las que lo han hecho “seductor” y han contribuido a su difusión. En este caso, las convergencias son producto secundario de una innovación institucional lograda.

El problema es más difícil cuando se trata de aclimatar, en un sistema determinado, reglas e instituciones complejas que deben insertarse en una historia, en un ámbito jurídico, en una cultura, diferentes del “producto” de origen. Son numerosos los ejemplos que dan pruebas de la dificultad de obtener los resultados esperados y ya observados en otros países.

- La primera dificultad viene de la mala comprensión o de una aprehensión incompleta de las condiciones sociales en que funciona una institución. Los fracasos en este campo son innumerables y resultado de que, demasiado a menudo, se importa la “letra” de las instituciones o de las reglas sin haber comprendido su espíritu (o sin poder recrearlo).
- La segunda dificultad se refiere a la evaluación de las adaptaciones que serán necesarias para permitir una buena integración de la reforma que se propone llevar a cabo; por ejemplo: dos instituciones de origen extranjero, el *ombudsman* y las Agencias Regulatorias Independientes han suscitado un entusiasmo extraordinario en Europa, lo que refleja la crisis tanto del control jurisdiccional sobre la administración como de la regulación gubernamental en cierto número de sectores a causa de una politización excesiva del problema. No obstante, los países “importadores” han debido ajustar y transformar el

modelo de origen para tener en cuenta el ámbito en que habría de insertarse.

- La tercera dificultad reside en la capacidad para medir los “efectos de sistema”, esto es, las transformaciones que el sistema receptor ocasiona al realizar el injerto, con el propósito, dado el caso, de anticiparse a ellas y hacerlas a un lado si son consideradas como indeseables. En efecto, se sabe por experiencia que todo nuevo elemento “perturbador” puede provocar consecuencias en cascada más o menos previstas o deseadas (nadie había previsto, por ejemplo, que la toma de posesión del Consejo Constitucional por 60 parlamentarios iba a provocar un trastorno de las costumbres constitucionales en Francia).

A manera de conclusión

A pesar de las fuertes presiones que se ejercen en favor de la convergencia de los sistemas político-administrativos europeos, todavía se está lejos de una armonía o de una similitud que permitirían ver en ella simples series repetitivas a la Claude Monet o a la Andy Warhol, en las que sólo el cromatismo de los colores permitiría diferenciar las variantes de una misma copia. Esas divergencias irreductibles se deben a muchos factores:

- El primero es de orden jurídico-institucional. A pesar de los acercamientos actuales, los sistemas político-administrativos se caracterizan por su “huella genética”; la manera como fueron concebidos, como se construyeron, como han evolucionado, los hace irreductibles a cualquier otro. Las convergencias no se organizan sobre la tabla rasa y se sabe que, en lo sucesivo, aun en el marco de un solo país, sería en vano hacer abstracción del pasado: el Antiguo Régimen está en la Revolución y la Santa Rusia en los soviets. Nada es más lastimoso en la actualidad que los intentos al mismo tiempo vanos y ridículos de ingeniería constitucional de los países de Occidente respecto a la Europa ex socialista. Ciertos países tienen necesidad de consejos, de información, de reformas ya experimentadas en otros lugares; pero nada sería más grave, peligroso e ilusorio que entregar en “paquete” prefabricado sistemas de gobierno vendidos por los gestores de Occidente. Se conoce la fortuna que tuvieron esas

construcciones ideales en el periodo de entreguerras o aun en el Tercer Mundo.

- El segundo factor explicativo de las divergencias persistentes reside en las especificidades culturales propias de cada sistema político-administrativo. Expliquémonos bien: no se trata de caer en un análisis culturalista que insistiría en la originalidad y singularidad absolutas y excluiría las convergencias y similitudes; pero, entre un enfoque culturalista reductor y un comparativismo ignorante de las diferencias, existe una vía media que subraya cómo, a pesar de las fuerzas convergentes que se ejercen, subsiste una especificidad vinculada a lo que es constitutivo de una forma de gobierno: sus creencias, sus modos de pensar y hacer, sus fidelidades y discrepancias, en resumen, su historia.
- El tercer factor de divergencia es resultado del uso diversificado que hacen los “adaptadores” de las experiencias externas. Tomemos un ejemplo simple: la moción de desconfianza constructiva ha tenido mucho éxito fuera de Alemania, pues parece ser una de las claves de la estabilidad gubernamental. Apreciación falsa en parte, puesto que sus razones son más numerosas y profundas y la práctica política ha demostrado que los alemanes saben manipular perfectamente esa disposición mediante comportamientos en el límite de la constitucionalidad. En 1978, los españoles adoptaron ese procedimiento, al igual que los italianos y los franceses, pero los segundos lo aplicaron en escala local (ley núm. 142 de junio de 1990) y los franceses en Córcega (ley de 1991). Dicho de otra manera, la convergencia se da, pero en niveles diferentes, lo cual permite que subsistan numerosas divergencias.

El juego múltiple de los acercamientos cruzados, de las adaptaciones múltiples aquí y allá está lejos de llevar a una evolución armónica en la que los sistemas político-administrativos convergerían conforme a las leyes de la modernización política “princetoniana”. Por el contrario, los sistemas político-administrativos parecen cuadros de Jerónimo Bosch, “el Bosco”: están llenos de monstruos y engendros que escapan a las clasificaciones eruditas. La Constitución española es una buena ilustración de esas extravagancias flamencas: el primer ministro es una copia del canciller, pero el rey de España es mucho más que sus homólogos coronados. El Tribunal Constitucional es semejante

a las cortes alemana e italiana, pero se singulariza por el recurso de amparo. El sistema es cuasi federal, pero no existe el equivalente del Bundesrat. Las comunidades autónomas se inspiran en el modelo italiano que, a su vez, había sido influido por el regionalismo de la República española. Y España no es una caricatura: Italia imita los procedimientos contractuales franceses, Francia retoma las modalidades de la ley Acerbo (¡aunque con menos excesos!) para las elecciones comunales y sueña en el aprendizaje alemán. Los británicos se interrogan sobre la oportunidad de una centralización de la enseñanza en el momento en que los franceses ponen en tela de juicio el jacobinismo de la calle de Grenelle, morada del ministro de Educación.

¿Cómo, en esas condiciones, establecer un balance, decidir si los sistemas políticos convergen o divergen? Quizá no exista respuesta clara a este interrogante. Casi lo único que puede hacerse es poner de manifiesto algunos aspectos fundamentales:

1) En el seno de la Unión Europea existe, sin duda alguna, una organización sistemática de las convergencias mediante el juego de obligaciones que se imponen a sistemas antaño autónomos.

2) En otros lugares y, en particular, en los nuevos sistemas regionales, las fuerzas económicas y sociales, los elementos ideológicos o culturales poderosos empujan igualmente a la convergencia de los sistemas político-administrativos: el acercamiento es a la conjunción del Estado benefactor (generalizado en lo sucesivo) con el Estado de Derecho, sometidos cada vez más a la obligación de la globalización.

Las divergencias dejan su marca, sobre todo, en las instituciones, en su disposición, en sus modalidades de funcionamiento, en la división de las tareas pública y privada, en el "estilo" de los políticos. Y esas divergencias son, a la vez, importantes y secundarias; secundarias, porque no impiden las convergencias fundamentales; importantes, y yo diría incluso, personalmente, necesarias, para garantizar el pluralismo cultural que constituye la marca y riqueza de Europa y, más generalmente, del planeta. Si hay que elegir entre Andy Warhol y el Bosco, ¡me quedo con el Bosco!

La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina

Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot

Afirmar que hay una relación inversa entre el aumento del crecimiento y la reducción de la desigualdad ha sido un postulado básico de las teorías económicas convencionales acerca de la naturaleza del proceso de desarrollo.¹ Las dos explicaciones más comunes que se han dado sobre por qué una distribución desigual del ingreso es necesaria o constituye la posible consecuencia del rápido crecimiento económico son: la de Kaldor,² que dice que si un elevado nivel de ahorro constituye un requisito previo para el crecimiento rápido, el ingreso debe concentrarse en las manos de los ricos, por su alta propensión marginal a ahorrar; y, en segundo lugar, la de Kuznets,³ que asegura que en la medida en que la mano de obra se desplaza de un sector de baja a uno de alta productividad, la desigualdad

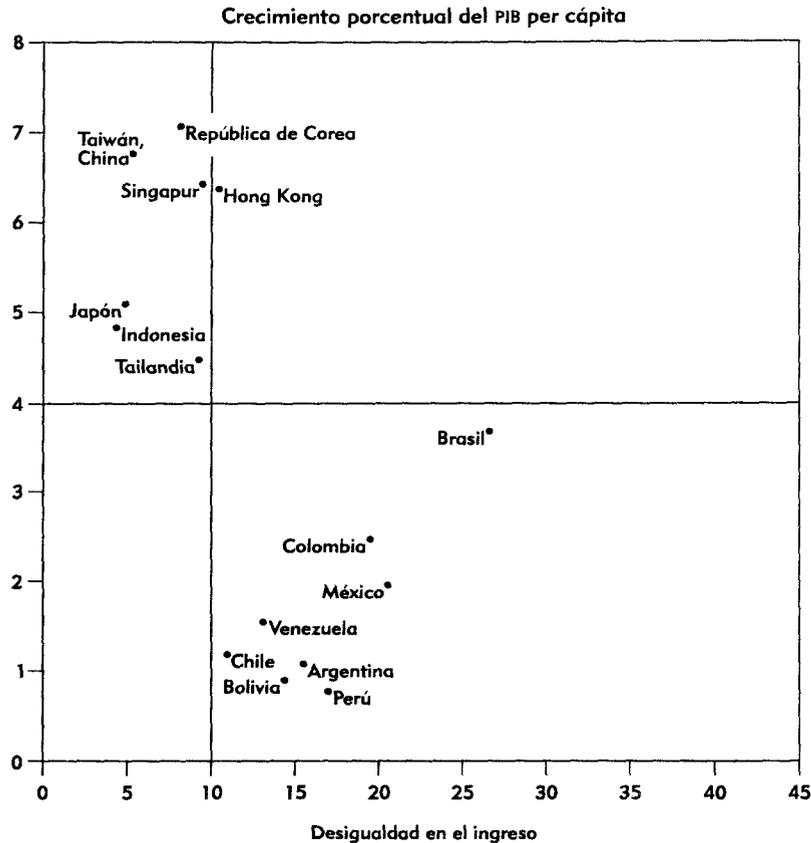
Nancy Birdsall, vicepresidenta del Banco Interamericano de Desarrollo, autora de numerosos trabajos de extensa difusión internacional sobre los problemas del desarrollo; David Ross, Brynmawr College; Richard Sabot, Williams College y Departamento de Políticas de Investigación del Banco Mundial. Las opiniones expresadas son de los autores y no deben interpretarse como representativas de los puntos de vista del BID y del Banco Mundial.

¹ Robinson (1976) observó que la tendencia a que la desigualdad primero se incremente y sólo posteriormente disminuya con el crecimiento económico ha "adquirido la fuerza de una ley económica". Anand y Kanbur (1993) enumeran una lista de estudios, casi todos realizados en los años setenta, que proporcionan evidencias empíricas obtenidas de los datos contemporáneos de un corte transversal de países, en el sentido de que la relación que existe entre la desigualdad y el ingreso per cápita tiende a asumir la forma de una U invertida. También demuestran la sensibilidad de la relación estimada respecto de los cambios en la forma funcional y la selección de observaciones.

² Véase Kaldor (1978), quien supone que se ahorra una elevada proporción de utilidades y una baja proporción de salarios.

³ Véase Kuznets (1955).

Gráfica 1. Desigualdad en el ingreso y crecimiento del PIB, 1965-1989



Fuente: Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, basado en datos del Banco Mundial.

Nota: razón de la participación en el ingreso del 20% más rico y el 20% más pobre de la población.

agregada debe incrementarse inicialmente en forma sustancial, y sólo decrecerá con posterioridad.

¿Por qué entonces hallamos tasas relativamente bajas de crecimiento económico y una gran desigualdad en América Latina, y poca desigualdad y un rápido crecimiento en Asia Oriental? La gráfica 1 relaciona el crecimiento porcentual en el PIB para el periodo 1965-1989

y la desigualdad del ingreso, medida por el coeficiente de la participación en el ingreso de los quintiles superior e inferior, para varios países latinoamericanos y de Asia Oriental. La diferencia entre ambas regiones es notable: los primeros, concentrados en el extremo inferior derecho, registraron un crecimiento lento o negativo y una gran desigualdad, mientras que los segundos, que se concentran en el extremo superior izquierdo, alcanzaron un rápido crecimiento y al mismo tiempo una baja desigualdad.⁴

Parte de esta disparidad puede atribuirse a importantes diferencias en la economía política de ambas regiones. En Asia Oriental existe una disputa con los insurgentes comunistas nacionales (respaldados por poderosas fuerzas externas) por lograr la adhesión política de quienes se encuentran en el tercio inferior de la distribución del ingreso. Así, las élites gobernantes empezaron a percibir que su bienestar económico y su futuro político dependían del bienestar futuro de los pobres. Para ampliar la base de su respaldo político, los dirigentes utilizaron una diversidad de instrumentos como la reforma agraria, los programas de vivienda pública, la inversión en infraestructura rural y, principalmente, una difundida educación básica de alta calidad.⁵ Estas políticas tenían como finalidad asegurar que todos los grupos de la población se beneficiaran visiblemente del crecimiento. Más aún, la estrategia adoptada en Asia Oriental, dirigida hacia la exportación y el elevado uso de mano de obra, contribuyó al rápido crecimiento del producto y, al incrementar las oportunidades de empleo y los salarios, aseguró que los beneficios del crecimiento fueran ampliamente compartidos. El denominador común de todas las políticas de crecimiento compartido es que favorecen el aumento de la productividad de los pobres; los dirigentes de Asia Oriental no emplearon políticas de transferencia directa que tienden a reprimir el espíritu empresarial y la inversión.

En América Latina, las élites gobernantes aparentemente no percibieron el vínculo entre su bienestar futuro y el futuro bienestar de los pobres; en la mayoría de los países latinoamericanos, las políticas

⁴ Los países que no pertenecen a América Latina ni a Asia Oriental, que no se muestran en la gráfica, se concentran en los extremos inferior izquierdo e inferior derecho, destacándose su crecimiento relativamente más lento en comparación con el de los países de Asia Oriental. La excepción más notable es Botswana, situada en el extremo superior derecho, que registró elevadas tasas de desigualdad y de crecimiento.

⁵ Véase el capítulo 4 de *The East Asian Miracle* (Banco Mundial, 1993), en el que puede hallarse un análisis adicional del "crecimiento compartido".

adoptadas fueron congruentes con la percepción de que las élites podrían prosperar independientemente de lo que ocurriera con quienes se hallan en el tercio inferior de la distribución del ingreso. Por ejemplo, no se realizaron intentos serios en materia de reforma agraria, las políticas educacionales tendieron a favorecer a los hijos de los ricos más que a los de los pobres y, más aún, la estrategia de desarrollo mostraba un sesgo antiagrario y antiexportador que trajo como consecuencia un lento crecimiento de la demanda de mano de obra. Irónicamente, las políticas de transferencia directa fueron más comunes en América Latina que en Asia Oriental: los cambios a los regímenes populistas se tradujeron en vastos programas de transferencia directa que no incrementaron la productividad de los pobres y que, al no ser fiscalmente sustentables, afectaron el propio crecimiento. En América Latina el resultado neto consistió en la persistencia de enormes desigualdades y un potencial de crecimiento que no pudo cristalizarse en la práctica.

En este trabajo nos concentramos en la relación entre equidad y crecimiento, contrastando la experiencia de América Latina con la de Asia Oriental. Comenzamos presentando la base empírica de un efecto causal de la desigualdad sobre el crecimiento económico, utilizando datos de un corte transversal de países. Luego examinamos más detalladamente la posible base de la asociación entre la elevada desigualdad y el lento crecimiento en América Latina, tanto desde el punto de vista de la oferta —en particular, la manera en que un deficiente desempeño educacional contribuye a la alta desigualdad y al lento crecimiento— como de la demanda, es decir, la forma en que la estrategia de desarrollo agravó este efecto. Por último, analizamos por qué razón la elevada desigualdad parece constituir un factor independiente que limita el crecimiento en América Latina.

Hace veinte años, antes de que se cristalizara el notable potencial de Asia Oriental y de la “década perdida” de América Latina, Ahluwalia llegaba a la conclusión, de acuerdo con los datos de un corte transversal de países de cuyos datos se disponía entonces, de que “no existe un decidido patrón que vincule los cambios en la distribución del ingreso con la tasa de crecimiento del PNB [...] Ello sugiere que existen escasas bases empíricas para sustentar el punto de vista de que el crecimiento genera inevitablemente una mayor desigualdad”.⁶ No sugería, como

⁶ Véase Ahluwalia (1974).

lo hacemos en este trabajo, que una elevada desigualdad puede en la práctica obstaculizar el crecimiento. Nuestra conclusión es más firme: contrariamente a la sabiduría convencional, la evidencia sugiere que en América Latina la asociación entre un crecimiento lento y una elevada desigualdad se debe en parte al hecho de que esta última puede constituir en sí misma un obstáculo para el crecimiento. Inversamente, la poca desigualdad que existe en Asia Oriental puede haber constituido un estímulo significativo para el crecimiento económico. La inversión en educación constituye, así, un factor clave del crecimiento sostenido, no sólo porque contribuye a él directamente, a través de efectos relacionados con la productividad, sino porque reduce la desigualdad en los ingresos.

Resultados econométricos

Durante los últimos cincuenta años las comparaciones entre países han constituido una importante característica de la búsqueda empírica de uniformidades en el proceso de transformación de los países de bajos en altos ingresos.⁷ En esta sección cuantificamos el efecto de la elevada desigualdad en el ingreso sobre el crecimiento económico de Brasil, utilizando los resultados de un análisis econométrico de la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento económico en un corte transversal de países. Nos basamos en los resultados de Barro (1991), quien recientemente se ha incorporado al grupo de estudiosos que buscan uniformidades en el proceso de crecimiento económico. Barro estima ecuaciones para explicar la variación en la tasa de crecimiento del ingreso real per cápita en 98 países durante el periodo 1960-1985. Entre las variables explicativas, incluye el nivel del producto interno bruto (PIB) per cápita al comienzo del periodo y las tasas de matriculación en la enseñanza en 1960, que constituyen una representación aproximada de la masa inicial de capital humano. Su principal comprobación es que la tasa de crecimiento se relaciona positivamente con la masa de capital humano y negativamente con el PIB per cápita inicial. Para un volumen dado de capital humano inicial, un país pobre tendía a crecer más rápidamente que uno más rico, de manera que

⁷ Clark (1940) y Kuznets (1966) fueron precursores en este proceso. Más recientemente, Chenery y Syrquin (1975) describieron ampliamente los cambios estructurales que acompañan el crecimiento de los países en desarrollo y analizaron sus relaciones.

Cuadro 1. Determinantes del crecimiento del PIB (1960-1985)

Variable	Regresión básica (1)	Excluidas las variables de educación (2)	Excluidas las ocho HPAE (3)
PIB real per cápita 1960 (en miles de US\$ de 1980)	-0.0075 (-4.730)	-0.0020 (-1.801)	-0.0061 (-3.547)
Tasa de matriculación primaria 1960	0.0243 (3.024)		0.0199 (2.493)
Tasa de matriculación secundaria 1960	0.0366 (2.427)		0.0361 (2.189)
Razón entre el consumo real del gobierno (excluidas defensa y educación) y el PIB real, promedio 1960-1985	-0.1229 (-4.380)	-0.1495 (-4.760)	-0.0969 (-3.162)
Número de revoluciones y golpes de Estado (por año, 1960-1985)	-0.0176 (-1.867)	-0.0278 (-2.493)	-0.0177 (-1.906)
Número de asesinatos (por millón de habitantes por año, 1960-1985)	-0.0055 (-1.526)	-0.0067 (-1.626)	-0.0033 (-0.920)

Valor absoluto de la desviación del valor PPA para valor del deflactor de inversión (US\$ = 1) de la media de la muestra (1960)	-0.0086 (-1.093)	-0.0176 (-2.012)	-0.0063 (-0.810)
Ingreso de las unidades familiares nacionales	-0.0013	-0.0018	-0.0007
Distribución (40% más bajo a 20% más alto)	(-1.897)	(-2.406)	(-1.047)
Intersección	0.0418 (4.185)	0.0706 (7.871)	0.0330 (3.108)
R ²	0.5389	0.3574	0.4542
Número de observaciones	74	74	66

Nota: los valores de la razón *t* están expresados entre paréntesis debajo de los coeficientes de regresión.

durante el periodo los ingresos convergían entre los países con grados similares de educación.⁸

Utilizamos funciones de la tasa de crecimiento similares a las de Barro para evaluar el efecto de la distribución del ingreso sobre el crecimiento económico subsiguiente. Clarke había hallado una relación negativa entre la desigualdad de los ingresos y el crecimiento anual promedio del PIB per cápita para el periodo 1970-1988.⁹ Esta relación es robusta para la selección de (cinco) medidas de la desigualdad y especificaciones alternativas de las variables explicativas.¹⁰ Modificamos el ejercicio de Clarke por las siguientes razones: *a*) que- ríamos contar con estimaciones para 1960-1985 a fin de asegurar la comparabilidad con Barro y nuestros otros resultados, y *b*) en el conjunto de datos de Clarke, las observaciones sobre desigualdad en algunos países corresponden a fechas tan recientes como 1980. Puede decirse que la desigualdad corriente está determinada de manera simultánea al crecimiento. Reunimos observaciones provenientes de diversas fuentes acerca de países sobre la participación en el ingreso del 40% superior y el 20% inferior. Procedimos a elegir la observación disponible más temprana y eliminamos aquellas cuya fecha era posterior a 1970. Este procedimiento produjo un conjunto de datos con 74 observaciones.

La incorporación de medidas de desigualdad a la función básica de la tasa de crecimiento de Barro que se muestra en la ecuación 1 del cuadro 1 no modifica mucho las estimaciones de los parámetros. Las variables de educación siguen siendo significativamente positivas. La de desigualdad es a la vez negativa y significativa (al nivel de 10%). Controlando los otros determinantes del crecimiento, en una muestra de 74 países la desigualdad y el crecimiento están relacionados inversamente.

¿En qué medida la desigualdad elevada limita el crecimiento? En la muestra de países de bajo y mediano ingreso en 1960, el crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue de 1.8% entre 1960 y 1985. Un aumento de una desviación estándar en la educación primaria y se-

⁸ En igualdad de otros elementos, si el PIB per cápita hubiera sido US\$1 000 más alto en 1960, durante los siguientes 25 años el crecimiento habría alcanzado anualmente un promedio de 0.75 puntos porcentuales menos. Si las tasas de matriculación en escuelas primarias y secundarias hubieran sido respectivamente 10 puntos porcentuales más altas en 1960, el crecimiento habría alcanzado un promedio anual superior en 0.25 o 0.30 puntos porcentuales.

⁹ Véase Clarke (1992). Véanse también Alesina y Rodrik (1991) y Persson y Tabellini (1991).

¹⁰ Clarke no explora la sensibilidad de estos resultados a valores atípicos o muestras alternativas.

cundaria aumenta las tasas de crecimiento en 0.62 y 0.34 puntos porcentuales, respectivamente. Una disminución de una desviación estándar en el grado de desigualdad de los ingresos eleva la tasa prevista de crecimiento en alrededor de 0.32 de un punto porcentual. Si bien el efecto que un cambio en la desigualdad tiene sobre el crecimiento es menor que cambios similares en las tasas de matriculación, el resultado de reducir la desigualdad aún es sustancial. Por ejemplo, *ceteris paribus*, después de 25 años, el PIB per cápita sería 8.2% superior en un país con baja desigualdad que en uno donde la desigualdad resultara una desviación estándar más alta.

Algunas simulaciones

¿Cuán grande es el efecto de la desigualdad elevada sobre el crecimiento en América Latina? En un esfuerzo por responder a esta pregunta realizamos algunas simulaciones que evalúan cuánto más lento habría sido el crecimiento de Corea si hubiera tenido el elevado grado de desigualdad de Brasil. La razón entre la participación en el ingreso del 20% superior y el 20% inferior fue de alrededor de 8 en Corea y de 26 en Brasil. Corea creció a una tasa promedio de 5.95% entre 1960 y 1985. Consideremos dos simulaciones alternativas: en la primera suponemos que Corea habría crecido a 5.95% excepto por el efecto de los cambios en la desigualdad; en la segunda, suponemos que Corea habría crecido a 5.95% excepto por el efecto de los cambios en las tasas de matriculación primaria y secundaria en 1960. Si usamos la ecuación 1 como variable independiente, fijamos alternativamente las tasas de desigualdad y de matriculación en el promedio para todos los países de la muestra, en el promedio para todos los países de bajos y medianos ingresos y en el punto de nivelación para Brasil. De esta manera, obtenemos las siguientes tasas de crecimiento previstas para Corea:

	Desigualdad	Matriculación
Promedio	5.76	5.68
Ingresos medios/bajos	5.67	4.77
Brasil	5.29	5.39

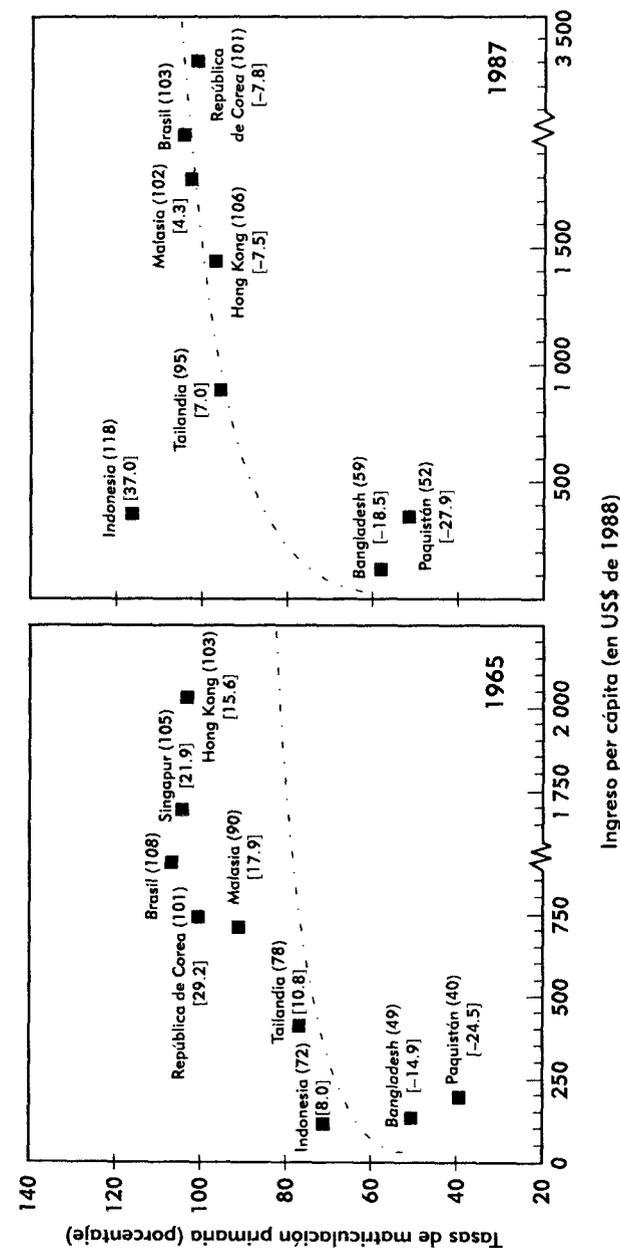
Las simulaciones más notables son aquellas en las cuales los valores brasileños se sustituyen por valores coreanos. Si en 1960 Corea había tenido el grado de desigualdad de Brasil, la tasa prevista de crecimiento de Corea en el transcurso de los 25 años siguientes se habría reducido 0.66 puntos porcentuales cada año, lo que significa que, después de 25 años, el PIB per cápita de Corea habría sido 15% más bajo. En 1960, la brecha porcentual entre Corea y Brasil en materia de tasas de matriculación fue similar a la brecha en la desigualdad; en consecuencia, el efecto del crecimiento previsto de Corea derivado de sustituir las tasas de matriculación brasileñas es inferior al efecto de sustituir la desigualdad brasileña. Además, como veremos más adelante, las bajas tasas de matriculación de Brasil se debían en parte a la limitación sobre la demanda de escolaridad impuesta por la elevada desigualdad. Si Corea hubiera tenido la desigualdad de Brasil, sus tasas de matriculación habrían sido menores, lo que sugiere una restricción global aún mayor de la elevada desigualdad sobre el crecimiento económico. Esta evidencia, por rudimentarios que hayan sido los datos y métodos, respalda la hipótesis de que la elevada desigualdad observada en América Latina limitó el crecimiento y que el efecto fue considerablemente grande.

Desempeño deficiente de la educación, lento crecimiento y elevada desigualdad en América Latina

Las diferencias en el desempeño educacional contribuyen a explicar por qué América Latina experimentó tasas relativamente bajas de crecimiento y elevada desigualdad, mientras que Asia Oriental registró altas tasas de crecimiento y poca desigualdad. Las gráficas 2 y 3 muestran un resumen de los resultados de la regresión de las tasas de matriculación primaria y secundaria respecto del ingreso nacional per cápita en más de 90 países en desarrollo durante los años 1965 y 1987.¹¹ Los países de Asia Oriental, con excepción de Tailandia, mostraron tasas de matriculación primaria y secundaria significativamente superiores a las previstas en las comparaciones entre países. El desempeño de los países latinoamericanos es mucho menos satisfactorio que

¹¹ El análisis que describimos fue realizado por J. Behrman y R. Schneider y está contenido en dos trabajos, Behrman y Schneider (1991 y 1992). Las regresiones controlan el ingreso promedio per cápita en el año correspondiente.

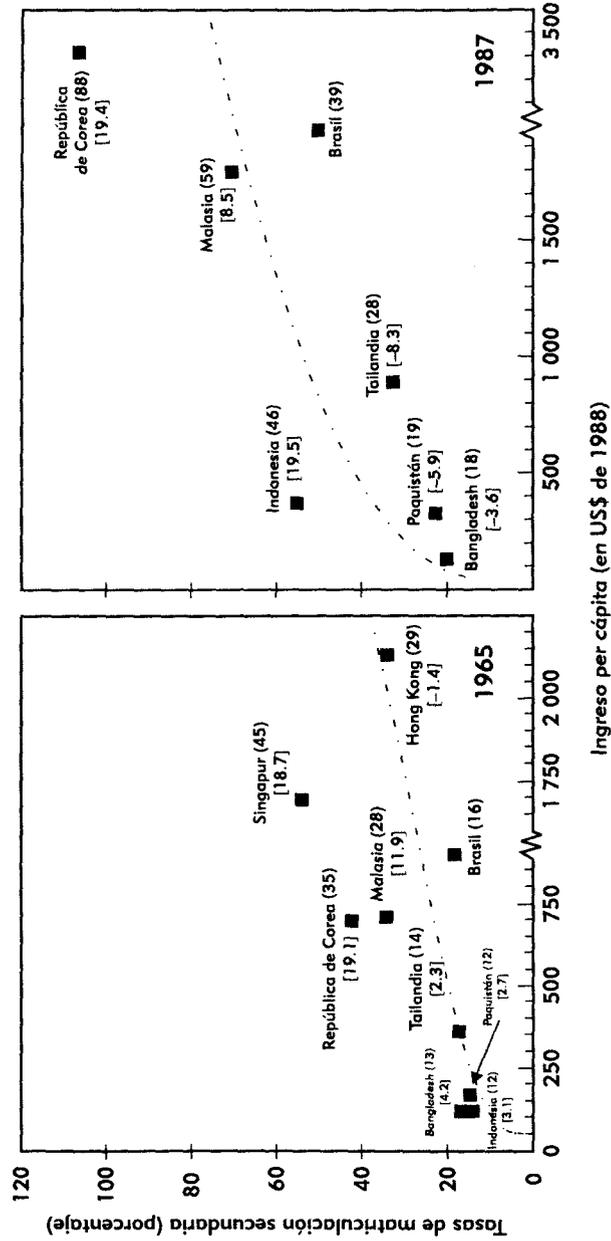
Gráfica 2. Regresión de corte transversal para las tasas de matriculación primaria, 1965 y 1987



Fuente: Behrman y Schneider (1992).

Nota: las cifras entre paréntesis son tasas de matriculación; las cifras entre corchetes indican residuos.

Gráfica 3. Regresión de corte transversal para las tasas de matriculación secundaria 1965 y 1987



Fuente: Behrman y Schneider (1992).

Nota: las cifras entre paréntesis son tasas de matriculación; las cifras entre corchetes indican residuos.

el de los de Asia Oriental, y es variado respecto de las normas internacionales. En los casos en que las tasas de matriculación son bajas, como en Brasil y Guatemala, los niños de las clases pobres tienen la menor probabilidad de matricularse. De ello se deduce que las tasas de matriculación bajas tienen como corolario una desigualdad elevada en el acceso, en función de los antecedentes socioeconómicos.

Por último, a diferencia de lo que se observa en los países de Asia Oriental, donde los incrementos en la cantidad estaban relacionados con una mejoría en la calidad de la educación, en muchos países latinoamericanos el aumento de la matriculación ha significado una erosión de la calidad, en particular para los pobres. Las tendencias en las tasas de deserción escolar son un indicador de las tendencias en la calidad, y en general el mejoramiento de la calidad se asocia a una menor tasa de deserción.¹² En Brasil, la expansión de la cobertura de la educación primaria estaba relacionada con una notable disminución de las tasas de complejión, ya que el sistema no ofrecía una enseñanza de calidad adecuada a un conjunto mayor y más diverso de estudiantes. Por el contrario, en los países de Asia Oriental, en los que se incrementaron simultáneamente la cantidad y la calidad, las tasas de egreso siguieron siendo elevadas. En los años cincuenta la tasa de egreso de la escuela primaria en Brasil era mayor que la de Corea (de 60% en comparación con 35%). Durante las tres décadas siguientes, la tasa de egreso de Brasil se redujo a 20%, mientras que en Corea más de 90% de los alumnos matriculados completaba su educación primaria.¹³

En esta sección nos concentramos en dos "círculos viciosos": demostramos que, en un proceso de causalidad acumulativa, un rendi-

¹² El mejoramiento de la calidad se acompaña de un aumento de las habilidades cognitivas —que incrementan la productividad— adquiridas en la escuela y, por consiguiente, del rendimiento esperado de un número dado de años de escolaridad. Un mayor rendimiento esperado constituye un incentivo para permanecer en la escuela.

¹³ La disparidad que existe entre las tasas de egreso de la escuela primaria en Brasil y Corea refleja los cambios ocurridos en la calidad de este nivel de enseñanza en ambos países. Durante los años cincuenta, la tasa de egreso de la educación primaria en Brasil era relativamente alta, alcanzando 60% (aunque las cifras de los años cincuenta se basan en cuatro y no en ocho grados de enseñanza primaria). Aun reconociendo que existen algunas diferencias en la definición de la escuela primaria entre esos países, dicha tasa probablemente era 36% más alta a la de Corea. El porcentaje de la población elegible matriculada en la escuela primaria durante esos años era sustancialmente menor en Brasil (34%) que en Corea (69%). Durante las tres décadas siguientes, la tasa de matrícula primaria en Brasil (para los ocho grados correspondientes) se incrementó más de 100%, mientras que la tasa de egresos (considerando los ocho grados) disminuyó a 20%. Por lo contrario, en Corea, tanto las tasas de matrícula como las de egresos se incrementaron concurrentemente: a mediados de la década de 1960 Corea logró obtener matrícula primaria universal y, desde entonces, más de 90% de los matriculados finalizaron la educación primaria.

miento educacional deficiente (que limitó la oferta de capital humano), combinado con estrategias de desarrollo hacia adentro y de uso intensivo de capital (que restringieron la demanda de capital humano), contribuyó al lento crecimiento económico de América Latina, y de qué manera el crecimiento económico lento influyó a su vez en la baja inversión en educación. Luego demostramos que el rendimiento educacional deficiente contribuyó a incrementar la desigualdad en el ingreso y que, a su vez, ésta limitó las inversiones en educación. En la siguiente sección analizamos el efecto que ha tenido sobre el crecimiento económico la baja desigualdad en los ingresos, independientemente de su efecto sobre la inversión en educación.

Educación y crecimiento

La acumulación de capital humano, medida en función del grado o del incremento en el adelanto educacional de la población, ha aparecido en todos los casos como un rasgo esencial del crecimiento y del desarrollo económicos. La dirección de la causalidad que implica la correlación positiva entre el adelanto educacional y el producto per cápita en una sección transversal de países no resulta clara: podría simplemente indicar que la educación constituye un bien de consumo de lujo cuya demanda se incrementa a medida que aumenta el ingreso. Esta preocupación se ha visto disminuida por regresiones similares a las de Barro,¹⁴ en las cuales las características de las economías de hace décadas se utilizan como variables independientes de las tasas subsiguientes de crecimiento económico. La importante contribución de la educación representa una de las más sólidas comprobaciones de la naciente literatura acerca de los determinantes de la varianza entre países en materia de tasas de crecimiento, que resultan ser relativamente insensibles a los cambios en la especificación o la composición de las muestras.¹⁵

Esto es lo que anticiparía la teoría del capital humano, es decir, de la inversión en las personas: la educación aumenta las habilidades cognitivas o de otro tipo, las que a su vez incrementan la productividad de la mano de obra.¹⁶ Es también lo que prevé la teoría del cre-

¹⁴ Véase Barro (1991).

¹⁵ Véase, por ejemplo, Levine y Renelt (1991).

¹⁶ Véanse Becker (1964) y Schultz (1961).

cimiento endógeno: una mayor masa de capital humano facilita el adelanto tecnológico o, para un país que no se halla en esa frontera, la adquisición de capacidad tecnológica.¹⁷ Además, en la práctica las tasas de rentabilidad del capital humano pueden estar aumentando por encima de un cierto rango a consecuencia de los beneficios indirectos, como por ejemplo cuando la mayor educación de un trabajador incrementa la productividad de todo un grupo de trabajadores.¹⁸

Utilizamos una versión modificada de la regresión de Barro¹⁹ a fin de realizar simulaciones contrafactuales que proporcionan una base para evaluar la magnitud de la contribución de la inversión en capital humano a las tasas de crecimiento económico. La gráfica 4 (basada en la columna 1 del cuadro A.1 del Anexo) muestra la trayectoria de crecimiento del PIB per cápita durante el cuarto de siglo comprendido entre 1960 y 1985 para un país que se caracteriza por el valor promedio de cada una de las variables de la muestra de Barro. En ella también vemos la variación del crecimiento y del PIB per cápita para ese país, suponiendo que en 1960 haya alcanzado una tasa de matriculación primaria, o una tasa de matriculación primaria y secundaria, de la mitad de una desviación estándar por encima (o por debajo) de la media. Existe una brecha de 0.7% en las tasas de crecimiento entre las simulaciones en las que varía la matriculación primaria (GR(P)), y una brecha de 1.5% en las tasas de crecimiento entre las simulaciones en las que varían las tasas de matriculación primaria y secundaria (GR(P + S)). Como muestra del fuerte efecto del crecimiento compuesto, el resultado acumulativo de estas diferencias en las tasas de crecimiento sobre el PIB per cápita de 1985 es grande: de 20% y de casi 40%, respectivamente. En 1960, Corea y Taiwán mostraban tasas de matriculación de alrededor de la mitad de una desviación estándar por encima de la media, mientras que Guatemala y Bolivia tenían tasas de alrededor de la mitad de una desviación estándar por debajo de la media.²⁰

Sustituyendo las tasas de matriculación primaria por género en el modelo original de Barro,²¹ nuestros resultados (cuadro A.1 del Anexo,

¹⁷ Véanse, por ejemplo, Nelson y Phelps (1966) y Romer (1990).

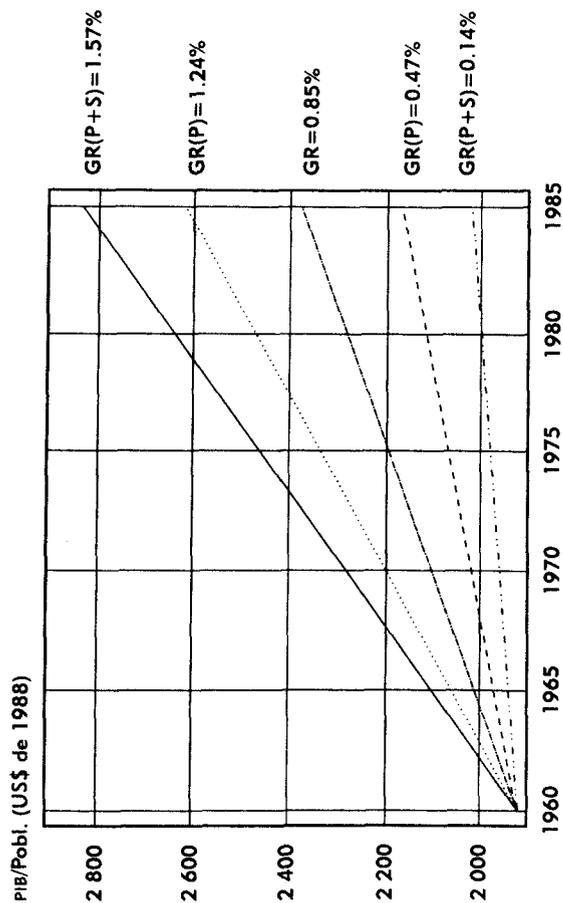
¹⁸ Véanse Lucas (1988) y Becker, Murphy y Tamura (1990).

¹⁹ Las modificaciones a las regresiones de Barro pueden verse en Birdsall y Sabot (1993).

²⁰ Igualmente, si Corea hubiera tenido tasas de matriculación iguales a las de Brasil en 1960, su tasa de crecimiento habría sido de 5.6% en vez de 6.1%, o sea que en 1985 el PIB per cápita de Corea habría sido inferior en 11.1% al alcanzado en la práctica.

²¹ En nuestros modelos existe una multicolinealidad sustancial que afecta los factores estimativos de los coeficientes de matriculación primaria. Tomados individualmente, no podemos

Gráfica 4. Crecimiento simulado del PIB per cápita promedio de la economía; primaria y secundaria



Nota: GR representa la trayectoria de crecimiento del promedio de la economía. GR(P) representa la economía con una desviación estándar en las tasas de matriculación primaria. GR(P + S) representa la economía con una desviación estándar en las tasas de matriculación primaria y secundaria.

columna 2) indican que no existe una diferencia significativa entre los valores del coeficiente para hombres y para mujeres, lo que sugiere que para estimular el crecimiento resulta tan eficaz incrementar la tasa de matriculación primaria femenina como la masculina.²² Esta conclusión de los datos de un corte transversal de países concuerda con la evidencia microeconómica resumida por Summers (1992), que indica que las tasas privadas de retorno de la educación entre asalariados son aproximadamente las mismas para mujeres que para hombres.²³

Por supuesto, la tasa de participación en el mercado de trabajo asalariado es mucho menor en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Sin embargo, el beneficio económico de educar a las mujeres no se limita a incrementar la productividad del trabajo asalariado, sino que también deriva de cambios de comportamiento dentro de las unidades familiares, como por ejemplo en la fecundidad, que producen beneficios sociales no salariales. Las madres con mayor educación tienen menos hijos.²⁴ En Asia Oriental, la tasa de fecundidad de las mujeres con más de siete años de escolaridad es el 54% de la correspondiente a las mujeres sin educación. Cerrando un círculo virtuoso, la temprana disminución de la fecundidad que se inició en Asia Oriental a mediados de los años sesenta se tradujo en un ritmo marcadamente menor de crecimiento de la población en edad escolar en los años setenta. Ello contribuyó a que el crecimiento del gasto público en educación básica por niño elegible fuera más rápido que en ninguna otra parte (véase más adelante), lo que permitió que en Asia Oriental se registrara un incremento más rápido de la cantidad —y un mejoramiento de la calidad— en la escolaridad provista.

distinguir de cero los coeficientes de las variables de matriculación. Sin embargo, una prueba F conjunta rechaza la hipótesis nula de que los coeficientes de matriculación primaria y secundaria son iguales a cero. La ecuación estimada difiere de la de Barro eliminando las variables de revolución y asesinato y agregando nueve observaciones adicionales. Todos los otros coeficientes se mantienen cualitativamente iguales.

²² Los resultados pueden solicitarse a los autores. Las verificaciones estadísticas pertinentes son $F_{2,101} = 8.16$ y $F_{1,101} = 0.001$, respectivamente. Barro y Wha-Lee (1993) realizaron un ejercicio similar. Sus resultados muestran que el efecto de la educación de las mujeres sobre el crecimiento es menor. Aún no se ha determinado por qué sus resultados difieren de los nuestros.

²³ Véase también en Behrman (1991) y Schultz (1991) un examen detallado de la evidencia proveniente de países en desarrollo. En Birdsall, Ross y Sabot (1992) y Sathar (1988) pueden encontrarse evidencias de las zonas rurales de Pakistán.

²⁴ También utilizan más eficientemente los servicios de salud para sí mismas y para sus hijos. Envían a la escuela niños que están mejor preparados para beneficiarse de la inversión de la sociedad en materia educacional, y es más probable que envíen a sus propias hijas a la escuela. Véase Birdsall, Ross y Sabot (1992).

Si bien las tasas de fecundidad han decrecido durante las dos últimas décadas en América Latina, la tasa total sigue siendo elevada en relación con las tasas de Asia Oriental, particularmente en los países más pobres. En Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua la tasa total de fecundidad es de más de cinco hijos por madre, en tanto en Corea es de menos de dos. Esta elevada fecundidad se ha traducido en tensiones adicionales sobre los ya limitados recursos para educación; en América Latina ha decrecido el gasto por niño en libros, equipos y capacitación docente. El resultado de esta reducción del gasto por infante (de una cifra estimada de US\$164 por niño en la escuela primaria en 1980 a US\$118 en 1988 en dólares constantes) se ha traducido en una disminución de la calidad de las escuelas y en la persistencia de elevadas tasas de repetición (la mayor del mundo) y de deserción escolar.²⁵

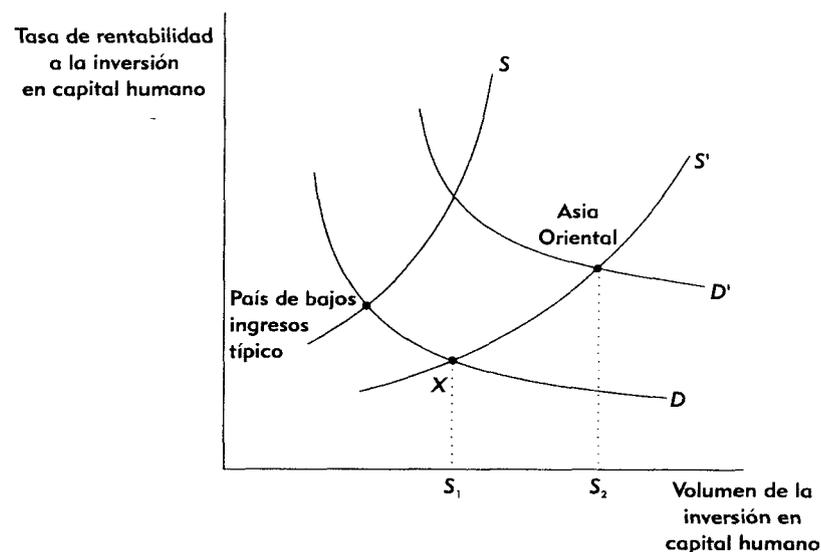
La estrategia de desarrollo y el efecto de la educación sobre el crecimiento

En resumen, la evidencia microeconómica y comparativa entre países indica que el desempeño educacional de un país constituye un determinante esencial de su desarrollo económico futuro. Sin embargo, la provisión de capital humano no es el único elemento de la contribución de la educación al crecimiento. También reviste importancia la demanda de capital humano. Las estrategias de sustitución de importaciones y el uso intensivo de capital que satisficieron los intereses de la élite y los gestores laborales en América Latina no generaron una fuerte demanda de mano de obra. En contraste, las estrategias orientadas a la exportación mantuvieron a Asia Oriental en una senda de crecimiento de uso intensivo de mano de obra.

La evaluación de la contribución de la educación al crecimiento no ha tenido en cuenta las diferencias que existen en la demanda de habilidades en los distintos países. El sesgo resultante por la variable omitida puede explicar, en funciones de crecimiento similares a las de Barro, la sobrestimación de las tasas de crecimiento para ciertos países con tasas de matriculación primaria y secundaria superiores a las previstas en los años sesenta. La debilidad de la demanda de mano de

²⁵ Véase Banco Mundial (1993).

Gráfica 5. Cambios en la demanda y rentabilidad del capital humano



obra educada puede contribuir a explicar por qué países como Perú y Argentina, que como Asia Oriental cuentan con una dotación de capital humano superior a la prevista (para los niveles iniciales de ingreso), han tendido sin embargo a registrar un crecimiento insatisfactorio.²⁶

La gráfica 5 ilustra la vinculación que existe entre la demanda de habilidades y la contribución de la educación al crecimiento. S y D son, respectivamente, las funciones de oferta y de demanda de habilidades de un país latinoamericano típico: S' y D' , por su parte, son las funciones de oferta y de demanda de habilidades típicas de los países de Asia Oriental.²⁷ S' cambia hacia la derecha, por ejemplo, gracias al mayor compromiso público en favor de la educación básica.²⁸ A una

²⁶ Véase en Birdsall, Page, Ross y Sabot (1993) un análisis más detallado de la importancia de la demanda de mano de obra calificada.

²⁷ El eje horizontal mide la magnitud de la inversión en capital humano, representada, por ejemplo, por las tasas de matriculación en la educación básica. El eje vertical mide la tasa de rentabilidad de las inversiones en capital humano (escolaridad) e, implícitamente, para un nivel dado de inversión en capital humano, la contribución de la inversión al crecimiento.

²⁸ La función de oferta es más elástica porque una distribución más equitativa del ingreso,

tasa dada de rentabilidad de las habilidades, la demanda de trabajadores calificados es mayor en Asia Oriental que en un país latinoamericano típico.²⁹ Como se ha visto en Asia Oriental, el elevado nivel de la demanda de habilidades ha contrarrestado la tendencia a que la expansión de la educación indujera una menor rentabilidad de las inversiones en capital humano.

En comparación, mientras las tasas de matriculación son superiores en el país X que en el país latinoamericano típico, la rentabilidad de la educación es menor. Ello se debe a que X tiene la misma función de oferta de capital humano que Asia Oriental, pero también la misma función de demanda de capital humano que un país latinoamericano típico. El resultado neto del alto nivel de oferta y de demanda de capital humano es que la mano de obra calificada es más abundante en Asia Oriental que en un país latinoamericano típico, mientras que la tasa de rentabilidad de las inversiones en capital humano es igual de elevada para ambos.

Usamos el grado en que una economía está orientada hacia la exportación de manufacturas como representativo de la situación del mercado de habilidades desde el punto de vista de la demanda.³⁰ Nuestra hipótesis es que, en una función estándar de tasa de crecimiento existe una interacción positiva entre la dotación de educación en 1960 y el grado de orientación de la economía hacia las exportaciones de manufacturas, es decir, que cuanto más orientada hacia la exportación esté una economía, más grande será la demanda de mano de obra calificada y mayor será el efecto de una dotación educacional dada sobre el crecimiento.

y por lo tanto una menor pobreza absoluta en relación con un país en desarrollo típico, permite a las familias ubicadas en el extremo inferior de la distribución del ingreso reaccionar más al mayor rendimiento de las inversiones en capital humano (véase más adelante).

²⁹ En Asia Oriental, la demanda de mano de obra ha sido más intensiva en el uso de habilidades, en gran medida como consecuencia de la mayor abundancia de mano de obra educada y la consiguiente disminución de su precio relativo, así como de cambios en la ventaja comparativa. Los exportadores de Asia Oriental se han desplazado hacia la producción de bienes tecnológicamente más sofisticados y de uso más intensivo de capital y de habilidades, en la medida en que el rápido crecimiento de los salarios de la mano de obra no calificada erosionó la competitividad internacional de los bienes manufacturados de uso intensivo de mano de obra. Como porcentaje del empleo asalariado, la utilización de trabajadores no manuales y técnicos aumentó constantemente durante los años setenta y ochenta, por ejemplo de 29% en 1980 a 36% en 1990 en Corea, y de 32 a 40% en Taiwán durante el mismo periodo. Véase Birdsall y Sabot (1993).

³⁰ Al hacerlo nos basamos en la evidencia de que un aumento de la participación de las exportaciones de manufacturas en el producto está asociado no sólo a un aumento en la participación de la inversión en capital físico en el PIB y la tasa de crecimiento económico, y por lo tanto en la demanda derivada de mano de obra y habilidades, sino también a una tasa dada de crecimiento del producto, con mayor intensidad de mano de obra y habilidades en la producción.

Cuadro 2. Efecto de la razón exportación de manufacturas/exportaciones totales sobre las tasas de crecimiento

Número de ecuación	1	2
Intersección	0.0388 (5.822)	0.0380 (5.016)
PIB 60	-0.0067 (-4.406)	-0.0067 (-4.922)
ED 6085	0.0042 (4.698)	0.0029 (2.950)
Gobierno	-0.0998 (-3.758)	-0.1051 (-4.351)
Revolución	-0.0187 (-1.606)	-0.0249 (-3.071)
Asesinatos	-0.0042 (-1.151)	-0.0034 (-1.172)
PP160DEV	-0.0250 (-3.271)	-0.0122 (-2.276)
EDMX6085		-0.0000 (-0.676)
M X6085		0.0004 (2.527)
ADJ-R ²	0.3961	0.5955
RMSE	0.0142	0.0117
Número de observaciones	84	76

Fuente: Birdsall, Page, Ross y Sabot (1993).

Nota: las estadísticas están entre paréntesis.

Aunque no sin ambigüedades, en general nuestros resultados (véase el cuadro 2) respaldan nuestra hipótesis.³¹ La regresión con las variables adicionales muestra que la contribución de la educación al crecimiento económico tiende a ser mayor en países en los cuales las exportaciones, como proporción del producto interno bruto, son más altas. El estímulo que la mayor oferta de capital humano ha dado al crecimiento económico parece haberse visto incrementado por la orientación hacia la exportación de las economías de Asia Oriental y la consiguiente trayectoria de crecimiento de la demanda de mano de obra y habilidades observada en las mismas. Los países latinoamericanos, que en general siguieron una trayectoria de crecimiento más hacia adentro y de uso más intensivo de capital, no se beneficiaron de esta positiva interacción entre el capital humano y la demanda de mano de obra calificada.

El efecto del crecimiento sobre la acumulación de capital humano

La combinación de una menor oferta y demanda de trabajadores educados contribuyó a que el crecimiento en América Latina fuera más lento que en Asia Oriental. Además, la región no aprovechó el efecto de retroalimentación del crecimiento rápido ni la modificación del comportamiento de las unidades familiares sobre la acumulación de capital humano. La gráfica 5 ilustra uno de los mecanismos de retroalimentación. A falta de una intensificación de las habilidades en la demanda de mano de obra, la expansión de la educación produce rendimientos decrecientes. La inversión en capital humano por parte de las unidades familiares es mayor en Asia Oriental que en América Latina, en parte porque la demanda de trabajadores educados es mayor, y en conse-

³¹ Cuando añadimos el término de interacción a la regresión básica de crecimiento de Barro, la variable de interacción y la de logro educacional son significativas y positivas. Cuando también agregamos la participación promedio de las exportaciones en el PIB como variable independiente separada, la variable de logro educacional sigue siendo positiva y significativa, pero el término de interacción y la variable separada de participación en la exportación, aunque positivos, son insignificantes. Sin embargo, existe un alto grado de multicolinealidad entre el término de interacción y el coeficiente promedio de exportación de manufacturas/PIB, y una prueba F rechaza la hipótesis nula de que, tomados de manera conjunta, los coeficientes de las tres variables (educación, interacción y exportaciones) no son significativamente distintos de cero. De la misma manera, y lo que es más importante, una prueba F rechaza la hipótesis nula de que, tomados conjuntamente, los coeficientes de interacción y la variable de exportación no son significativamente distintos de cero.

cuencia también lo es la rentabilidad de la inversión en escolaridad.³² Una mayor demanda de trabajadores educados produce una mayor oferta.

El otro mecanismo de retroalimentación es igualmente simple: el rápido crecimiento económico de Asia Oriental incrementó el numerador, mientras que la decreciente fecundidad redujo el denominador de la razón del gasto público en educación básica por niño en edad escolar. Como porcentaje del PIB, en 1960 y en 1989 el gasto público en educación no fue mucho mayor en Asia Oriental que en América Latina. En 1960 la participación fue de 2.2% en todos los países en desarrollo, de 2.3% en América Latina y de 2.5% en Asia Oriental. Durante esas tres décadas, en todas las regiones se incrementó marcadamente la proporción del producto nacional dedicado a la educación formal, que alcanzó 3.6% en todos los países en desarrollo, 3.4% en América Latina y 3.7% en Asia Oriental.³³

En resumen, no fue un compromiso gubernamental extraordinario lo que produjo el notable desempeño de la educación de los países de Asia Oriental en cuanto a la provisión de servicios educacionales.³⁴ Por la misma razón, el deficiente desempeño educacional de América Latina no puede atribuirse únicamente a una falta de compromiso en favor de la educación por parte de los gobiernos. Sin embargo, es obvio que cuanto más rápido sea el crecimiento del producto agregado, más rápidamente crecerá la proporción constante del PIB que se dirige a la educación. Por ejemplo, entre 1965 y 1980, el crecimiento del PIB alcanzó un promedio de 7.4% en Malasia y de 3.4% en Argentina. Ello implica que durante la década comprendida entre 1965 y 1975, dada una proporción constante del PIB dedicada a la educación, los recursos disponibles para el sector educacional en Malasia se duplicaron

³² En la gráfica 5, $S1 - S2$ es la diferencia entre un país típico de Asia Oriental y X en el nivel de inversión en capital humano inducido por la mayor demanda de mano de obra educada.

³³ En Birdsall y Sabot (1993) pueden hallarse fuentes de datos. El gasto público en educación, expresado como porcentaje del PIB, se utilizó como variable explicativa en una regresión de corte transversal de países en la cual los años esperados de escolaridad en una cohorte de edad escolar (esencialmente un agregado de las tasas de matriculación) son la variable independiente. En una muestra de 15 países latinoamericanos y de Asia Oriental, la variable de gasto fue insignificante. Véase Tan y Mingat (1992).

³⁴ Las condiciones iniciales, el legado colonial, tampoco fueron un factor decisivo en la explicación del porqué en Asia Oriental las tasas de matriculación han sido tan superiores a las de otros lugares. Si bien en 1950 Corea mostraba tasas de matriculación mucho más altas que la mayoría de los países en desarrollo, el incremento de alrededor de 50 a 70 puntos porcentuales registrado desde entonces en las tasas de matriculación primaria y secundaria, respectivamente, justifica gran parte de la actual brecha que se observa entre Corea y otros países de ingresos medios. Lo mismo puede decirse de otros países de Asia Oriental.

Cuadro 3. Gasto público en educación básica por niño elegible y algunos determinantes

País	Cambio (%)					
	1970	1975	1985	1989	1970-1989	
Corea	Gasto en educación básica por niño elegible	95.3	81.6	357.1	433.4	354.7
	Gasto público como porcentaje del PNB	3.1	1.9	3.8	2.7	-12.9
	Índice del gasto absoluto en educación básica	100	91	388	444	
	Número de niños elegibles para educación básica (000)	10.074	10.754	10.420	9.848	-2.2
	Gasto en educación básica por niño elegible	68.4	124.9	113.5	111.9	63.6
México	Gasto público como porcentaje del PNB	1.6	2.6	2.0	2.0	25.0
	Índice del gasto absoluto en educación básica	100	222	255	259	
	Número de niños elegibles para educación básica (000)	16.168	19.726	24.912	25.649	58.6

Kenia	Gasto en educación básica por niño elegible	38.6		46.6	53.4	38.3
	Gasto público como porcentaje del PNB	4.0		4.9	4.9	22.5
	Índice del gasto absoluto en educación básica	100		220	286	
	Número de niños elegibles para educación básica (000)	3.814	4.591	6.973	7.900	107.1
	Gasto en educación básica por niño elegible	7.9	9.4	13.4		
Paquistán	Gasto público como porcentaje del PNB	1.1	1.6	1.6		
	Índice del gasto absoluto en educación básica	100	150	277		
	Número de niños elegibles para educación básica (000)	20.983	26.563	34.414	42.249	101.4

Fuentes: *Anuario Estadístico de la UNESCO*; cuadros mundiales de las cifras del ingreso nacional bruto real.
 Notas: a) gasto absoluto en educación básica en dólares reales de 1987, utilizado para calcular índices del gasto absoluto en educación.
 b) número elegible para educación básica calculado utilizando las tasas de matriculación y el número de estudiantes en el primero y segundo nivel.

con creces, mientras que en Argentina se incrementaron menos de 50 por ciento.

El cuadro 3 indica que, en 1970, el gasto público en educación básica por niño elegible no era mucho mayor en Corea (US\$95, en dólares de 1987) que en México (US\$68).³⁵ No obstante, en Corea se duplicó con creces entre 1970 y 1989, alcanzando US\$433, mientras en México no llegó a duplicarse. En consecuencia, en 1989 el gasto público mexicano en educación básica por niño elegible representó sólo 26% del gasto por niño elegible en Corea.

¿A qué se atribuye esta diferencia? Nuevamente, no al compromiso del gobierno, ya que en la práctica durante este periodo el gasto público como porcentaje del PIB estaba decreciendo en Corea y aumentando en México. El nivel absoluto del gasto en educación básica creció mucho más rápidamente en Corea porque el PNB estaba creciendo con mucha mayor rapidez que en México. Por otra parte, mientras en México el número de niños elegibles para la educación básica se incrementó cerca de 60%, en Corea la cohorte de edad escolar era 2% más pequeña en 1989 que en 1970.³⁶

Por supuesto, el rápido crecimiento también aumenta la demanda de mano de obra y por consiguiente de los salarios, en particular de los salarios de los maestros. Como en los países de bajos ingresos la remuneración de los profesores representa una elevada proporción del gasto recurrente en educación, existiría una fuerte tendencia a elevar los costos para reducir los beneficios del rápido crecimiento, excepto por un importante factor atenuante. La rápida acumulación de capital humano en un periodo aumenta la oferta potencial de profesores en el siguiente, reduciendo así la prima de ingresos relativos que reciben los maestros. Mientras que el crecimiento induce un aumento de los salarios promedio, el salario de los trabajadores más educados, incluso los maestros, tiende a crecer a un ritmo menor.

Educación y desigualdad

En los países de altos ingresos, la desigualdad en las remuneraciones representa dos terceras partes de la desigualdad total en el ingreso.

³⁵ De hecho, en 1975 el gasto por niño elegible era superior en México que en Corea.

³⁶ La diversidad en las tasas de fecundidad, que se refleja en estas tendencias divergentes, se debe en parte a diferencias en el logro educacional, particularmente en el caso de las mujeres.

En los países de bajos ingresos, a medida que aumenta la participación del empleo asalariado en el empleo total, también se incrementa la participación de la desigualdad en las remuneraciones en la desigualdad total de los ingresos.³⁷ A medida que aumenta la abundancia relativa de trabajadores educados, se erosiona la renta de escasez que perciben los educados. La compresión de la estructura educacional de los salarios resultante puede, a su vez, aminorar la desigualdad en la remuneración. En tanto se reduce la desigualdad en la remuneración, la expansión educacional puede disminuir la desigualdad en el ingreso total.

En su influencia sobre la desigualdad en las remuneraciones, el efecto de comparar la expansión de la educación puede, sin embargo, verse contrarrestado por un efecto desigualizante de composición.³⁸ Por consiguiente, el hecho de que predomine el efecto de compresión o el de composición determinará si la expansión de la educación disminuye o aumenta la desigualdad en las remuneraciones. El efecto de compresión tiende a predominar; en un corte transversal de más de 80 países, se observa una correlación negativa fuerte y estadísticamente significativa entre las tasas de matriculación en la educación básica y el nivel de desigualdad en los ingresos medido por el coeficiente de Gini.³⁹

La comparación de los datos microeconómicos correspondientes a Brasil y Corea⁴⁰ confirma esta correlación negativa y sugiere que las diferencias en el logro educacional contribuyen a la marcada diferencia en la desigualdad que existe entre los países de América Latina y Asia Oriental. Brasil y Corea tienen niveles similares de ingreso per cápita. Sin embargo, como ya se señaló, en Corea la participación del ingreso que corresponde al 20% superior de la población que percibe ingresos es aproximadamente ocho veces mayor que la parte que gana el 20% inferior (1976), mientras que en Brasil ese coeficiente es de 26 (1983).

La gráfica 6 resume nuestra evaluación del efecto de la expansión de la educación sobre la desigualdad en las remuneraciones en ambos países en la década comprendida entre mediados de los años setenta

³⁷ Véanse Knight y Sabot (1983 y 1991).

³⁸ El efecto desigualizante del crecimiento relativamente rápido de la parte más educada y de mayor productividad de la fuerza laboral es análogo al efecto de Kuznets (véase arriba) que resulta de la transferencia intersectorial de la mano de obra.

³⁹ Véase Birdsall y Sabot (1993). Como se sugiere más adelante, la causalidad podría pasar de una baja desigualdad a tasas de matriculación altas.

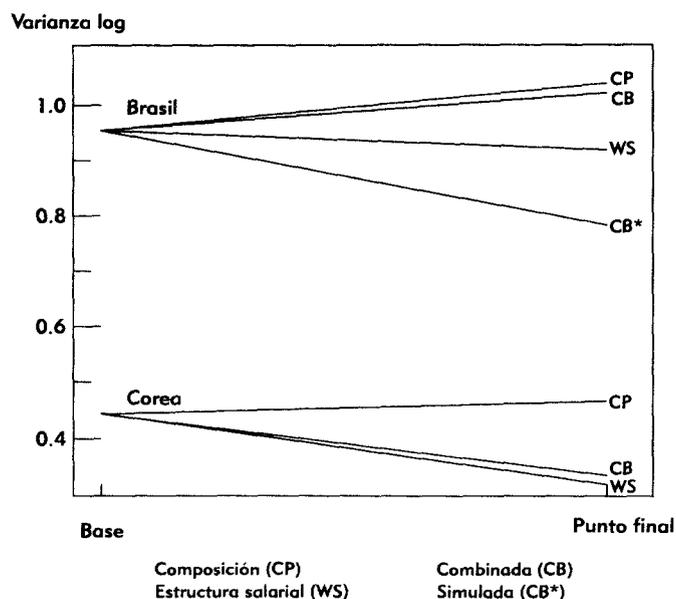
⁴⁰ Véase Park, Ross y Sabot (1992).

Cuadro 4. Composición educacional de la fuerza laboral asalariada masculina (porcentajes)

	Brasil			Corea	
	1976	1985		1976	1986
Sin educación	25.6	20.5	Primaria y menos	19.6	7.5
Primaria (ciclo inferior)	45.5	40.8	Media	30.5	25.4
Primaria (ciclo superior)	17.8	21.6	Secundaria	32.2	43.5
Secundaria	6.7	11.1	Universitaria (primer ciclo)	2.6	4.8
Universitaria	4.4	6.0	Universitaria	15.1	18.8

Fuente: Park, Ross y Sabot (1992).

Gráfica 6. Expansión educacional y desigualdad



Cuadro 5. Estructura salarial masculina

	Brasil		Corea	
	1976	1985	1976	1986
Prima por educación primaria	0.488 (55.68)	0.449 (67.23)	0.176 (19.66)	0.092 (7.54)
Prima por educación secundaria	0.958 (85.70)	0.886 (110.53)	0.473 (48.19)	0.296 (23.40)
Prima por educación terciaria	1.593 (100.22)	1.508 (127.40)	0.969 (71.48)	0.655 (42.06)
Experiencia	0.045 (64.97)	0.048 (83.91)	0.067 (61.90)	0.078 (69.61)
Experiencia 2	-0.0006 (61.41)	-0.0007 (79.27)	-0.001 (39.13)	-0.001 (50.27)
Constante	1.149	7.043	10.231	11.779
R ²	0.546	0.562	0.532	0.449
N	85.106	118.000	23.838	24.486
Media logarítmica de los salarios	1.864	8.095	11.363	12.895

Nota: las variables ficticias se introdujeron para tener en cuenta la región, la ocupación, la industria, los jefes de las unidades familiares (Brasil solamente); los estadísticos-t figuran entre paréntesis.

y mediados de los ochenta.⁴¹ El cuadro 4 muestra que en Corea la composición educacional de la fuerza laboral se ha modificado marcadamente: la proporción de graduados secundarios y postsecundarios en la fuerza laboral asalariada aumentó en forma notable, y la proporción de trabajadores con educación primaria o menos ha decrecido a apenas 8%. De acuerdo con la predicción del mercado competitivo de que la rentabilidad de un factor decrece a medida que aumenta su oferta relativa, la prima salarial ganada por los trabajadores coreanos educados disminuyó. El cuadro 5 indica que si se estandarizan otras variables independientes, en 1976 los trabajadores con educación secundaria ganaban 47% más que los graduados de la escuela primaria; para 1986 dicha prima se había reducido a 30%. De igual manera, la prima ganada por los trabajadores con educación superior decreció de 97 a 66 por ciento.⁴²

La gráfica 6 muestra que, por sí mismo, el efecto de la compresión de la estructura educacional de los salarios (WS) habría reducido la desigualdad de las remuneraciones en Corea.⁴³ Por sí mismo, el cambio en la composición educacional de la fuerza laboral asalariada (CP) habría incrementado la desigualdad en las remuneraciones. El efecto de compresión, sin embargo, predominó sobre el de composición. La expansión educacional tuvo el efecto neto (CB) de reducir sustancialmente, en 22%, la varianza logarítmica de los salarios.

En Brasil la proporción de trabajadores con educación secundaria o superior aumentó tan rápidamente como en Corea, pero a partir de una base menor. En consecuencia, el incremento absoluto de la fuerza laboral de trabajadores relativamente bien educados fue tan pequeño que no se requirió un gran aumento en la demanda de trabajadores educados para compensar cualquier efecto de compresión salarial producido por el aumento de la oferta. El cuadro 5 muestra que la estructura educacional de los salarios apenas se modificó en Brasil. Por ejemplo, la prima salarial ganada por los egresados universitarios fue de 159% en 1976 y de 151% en 1985.⁴⁴

⁴¹ Corea y Brasil han alcanzado la educación primaria universal. Se observa, sin embargo, una amplia y creciente brecha entre estos dos países en cuanto a las tasas de matriculación secundaria y terciaria.

⁴² Véase Birdsall y Sabot (1993).

⁴³ El incremento en la oferta de trabajadores educados superó el aumento de la demanda, a pesar de que la demanda de trabajadores educados creció espectacularmente.

⁴⁴ Como la expansión educacional comprimó sustancialmente la estructura educacional de los salarios en Corea, pero no en Brasil, la brecha en las primas entre ambos países se incrementó a lo largo de la década.

Brasil no se benefició del efecto de la estructura salarial (WS) sobre la desigualdad, y el efecto de los cambios en la composición educacional de la fuerza laboral sobre la desigualdad en las remuneraciones fue sustancial (véase la gráfica 6). Por sí mismo, el efecto de composición (CP) habría aumentado 8.1% la varianza logarítmica de los salarios. A lo largo de la década, el efecto neto de la expansión educacional en Brasil incrementó la varianza logarítmica de los salarios en alrededor de 4%, en marcado contraste con la disminución de 22% resultante de la expansión educacional en Corea.

¿Cuál habría sido la desigualdad en las remuneraciones en Brasil si acaso la política educacional se hubiera traducido en un logro comparable al de Corea a mediados de los años ochenta? Las simulaciones (véase CB* en la gráfica 6) indican que en Brasil la varianza logarítmica de los salarios a mediados de los ochenta habría sido de alrededor de 17% inferior a la registrada en la práctica. Esta reducción de 17% representa más de una cuarta parte de la brecha en la varianza logarítmica de los salarios entre Brasil y Corea.

La desigualdad y la demanda de escolaridad

Los grados de logro educacional inferiores al promedio registrados en América Latina contribuyeron a los grados de desigualdad en las remuneraciones superiores al promedio. Asimismo, ha existido un efecto de retroalimentación entre la elevada desigualdad y las bajas tasas de matriculación (el cual cierra un círculo vicioso), y una alta desigualdad de los ingresos que limita la demanda de educación de las unidades familiares y probablemente reduce la oferta pública.

A causa de limitaciones presupuestarias e imperfecciones en el mercado de capital, con frecuencia las unidades familiares pobres no realizan inversiones de capital humano en sus hijos, aun cuando la rentabilidad sea elevada. La urgente necesidad de utilizar el ingreso simplemente para subsistir desplaza inversiones de alta rentabilidad y limita la demanda de educación. El cuadro 6 equipara a los países de Asia Oriental con otros que muestran niveles muy similares de ingreso promedio per cápita pero con grados considerablemente superiores de desigualdad en el ingreso, y cuyos pobres tienen en consecuencia ingresos absolutos considerablemente menores. Por ejemplo, mientras el ingreso per cápita de Brasil (en 1983) era ligeramente superior al ingreso promedio de Malasia (en 1987), el quintil inferior

Cuadro 6. Participación del quintil inferior en el ingreso absoluto

Pais	PNB per cápita (millones de US\$)	Población (millones)	PNB total	Participación del 20% inferior de las unidades familiares en el ingreso	Ingreso absoluto del 20% inferior de las unidades familiares	Ingreso per cápita del 20% inferior de las unidades familiares
Indonesia, 1976	240	135.2	32.448	6.6	2.141	79
Kenia, 1976	240	13.8	3.312	2.6	86	31
Malasia, 1987	1.810	16.5	29.865	4.6	1.374	416
Brasil, 1983	1.880	129.7	243.836	2.4	5.852	226
Costa Rica, 1986	1.480	2.6	3.848	3.3	127	254
Corea, 1976	670	36	24.120	5.7	1.375	191
Botswana, 1986	840	1.1	924	2.5	23	115
Indonesia, 1987	450	171.4	77.130	8.8	6.787	251
Filipinas, 1985	580	54.7	31.726	5.5	1.745	160

Fuentes: informes sobre el desarrollo mundial, varios años.

percibía 4.6% del ingreso total en Malasia pero sólo 2.4% del ingreso total en Brasil. En consecuencia, en este último país el ingreso per cápita del quintil inferior equivalía a apenas 54% del ingreso de las unidades familiares situadas en el extremo inferior de la distribución de los ingresos en Malasia. Con base en una elasticidad de ingreso de la demanda de educación secundaria de 0.50 (una cifra conservadora), si la distribución del ingreso fuera igual en Brasil que en Malasia, la matriculación secundaria entre los niños pobres brasileños sería 40% mayor. Hay algunas evidencias de que entre los pobres la elasticidad de ingreso de la demanda de escolaridad básica excede de 1, en cuyo caso la matriculación secundaria entre los niños pobres de Brasil sería 80% mayor.

Al análisis de los determinantes de las diferencias entre países en cuanto a las tasas de matriculación secundaria se agregó una variable que mide la desigualdad en la distribución del ingreso.⁴⁵ La variable de distribución del ingreso tuvo la repercusión prevista: las sociedades más igualitarias tenían mayores tasas de matriculación secundaria.⁴⁶ La ecuación estimada se utilizó para descomponer la diferencia en las tasas de matriculación entre Brasil y Corea. En el cuadro 7 se resumen los resultados. La descomposición indica que ninguno de los 27 puntos porcentuales de diferencia puede explicarse en función del PNB por adulto. Tampoco contribuye a la explicación la existencia de maestros menos costosos, ya que en Brasil la remuneración de los maestros en relación con el PIB también era inferior. El mayor tamaño de la cohorte de edad escolar en Brasil explica una pequeña proporción de la brecha. Casi la totalidad de la porción de la brecha que puede explicarse se debe a que en Brasil la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor que en Corea.⁴⁷ Si el ingreso se

⁴⁵ Véase Williamson (1993), quien se basa en el análisis de Schultz (1991). La variable de distribución del ingreso utilizada fue la razón entre la participación en el ingreso total del 40% inferior y la participación en el ingreso total del 20% superior. Entre las otras variables de la regresión figuran el PNB per cápita, una medición del costo de los maestros en relación con el PIB y la participación de la población en edad escolar.

⁴⁶ En la ecuación en la cual el gasto por niño elegible era la variable dependiente, la variable de distribución del ingreso era estadísticamente significativa; en la ecuación de la tasa de matriculación, la estadística *t* sobre la variable de distribución era algo menor a lo que se acepta convencionalmente como significativo. Véase Williamson (1993).

⁴⁷ Williamson atribuye la porción no explicada de la brecha en la tasa de matriculación, el residuo, a un sesgo cultural en contra de la educación en Brasil. Alternativamente, podría deberse a la menor calidad de la escolaridad en Brasil, y en consecuencia a una rentabilidad esperada más baja y a una menor demanda. Por supuesto, cualquier significado atribuido al residuo es especulativo.

Cuadro 7. Por qué los compromisos en favor de la educación secundaria fueron tan distintos en Corea del Sur y Brasil a principios de los años setenta: análisis de descomposición

Variable	Corea del Sur	Brasil	Diferencia	
			(Δ)	$\beta_{x_j} \Delta X_j$
Razón de matriculación	0.620	0.349	+0.271	
Resultados de la regresión: variable dependiente X_j				
Logaritmo del PIB por adulto	6.800	6.904	-0.104	-0.033
Logaritmo del precio relativo, maestros	0.360	-0.538	+0.898	-0.410
Razón urbana	0.494	0.582	-0.088	-0.030
Razón población en edad escolar	0.149	0.159	-0.010	0.019
40% inferior/ 20% superior	0.373	0.105	+0.268	0.213
"Cultura" = residuo				0.512

Fuente: Williamson (1993).

distribuyera en igual forma en Brasil y en Corea, la predicción sería que en lugar de ser 27 puntos porcentuales más alta, la tasa de matriculación secundaria de Corea sería superior en sólo 6 puntos porcentuales. La evidencia entre países es congruente con la microevidencia: el efecto de las diferencias en la desigualdad del ingreso sobre las tasas de matriculación puede ser grande.

La elevada desigualdad de los ingresos puede tener una influencia desde el punto de vista de la oferta y de la demanda en el mercado de educación. Para que el gobierno provea oportunidades de educación básica subsidiada a un vasto segmento de la población en edad escolar cuando la distribución del ingreso es muy desigual, la carga tributaria sobre los ricos tendría que ser pesada. Las familias de altos ingresos probablemente resistan tales medidas y procuren que los subsidios se canalicen a la educación superior, en la que sus hijos serían los bene-

ficiarios. Si los ingresos se distribuyen en forma más equitativa, como ocurre en Asia Oriental, la incidencia de los impuestos para financiar la educación masiva no debe ser tan concentrada, y probablemente las familias de altos ingresos ofrecerán menos resistencia a dichos programas. Si bien en América Latina el gasto público en educación como porcentaje del PNB no es significativamente inferior que en Asia Oriental, la proporción del gasto público en educación que se asigna a la educación básica ha sido consistentemente inferior,⁴⁸ lo que ayuda a explicar por qué las oportunidades de educación básica son menos abundantes y de menor calidad en América Latina. La menor proporción de recursos públicos para educación que se asigna a la educación básica en América Latina en comparación con Asia Oriental puede ser una función de la elevada desigualdad en la distribución del ingreso.

¿Por qué una baja desigualdad puede estimular el crecimiento?

Es improbable que la utilización de transferencias de ingresos para reducir la desigualdad resulte beneficiosa para el crecimiento: con frecuencia las transferencias sustraen algunos ahorros a la inversión y los canalizan hacia el subsidio del consumo; en muchos casos el grupo objetivo no es el que se beneficia de las transferencias, reduciendo la eficacia de las mismas como medio para elevar el nivel de vida —y en consecuencia las tasas de ahorro e inversión— de los pobres. Las transferencias tienden a distorsionar los incentivos y reducir la eficiencia asignativa y la eficiencia X. Sin embargo, las políticas destinadas a incrementar la productividad y la capacidad de ganancia de los pobres pueden producir resultados considerablemente distintos.

Considérense cinco formas en las cuales la poca desigualdad puede estimular el crecimiento:

- a) inducir un considerable aumento del ahorro y la inversión de los pobres;
- b) contribuir a la estabilidad política y macroeconómica, por ejemplo, reduciendo la tendencia a sacrificar la prudencia fiscal en aras de

⁴⁸ Corea y Venezuela constituyen ejemplos extremos. Mientras que en 1985 Venezuela asignaba a la educación superior 43% de su presupuesto para educación pública, Corea sólo asignaba 10% de su presupuesto a la educación postsecundaria. Véase Birdsall y Sabot (1993).

la conveniencia política, desalentando la valorización inapropiada del tipo de cambio y acelerando el ajuste frente a las conmociones macroeconómicas;⁴⁹

- c) incrementar la eficiencia X de los trabajadores de bajos ingresos;
- d) aumentar los ingresos rurales que limitan la brecha intersectorial del ingreso y la búsqueda de renta asociada con tales brechas e incrementar el efecto multiplicador interno de un aumento dado en el ingreso per cápita, y
- e) reducir la necesidad de instituciones, reguladoras y de otro tipo, destinadas a beneficiar a los pobres pero que tienen el efecto de reducir el producto y el empleo.

Las limitaciones de liquidez pueden impedir que los pobres inviertan, aun cuando los retornos esperados sean elevados. Hemos visto anteriormente que la reducción de la desigualdad incrementa la inversión en educación al reducir tales limitaciones. La disminución de la desigualdad puede tener un efecto similar sobre otras dimensiones de la inversión en capital humano, como la salud y la nutrición. Si bien parte de este efecto se logra a través de la educación, en particular de las madres, otra parte del mismo es independiente del vínculo con la educación.⁵⁰ Una desigualdad menor en los ingresos implica un mayor ingreso absoluto para los pobres. Una alimentación nutritiva y la atención preventiva y curativa de la salud son bienes y servicios superiores. Por tanto, el efecto de la reducción de la desigualdad en el consumo de esos bienes y servicios por parte de los pobres probablemente sea mayor que el efecto de la reducción de la desigualdad en el ingreso de los pobres. Entre éstos, la productividad de la mano de obra se ve afectada adversamente por una nutrición inadecuada y la falta de salud. El mejoramiento de la salud y la nutrición de los pobres producirá una mayor igualdad, que aumentará la productividad y en consecuencia estimulará el crecimiento.

⁴⁹ Persson y Tabellini (1991) sostienen que en los casos en que el conflicto distributivo es mayor, se debilita la acumulación de conocimientos por parte de los individuos. Alesina y Rodrik (1991) sostienen que las democracias con una distribución más desigual de la propiedad del capital crecerán con menos rapidez que las más igualitarias, porque el votante medio cuenta con una dotación relativamente más pequeña de capital cuando la riqueza está distribuida en forma desigual, y en consecuencia se favorece la aplicación de mayores impuestos al capital.

⁵⁰ Como se señaló anteriormente, la menor desigualdad aumenta la demanda de tasas de escolaridad y de matriculación. El consiguiente incremento en el grado de educación de los padres, y por tanto su capacidad para procesar la información disponible sobre atención preventiva de la salud, se traduce en un mejoramiento de la salud y la nutrición de los niños.

Sugerimos que cuanto mayor sea el ingreso absoluto de los pobres, menor será el efecto negativo que ejercerá sobre su tasa de inversión la imperfección del mercado de capital que prohíbe obtener dinero prestado para financiar la inversión en capital humano. Lo anterior implica que cuando la desigualdad en el ingreso es baja, la asociación positiva entre las tasas de ahorro y de ingreso probablemente no sea tan fuerte como suponía Nicholas Kaldor (1978) o como lo indican los datos sobre el ingreso nacional. Estos datos sólo captan los ahorros que han sido canalizados a través de intermediarios financieros, y no informan acerca de la mayor inversión en capital humano que resulta de menores limitaciones de liquidez.⁵¹

En segundo término, una desigualdad menor puede estimular el crecimiento incrementando la estabilidad política y macroeconómica. Cuando el ingreso de la élite aumenta rápidamente, mientras el ingreso de los otros grupos se estanca, el riesgo que se corre es la alienación política de una gran proporción de la población. Una desigualdad decreciente implica que los grupos no elitistas comparten los beneficios del crecimiento económico. Ello reduce el riesgo de su alienación política, legítima al gobierno ante los ojos de la masa de la población y contribuye a que se forme un respaldo político de base amplia. Un entorno político más estable favorece el crecimiento económico: probablemente la inversión es mayor cuando se reduce el riesgo de trastornos políticos económicamente perturbadores y de la expropiación de activos privados.

La probabilidad de que las políticas oscilen entre el extremo de satisfacer los estrechos y miopes intereses de las élites y el extremo igualmente miope de una posición populista es menor cuando el gobierno cuenta con un respaldo político de base amplia. Tales oscilaciones de política, mucho más comunes en América Latina que en Asia Oriental, incrementan la incertidumbre económica y en consecuencia reducen la inversión. Las políticas extremas también tienden a desviar los escasos recursos de las inversiones de alta rentabilidad al consumo, lo que sugiere la existencia de un vínculo entre la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconómica. La estabilidad macroeconómica significa que el gasto inflacionario se mantiene bajo control (las deudas interna y externa permanecen en niveles manejables) y que

⁵¹ Puede existir un efecto similar sobre otras inversiones de los pobres, por ejemplo en la agricultura o en pequeñas empresas, aunque probablemente este efecto no se refleje en las tasas de inversión medidas.

las crisis macroeconómicas resultantes de conmociones inesperadas se resuelven rápidamente.⁵²

La baja desigualdad puede aliviar las presiones en favor de la concentración del gasto público en grupos favorecidos. En un extremo, la sustancial asignación de los limitados recursos fiscales en favor de la educación terciaria, tan común en América Latina, constituye un ejemplo de una política fiscal que beneficia desproporcionadamente a los hijos de la élite, pero que contribuye poco al crecimiento.⁵³ El gobierno, básicamente, subsidia el consumo de las familias de altos ingresos: puesto que la rentabilidad privada y la demanda resultante de educación terciaria son elevadas, sin duda las élites habrían estado dispuestas y preparadas para sufragar esta educación para sus hijos en la ausencia de subsidios.

En el otro extremo, la creación por parte de muchos gobiernos de América Latina de empleos en el sector público para satisfacer el exceso de demanda de empleos altamente remunerados constituye un ejemplo demasiado común de políticas populistas. Como por lo general en estas circunstancias los salarios del sector público son superiores al producto marginal del trabajo, que puede ser cero o incluso negativo, este empleo excedentario es altamente subsidiado y sustrae ahorros a la inversión de alto rendimiento canalizándolos hacia el consumo.⁵⁴

La baja desigualdad también puede contribuir a la estabilidad macroeconómica fortaleciendo la decisión de evitar la sobrevaluación del tipo de cambio. Una élite miope y egoísta que no se preocupa por el bienestar de los pobres tenderá a sobrevaluar el tipo de cambio.⁵⁵ Ello reducirá el precio de los productos importados, que las élites urbanas tienen una elevada propensión a consumir, a expensas de la agricultura, en la que se concentran los pobres y otros sectores orientados a la exportación, empeorando así la distribución del ingreso. Además, es probable que la sobrevaluación agrave el desequilibrio externo, que es una causa común de inestabilidad macroeconómica. Un gobierno que asigna una alta prioridad a elevar el

⁵² *The Miracle*, p. 105. La estabilidad macroeconómica constituye una importante dimensión de un entorno conducente al crecimiento. La baja desigualdad puede haber contribuido al éxito que han alcanzado los gobiernos de los países de Asia Oriental en el establecimiento de un entorno de este tipo; por su parte, la elevada desigualdad puede haber contribuido a la inestabilidad macroeconómica en América Latina.

⁵³ Véase Birdsall y Sabot (1993).

⁵⁴ Véase Gelb, Knight y Sabot (1991).

⁵⁵ Véase Sachs (1985).

ingreso de los pobres probablemente no decidirá en contra de la agricultura y otros productos exportables. Los países de Asia Oriental han mantenido tipos de cambio relativamente estables durante las últimas dos o tres décadas, evitando la rápida apreciación tan común en América Latina.⁵⁶ Los tipos de cambio estables facilitaron la tarea de contener la inflación y limitar las deudas interna y externa a dimensiones manejables.

La capacidad para responder rápidamente a las conmociones no anticipadas es otro vínculo entre la distribución del ingreso y la estabilidad macroeconómica. Para responder de esta manera un gobierno debe contar con la legitimidad política que deriva de un sustancial apoyo popular y, estrechamente relacionado con ello, debe tener suficiente poder para actuar independientemente, sin buscar apoyo para cada iniciativa de importancia. Como se señaló, la reducción de la desigualdad constituye un medio de legitimar al gobierno ante los ojos de la población; la disminución de la desigualdad también implica que los pobres comparten los frutos del crecimiento económico.

Quienes se hallan en la mitad inferior de la distribución de los ingresos probablemente se encuentren más dispuestos a compartir la carga del ajuste frente a una conmoción negativa si la consecuencia en el corto plazo es una reducción de la tasa de crecimiento, en lugar de una disminución del nivel absoluto de sus ingresos.⁵⁷ El hecho de compartir la carga significa que el gobierno se hallará en mejores condiciones de ajustar la absorción interna reduciendo el consumo y protegiendo al mismo tiempo la inversión. Si el ingreso de los pobres no crece o lo hace muy lentamente, es más probable que una reducción de los salarios o los subsidios como medio de disminuir la absorción interna, incluso si se realiza para promover el crecimiento en el largo

⁵⁶ *The Miracle*, cap. 3. ¿Por qué los gobiernos de Asia Oriental evitaron la sobrevaluación mientras que los latinoamericanos se mostraron tan propensos a este problema? Sachs (1985) sugiere que un factor es el mayor poder político de las zonas rurales, a las que les interesa un tipo de cambio bajo. Señala que la proporción de la población que vivía en zonas urbanas en 1980 era marcadamente superior en América Latina (72%) que en Asia Oriental (31.5%). Véase Birdsall y Sabot (1993). Como se señaló anteriormente, el poder político de la población rural en Asia Oriental se vio reforzado por la amenaza de la insurgencia comunista.

⁵⁷ Mazumdar (1993) señala que como parte del ajuste de Corea frente a la primera conmoción petrolera "el costo unitario de la mano de obra se redujo en un nivel masivo de 25%", explicado principalmente por la devaluación de la moneda. Observa además que "incluso una disminución de esta magnitud en la participación real de la mano de obra no implicó una caída del salario real. En cambio, el incremento de los salarios en 1975 se mantuvo en 1.4% en comparación con el aumento salarial de más de 10% registrado en 1966-1973". En contraste, en América Latina el ajuste generalmente involucró la erosión de los salarios reales.

plazo, provoque una fuerte reacción negativa y conduzca a perturbaciones políticas y económicas.

En tercer lugar, la baja desigualdad puede estimular el crecimiento incrementando la eficiencia X. Los niños de las unidades familiares de bajos ingresos, que aprenden en la práctica que independientemente de cuán grande sea su esfuerzo en la competencia por recompensas a la excelencia académica, tales como el acceso a las escasas posiciones que ofrece el sistema universitario, éste será insuficiente para compensar la baja calidad de las escuelas a las que asisten, probablemente no realizarán el esfuerzo adicional requerido. En contraste, es más probable que lo hagan los niños pobres que asisten a escuelas de alta calidad, quienes perciben recompensas tangibles por ese esfuerzo. De igual forma, es improbable que realicen dicho esfuerzo extra los trabajadores de bajos ingresos o los agricultores que, en virtud de prejuicios políticos, enfrentan incentivos que no recompensan el esfuerzo. Es más probable que eludan el esfuerzo y se conviertan en resentidos y alienados. Por el contrario, si los incentivos económicos recompensan el esfuerzo, probablemente responderán de manera favorable. Si bien resulta difícil de cuantificar, el aumento de la productividad asociado con la baja desigualdad puede, no obstante, ser grande. La ética de trabajo que distingue a los niños y a la mano de obra de Asia Oriental puede ser menos un rasgo cultural exógeno que una reacción endógena ante los incentivos que recompensan el esfuerzo.

La reforma agraria constituye el ejemplo más directo de la política agropecuaria puesta en práctica en Corea y Taiwán, países que han reducido la desigualdad e incrementado la productividad. La intensidad del uso de mano de obra y el rendimiento tienden a aumentar a medida que decrece el tamaño de las explotaciones agrícolas: el valor agregado por hectárea de las pequeñas explotaciones (de tres hectáreas o menos) en general suele ser tres o cuatro veces mayor que el promedio correspondiente a las grandes explotaciones (de 500 hectáreas o más).⁵⁸ Lo anterior implica que la reducción de la desigualdad en la tenencia de la tierra y el tamaño promedio de las explotaciones derivados de las reformas agrarias llevadas a cabo en Corea y Taiwán también incrementaron el producto agrícola y la demanda de mano de obra. En Indonesia, Tailandia y Corea, el tamaño promedio de las explotaciones y el coeficiente de Gini de la distribución

⁵⁸ Véanse Squire (1981) y Berry y Cline (1979).

del tamaño de las fincas son mucho menores de aquellos que se registran en Brasil, México, Argentina y la mayoría de los países latinoamericanos restantes.⁵⁹

Por último, la baja desigualdad de los ingresos puede estimular el crecimiento reduciendo el riesgo de una costosa "búsqueda de rentas" en el mercado laboral e incrementando el efecto multiplicador interno de un determinado aumento de los ingresos.⁶⁰ Como consecuencia de la aplicación de políticas que contribuyen, en vez de debilitar, al dinamismo en el sector agrícola, las sociedades que tienen una baja desigualdad en los ingresos muestran en general una menor brecha entre los ingresos rurales y los urbanos, y una población rural que se encuentra en una situación relativamente mejor.⁶¹ Así, la presión a la que se hace referencia más arriba, en favor de la creación de empleos ficticios en el sector público urbano de salarios altos, se reduce y son menores las consecuencias negativas que una creciente disminución de empleos tiene sobre el crecimiento. Una pequeña brecha entre los ingresos rurales y los urbanos también implica un efecto de Kuznets relativamente débil, como por ejemplo que no sea tan marcada la tendencia a que la transferencia intersectorial de la mano de obra —derivada del rápido crecimiento del producto y el empleo en el sector de bienes manufacturados para exportación— induzca a una mayor desigualdad en el ingreso.

El mayor ingreso en los sectores rural y agrícola significa asimismo una mayor demanda de insumos agrícolas y bienes de consumo que a su vez pueden estimular el crecimiento del producto y el empleo no agrícolas. En Taiwán, por ejemplo, en los años cincuenta y principios de los sesenta, el "sector dominante" fue la agricultura y no las manufacturas de exportación, y cerca de 60% del incremento de la demanda agregada fue interno. En términos más generales, entre los países de Asia Oriental existe una fuerte correlación positiva entre la tasa de crecimiento del sector agrícola y la del sector no agrícola.⁶² La relación sugiere que el efecto multiplicador del crecimiento agrícola sobre las manufacturas, la construcción y los servicios es considerable: un incremento de 1% en el crecimiento

⁵⁹ Squire (1981), p. 156.

⁶⁰ Véase Mellor (1993).

⁶¹ En Asia Oriental se asignó una mayor proporción de la inversión pública a las zonas rurales que en América Latina. Reviste igual importancia el hecho de que la tributación directa e indirecta sobre la agricultura fuera menor en Asia Oriental. Véase *The Miracle*, pp. 32-37.

⁶² Véase Mellor (1993).

agrícola está asociado con un incremento porcentual de 1.5 en la tasa de crecimiento del sector no agrícola.⁶³

Como por lo general los insumos relativamente simples y los bienes de consumo demandados por los residentes rurales son producidos en forma más eficiente mediante técnicas de uso intensivo de mano de obra, se intensifican los efectos que estos incrementos tienen sobre la demanda.⁶⁴ Por el contrario, cuando aumenta el ingreso de la élite urbana, los bienes transables en los cuales invierte su mayor ingreso tienden a estar constituidos por bienes de uso intensivo de capital. Por la elevada desigualdad que existe en América Latina, la demanda interna de bienes de uso intensivo de mano de obra permaneció relativamente débil. En Asia Oriental, sin embargo, la vigorosa demanda interna puede haber otorgado a los primeros fabricantes una ventaja competitiva en los mercados internacionales, al proporcionarles la oportunidad de probar la comercialización de bienes de uso intensivo de mano de obra y obtener economías de escala.

Conclusión

Las experiencias contrastantes de América Latina y Asia Oriental sugieren que, contrariamente a la sabiduría convencional, las desigualdades en la distribución de la educación y del ingreso pueden tener un efecto significativo y negativo sobre la tasa de crecimiento económico. La desigual distribución de la educación en América Latina, tanto en términos de cantidad como de calidad, limitó el crecimiento económico de la región desaprovechando oportunidades de incrementar la productividad de la mano de obra y modificar el comportamiento de las unidades familiares. Al mismo tiempo, el tamaño relativamente pequeño de la fuerza laboral educada y la alta compensación de los más educados contribuyeron a la gran desigualdad en la distribución del ingreso. Cerrando un círculo vicioso, el crecimiento más lento y la gran

⁶³ La relación también implica que cuanto más rápidamente crece la agricultura, más rápida será su participación en la disminución del producto total. Otra vez, con excepción de los estados urbanos de Asia Oriental, los países asiáticos cuyos productos agrícolas mostraron las tasas más rápidas de crecimiento durante los últimos 30 años han tendido a experimentar las mayores disminuciones en la participación del producto agrícola en el PNB.

⁶⁴ Véase Ranis y Stewart (1987). Un estudio detallado de estas vinculaciones ascendentes y descendentes en la región del río Muda en Malasia proporciona la confirmación microeconómica de la magnitud del multiplicador intersectorial sugerido por la relación entre países. Véase también Bell, Hazell y Slade (1982).

desigualdad de los ingresos, a su vez, limitaron todavía más la oferta y la demanda de servicios educacionales. En Asia Oriental, sin embargo, los pobres han tenido un acceso relativamente igual a una educación de alta calidad, conduciendo esto a un círculo virtuoso de un alto rendimiento educacional que estimuló el crecimiento y redujo las desigualdades.

No obstante, la política educacional por sí misma no explica las enormes diferencias en equidad y crecimiento que se observan en ambas regiones. Hemos sugerido que las políticas macroeconómicas y sectoriales aplicadas en América Latina, que han favorecido la producción de uso intensivo de capital y han estado sesgadas en contra del sector agrícola, casi con certeza han agravado el problema de la desigualdad, y de hecho también pueden haber obstaculizado el crecimiento. La estrategia de desarrollo de Asia Oriental promovió, en cambio, el desarrollo de un sector agrícola dinámico y una trayectoria de crecimiento orientada hacia la exportación con una elevada demanda de mano de obra, adoptada en parte por su efecto beneficioso sobre todos los grupos de la población, reduciendo así la desigualdad y estimulando el crecimiento. También hemos sugerido que la baja desigualdad puede no sólo contribuir al crecimiento indirectamente al incrementar la inversión en educación, sino que puede —al aumentar la inversión en otras dimensiones del capital humano distintas de la educación, al incrementar la estabilidad política y macroeconómica y al disminuir las brechas en el ingreso intersectorial y aumentar el efecto multiplicador de un incremento dado en el ingreso— tener un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento. La experiencia de las dos regiones es suficiente para rechazar el concepto convencional de una vinculación necesaria entre una elevada desigualdad en los ingresos y un rápido crecimiento. Si bien nuestro análisis no ha sido suficiente para confirmar lo contrario, esperamos que otros autores consideren ahora seriamente la hipótesis de que la elevada desigualdad y las políticas que ignoran o incluso agravan la desigualdad, limitan el crecimiento en el largo plazo. El desafío que enfrenta América Latina es encontrar maneras de reducir la desigualdad, no mediante transferencias sino eliminando los subsidios al consumo de los ricos e incrementando la productividad de los pobres.

Anexo

Cuadro. Regresiones de crecimiento (GR)

Variable dependiente	GR6085 (1)	GR6085 (2)
Número de observaciones	98	108
Const.	0.0302 (-0.0068)	0.0137 (0.0075)
PIB 60	-0.0075 (0.0012)	-0.0056 (0.0014)
SEC60	0.0305 (0.0079)	0.0357 (0.0132)
PRIM60	0.0250 (0.0056)	
PRIMF60		0.0138 (0.0103)
PRIMM60		0.0131 (0.0113)
Gobierno	-0.1190 (0.0280)	-0.0604 (0.0251)
Revolución	-0.0195 (0.0063)	
Asesinatos	-0.0333 (0.0155)	
PP160DEV	-0.0143 (0.0053)	-0.0075 (0.0046)
R ²	0.56	0.41

Fuente: Birdsall, Ross y Sabot (1992).

Nota: las estadísticas figuran entre paréntesis.

Referencias bibliográficas

- Ahluwalia, M. (1974), "Income Inequality: Some Dimensions of the Problem", en H. Chenery *et al.* (eds.), *Redistribution with Growth*, Nueva York, Oxford University Press.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik (1991), "Distributive Politics and Economic Growth", Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (Working Paper 3668).
- Anand, S. y R. Kanbur (1993), "Inequality and Development: A Critique", *Journal of Development Economics*, núm. 41, pp. 19-43.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle*, Nueva York, Oxford University Press.
- Banerji, A., E. Campos y R. Sabot (1994), "The Political Economy of Pay and Employment in Developing Countries", Washington, Banco Mundial (en prensa).
- Barro, Robert J. (1991), "Economic Growth in a Cross-Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 106, mayo, pp. 407-443.
- Barro, Robert J. y Jong Wha-Lee (1993), "International Comparisons of Educational Attainment", trabajo presentado en la conferencia "Cómo afectan las políticas nacionales el crecimiento a largo plazo", Washington, Banco Mundial, febrero.
- Becker, Gary S. (1964), *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Becker, Gary S., Kevin M. Murphy y Robert Tamura (1990), "Human Capital, Fertility, and Economic Growth", *Journal of Political Economy*, núm. XCVIII, pp. S12-S37.
- Behrman, Jere (1991), "Investing in Female Education for Development: Women in Development Strategy for the 1990s in Asia and the Near East", Williamstown, Massachusetts, Williams College (en prensa).
- (1992), "An International Perspective on Schooling Investments in Some Fast-Growing Eastern and Southeastern Countries", Washington, Banco Mundial (en prensa).
- Bell, Clive, Peter Hazell y Roger Slade (1982), *Project Evaluation in Regional Perspective*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Berry, A. y W. Cline (1979), *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press.
- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot (1992), "Underinvestment in Education: How Much Growth has Pakistan Foregone?", *The Pakistan Development Review*, vol. 32, núm. 4.
- Birdsall, Nancy, John Page Jr., David Ross y Richard Sabot (1993), "Education and Economic Growth: Increasing Supply is not Enough", Washington, Banco Mundial (en prensa).

- Birdsall, Nancy y Richard Sabot, *Opportunity Foregone: Education, Growth and Inequality in Brazil*, Washington, Banco Mundial (en prensa).
- (1993), *Virtuous Circles: Human Capital Growth and Equity in East Asia*, Washington, Banco Mundial (manuscrito).
- Chenery, Hollis y Moises Syrquin (1975), *Patterns of Development, 1950-1970*, Nueva York, Oxford University Press.
- Clark, Colin (1940), *The Conditions of Economic Progress*, Londres, Macmillan Press.
- Clarke, George (1992), "More Evidence on Income Distribution and Growth", Washington, Banco Mundial (Working Paper Series 1064).
- Gelb, Alan, John Knight y Richard Sabot (1991), "Public Sector Employment, Rent-Seeking and Economic Growth", *Economic Journal*, vol. 101, núm. 408, pp. 1186-1199.
- Kaldor, Nicholas (1978), "Capital Accumulation and Economic Growth", en Nicholas Kaldor (ed.), *Further Essays on Economic Theory*, Nueva York, Holmes and Meier Publishers.
- Knight, John y Richard Sabot (1983), "Educational Expansion and the Kuznets Effect", *American Economic Review*, vol. 73, núm. 5, pp. 1132-1136.
- (1991), *Education, Productivity and Inequality*, Nueva York.
- Kuznets, Simon (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*.
- (1966), *Modern Economic Growth*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Levine, Ross y David Renelt (1991), "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", Washington, Banco Mundial (Working Paper Series 609).
- Lucas, Robert E., Jr. (1988), "On the Mechanics of Development Planning", *Journal of Monetary Economics*, núm. XXII, pp. 3-42.
- Mazumdar, Dipak (1993), "Labor Markets and Adjustment in Open Economies: The Republic of Korea and Malaysia", *The World Bank Economic Review*, vol. 7, núm. 3.
- Mellor, John (ed.) (1993), "Agriculture on the Road to Industrialization", IFPRI (mimeografiado).
- Nelson, Richard y Edmund Phelps (1966), "Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth", *American Economic Review Proceedings*, núm. LVI, pp. 69-75.
- Park, Young-Bum, David Ross y Richard Sabot (1992), "Educational Expansion and the Inequality of Pay in Brazil and Korea", Washington, Banco Mundial (mimeografiado).
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1991), "Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence", Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (Working Paper 3599).

- Ranis, Gustav y Frances Stewart (1987), "Rural Linkages in the Philippines and Taiwan", en Frances Stewart (ed.), *Macro-Policies for Appropriate Technology in Developing Countries*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Robinson, Sherman (1976), "A Note on the U-Hypothesis", *American Economic Review*, vol. 66, núm. 3, pp. 437-440.
- Romer, Paul (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, núm. XCVIII, pp. S71-S102.
- Sachs, Jeffrey (1985), "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia", en W. Brainard y G. Perry (eds.), *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, The Brookings Institution.
- Sathar, Zeba et al. (1988), "Women's Status and Fertility Change in Pakistan", *Population and Development Review*, núm. 14, pp. 415-432.
- Schultz, T. Paul (1991), "Returns to Women's Education", en E. M. King y M. A. Hill (eds.), *Women's Education in Developing Countries*, Washington, Banco Mundial.
- Squire, Lyn (1981), *Employment Policy in Developing Countries: A Survey of Issues and Evidence*, Nueva York, Oxford University Press.
- Summers, Lawrence H. (1992), *Investing in All the People*, Washington, Banco Mundial.
- Tan, Jee-Peng y Alain Mingat (1992), *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing*, Washington, Banco Mundial.
- Williamson, J. (1993), "Human Capital Deepening, Inequality and Demographic Events along the Asia-Pacific Rim", en Naohiro Ogawa, Gavin W. Jones y Jeffrey Williamson (eds.), *Human Resources in Developing along the Asia-Pacific Rim*, Singapur, Oxford University Press.

Gestión y organización

Investigación longitudinal de campo sobre el cambio: teoría y práctica

Andrew M. Pettigrew

El objeto de este trabajo es divulgar la teoría del autor acerca del método para conducir la investigación longitudinal de campo sobre el cambio. Al intentar esta labor seguí el ejemplo de escritores como Glaser y Strauss (1967) y Strauss (1987), quienes han explicitado una gran cantidad del conocimiento tácito adquirido a través de practicar la investigación empírica. De modo que este trabajo no lo escribió un metodólogo para metodólogos. Más bien, es un intento de codificar y organizar el aprendizaje a partir de la experiencia, con la esperanza de que tal experiencia pueda ser de algún valor para otros académicos que consideren realizar estudios longitudinales de los procesos de cambio. Aunque el autor ha llevado a cabo tales investigaciones empíricas durante muchos años (por ejemplo, Pettigrew, 1973a, 1973b, 1975, 1979, 1985a y 1985b), poco de esta experiencia práctica se ha destilado y comunicado a otros. Al escribir ahora esa destilación se reconoce que probablemente incluso el practicante dispuesto y reflexivo sabe más de lo que se pueda decir (Schon, 1983). Lo que aquí se presenta está

El autor trabaja en el Centro para la Estrategia Corporativa y el Cambio, de la Universidad de Warwick, Inglaterra. Esta es una versión resumida y modificada de un trabajo presentado en la Conferencia de la Fundación Nacional de Ciencia sobre los Métodos de Investigación Longitudinal en Organizaciones, del 14 al 16 de septiembre de 1988, en Austin, Texas. Estoy agradecido con Cris Bennett del CCSC por su ayuda en la compilación de la bibliografía y a mis otros colegas del Centro, Lorna McKee, Paul Sparrow y Richard Whipp, por sus valiosos comentarios en los primeros borradores. También quisiera reconocer las agudas críticas de Andrew van de Ven y a los revisores anónimos de las primeras versiones de este trabajo. Traducción del inglés de Mario J. Salgado Ruelas.

destinado a ser parcial. La esperanza es que pueda también ser instructivo tanto para el autor como para otros estudiosos interesados.

El autor intentó presentar su teoría del método en una ocasión previa (Pettigrew, 1985b). Este trabajo procura, a partir de lo expuesto en 1985, incorporar parte de lo aprendido en el programa de investigación que se realiza actualmente en el Centro para la Estrategia Corporativa y el Cambio (Centre for Corporate Strategy and Change, CCSC) de la Universidad de Warwick a la propuesta anterior. Desde 1985 la edificación de un programa de investigación en el CCSC ha permitido ampliar y profundizar la exposición hecha a mediados de los años ochenta acerca de la investigación longitudinal contextualista sobre el cambio. El reunir un equipo interdisciplinario de investigadores experimentados y de tiempo completo nos ha permitido contar con cierto progreso empírico. El trabajo incluye investigaciones sobre competitividad y cambio estratégico; sobre el estudio de los vínculos entre los cambios en el contexto de los negocios, su estrategia y su estructura, así como acerca de las políticas sobre recursos humanos y las prácticas de la empresa, al tiempo que cubre el importante cambio en la impartición de servicios en el Servicio Nacional de Salud Británico (British National Health Service, NHS). La investigación longitudinal y comparativa se completó o está en proceso en más de 100 organizaciones en 8 industrias del sector privado y del NHS (véanse Pettigrew, Hendry y Sparrow 1989; Pettigrew, McKee y Ferlie 1988; Whipp, Rosenfeld y Pettigrew, 1989; Sparrow y Pettigrew, 1988c).

La piedra angular analítica de los estudios del CCSC es la perspectiva de que la investigación sobre el cambio teóricamente sana y prácticamente útil debería explorar los contextos, el contenido y el proceso de cambio junto con sus interconexiones a través del tiempo. Se centra en el cambio, pescando la realidad al vuelo, y en el estudio de los procesos de largo plazo en sus contextos, en una vuelta al enraizamiento como rector del método. El contexto alude a los contextos interno y externo de la organización. El externo incluye lo económico, lo social, lo político y el ambiente sectorial en el que se localiza la empresa. El interno se refiere a las características de lo estructural, de lo cultural y del ambiente político a través del cual se suceden las ideas para el cambio.

El reto de la investigación global en nuestro trabajo es relacionar el contenido, los contextos y los procesos de cambio a lo largo del tiempo para explicar el logro diferencial de los objetivos del cambio. Teóricamente, el enfoque del Centro reta las teorías racional y lineal de la

planeación y del cambio, en donde las acciones se perciben como ordenadas y en secuencia, en función de fines racionalmente declarados y en donde los actores se comportan mecánica y altruistamente en busca de las metas organizacionales. En lugar de eso, la tarea es explorar los complejos, fortuitos y a menudo contradictorios caminos en que surge el cambio y construir un modelo que permita apreciar las racionalidades contrarias, los objetivos y las conductas. Hay un reconocimiento explícito a lo multifacético del cambio, que involucra a lo político, lo cultural, lo incremental, el medio ambiente y lo estructural, así como las dimensiones racionales. El poder, la oportunidad, el oportunismo y el accidente influyen tanto en la forma de los resultados como lo hacen el diseño, los acuerdos negociados y los planes maestros (Pettigrew, 1985a). También se cuestiona la división convencional entre la formulación de las políticas y su puesta en marcha, y estos procesos no se perciben como discretos o cronológicos sino como interactivos y confusos (Quinn, 1980).

Este trabajo tiene tres secciones. La primera delinea brevemente la teoría contextualista del método que guía nuestra investigación sobre el cambio. La segunda revela parte de la gran variedad de problemas prácticos que se enfrentan al poner en operación nuestro enfoque metodológico. Aquí, el interés está en los problemas prácticos al tratar con el tiempo en la investigación longitudinal; en los puntos acerca de la selección del lugar; en las opciones sobre la recolección de datos y los niveles de involucramiento; en la importancia de clarificar los datos arrojados por la investigación, en la audiencia y en la presentación, y, finalmente, en el manejo de los problemas concernientes a la complejidad y a la simplicidad asociados a los estudios comparativos de caso en la investigación longitudinal sobre el cambio. La tercera y última sección señalan a las lecciones de la teoría y la práctica de nuestro método para futuras investigaciones. Asimismo, se presta particular atención a los puntos éticos en este tipo de investigación y al manejo de una comunidad de investigadores.

1. El contextualismo como teoría del método

Una razón que explica el éxito de libros como los de Burrell y Morgan (1979) y Morgan (1986) estriba en que estos autores ayudaron a hacer explícitas las diversas suposiciones ontológicas y teóricas que orientan gran parte del análisis organizacional. De cuando en cuando se pide

a los investigadores empíricos que expliciten la teoría del método que guía sus trabajos. El contextualismo es la teoría del método que da cuenta de mi investigación sobre el cambio, según la propuso inicialmente el filósofo Stephen Pepper (1942).

Ya se hicieron, en otra parte, una introducción al contextualismo y una revisión amplia de la literatura sobre el cambio (Pettigrew, 1985a, 1985b y 1985d). Estas publicaciones anteriores argumentan que, con limitadas y notorias excepciones (Berg, 1979; Kervasdoue y Kimberly, 1979), gran parte de la investigación sobre el cambio en organizaciones tiene un carácter ahistórico, a procesal y acontextual. A este respecto, el área del cambio en organizaciones es un mero reflejo de las inclinaciones inherentes a las ciencias sociales en general y al estudio de las organizaciones en particular. Es curioso, pero hay poco conocimiento del cambio que de hecho permita al propio proceso revelarse a sí mismo en cualquier forma sustancialmente contextual o temporal. En donde se trata al cambio como unidad de análisis, el enfoque se centra en un solo evento o en un conjunto de episodios discretos un tanto separados de lo inmediato y de los acontecimientos más distantes, mismos que les dan forma, significado y sustancia. Tales perspectivas episódicas del cambio no sólo tratan las innovaciones como si tuvieran un principio y un final claros, sino que también —cuando se limitan a retratos de datos en series de tiempo— fallan al proporcionar datos sobre los mecanismos y procesos a través de los cuales se crean los cambios. Así pues, los estudios sobre la transformación se preocupan a menudo por las complejidades de los pequeños cambios más que por el análisis holístico y dinámico del cambio.

La sugerencia que aquí se hace es que una manera de responder a la debilidad arriba expuesta en la literatura sobre el cambio es impulsar un tipo de investigación que tenga un carácter contextualista y procesal (Pettigrew, 1985b). El análisis contextualista de un proceso tal como el cambio delinea el fenómeno en los niveles de análisis vertical y horizontal, así como sus interconexiones a través del tiempo. El nivel vertical remite a las interdependencias entre los niveles más alto o más bajo del análisis sobre el fenómeno que se vaya a explicar en un punto más adelante; por ejemplo, la repercusión de un contexto socioeconómico cambiante sobre los rasgos del contexto intraorganizacional y la conducta del grupo de interés. El nivel horizontal se refiere a la interconexión secuencial entre los fenómenos en términos históricos, en tiempo presente y futuro. Un enfoque que ofrece tanto el multinivel o análisis vertical y el procesal u horizontal se conoce por ser contextualista.

En resumen, los puntos clave que se deben subrayar al analizar el cambio de manera contextualista son, primero, la importancia del enraizamiento, estudiando el cambio en el contexto de los niveles de análisis interconectados y, en segundo término, la importancia de la interconexión temporal, ubicando el cambio en el pasado, en el presente y en el futuro. En tercero, la necesidad de estudiar el contexto y la acción, el cómo el contexto es un producto de la acción y viceversa; y, finalmente, la hipótesis central acerca de que lo causal en este tipo de análisis holístico, de que la causa del cambio no es ni lineal ni singular: la búsqueda de una gran teoría, simple y singular sobre el cambio está lejos de fructificar. Las explicaciones del cambio están destinadas a ser holísticas y multifacéticas. Hay que tener cuidado con el mito de la teoría única del cambio social u organizacional. Se debe buscar la continuidad y el cambio, las pautas y las idiosincrasias, las acciones de los individuos y los grupos, el papel de los contextos y las estructuras, así como el proceso de estructuración. Es necesario dar a la historia y a los procesos sociales el espacio temporal para revelar sus continuidades asentadas en lo profundo y su frecuente desorden idiosincrásico. Los debates sobre la verdad o la fuente única del cambio, aunque interesantes y útiles para el pulimiento de egos y mentes académicas, no tienen caso. Para el analista interesado en la teoría y la práctica del cambio, la tarea es identificar la variedad y mezcla de causas del mismo y explorar a través del tiempo algunas de las condiciones y contextos en los que ocurren estas mezclas.

Nuestra primera suposición acerca del contextualismo es que los cambios objetivo deberían ser estudiados en el contexto de los cambios en otros niveles de análisis. De este modo, las explicaciones del cambio relativo en el desempeño competitivo de las empresas deberían vincularse al cambio sectorial y económico (Pettigrew y Whipp, 1990). Una fuente de cambio son las asimetrías entre los niveles del contexto, en donde los procesos en diferentes niveles de análisis son frecuentemente vislumbrados como portadores de su propio *momentum*, tasa, ritmo y trayectoria. Así, la tasa y la trayectoria del cambio en un sector industrial caracterizado por cambios con límites significativos pueden ser mucho más rápidas que la senda de la sensibilización y el ajuste de empresas individuales hacia el reagrupamiento del sector. La lentitud relativa del proceso de sensibilización y ajuste de las empresas y su falta de aceptación de que las bases de la competencia pueden haber cambiado en ese sector es un factor clave que explica su pérdida de desempeño competitivo (Pettigrew y Whipp, 1990). De igual modo, el

analista del cambio tiene que reconocer que las actividades en ciertos niveles del contexto pueden ser más visibles y rápidas que en otros y así, en el corto plazo, las fuentes del cambio pueden aparecer unidireccionales, mientras que en un plazo mayor puede surgir una pauta multidireccional.

Nuestra segunda suposición acerca del contextualismo es que dar a conocer la interconexión temporal es importante. Hay una búsqueda para pescar la realidad al vuelo. Las condiciones antecedentes dan foma al presente y al futuro emergente. El recurso humano heredado por muchas empresas puede afectar la tasa y el ritmo de la estrategia de cambio en los negocios si el cambio requiere ajustes significativos en la base de conocimiento de la empresa (Pettigrew, Hendry y Sparrow, 1989). Así, la historia no es sólo un evento en el pasado sino que está viva en el presente y puede moldear el futuro. Sin embargo, se debe entender no sólo como eventos y cronología; puede haber rutas más profundas si el analista busca estructuras y lógicas ocultas. Pero en esa búsqueda hay que tener cuidado con los peligros del determinismo. Nuestro enfoque no supone horarios predeterminados de secuencias ordenadas e inevitables. Las trayectorias del cambio son probabilísticas e inciertas en vista de los contextos cambiantes.

Nuestra tercera suposición se relaciona con el papel del contexto y de la acción. Aquí el punto de partida clave consiste en que no es una cuestión de naturaleza o de alimentación, de contexto o de acción, sino de contexto y de acción. El contexto no es sólo un ambiente de estímulo sino un arreglo anidado de estructuras y procesos en donde las interpretaciones subjetivas de los actores que perciben, comprenden, aprenden y recuerdan ayudan a moldear el proceso. De este modo, los procesos están restringidos por los contextos y les dan forma, ya sea para preservarlos o para cambiarlos. En el pasado, los análisis estructurales que subrayaban las dimensiones abstractas y las restricciones contextuales se concibieron como incompatibles con los análisis procesales que tensaban la acción y la conducta estratégica. Aquí se intenta combinar estas dos formas de descripción y análisis. En primer lugar, al conceptualizar la estructura y el contexto no sólo como una barrera para la acción sino como esencialmente involucrados en su producción (Giddens, 1979, Ransom *et al.*, 1980) y, en segundo término, al demostrar cómo los actores y los grupos mueven aspectos de la estructura y del contexto en su intento por obtener resultados importantes para ellos (Pettigrew, 1985a, Pettigrew, McKee y Ferlie, 1988; Ferlie y Pettigrew, 1990).

Por último, nuestro tratamiento holístico y multifacético del cambio hace ciertas suposiciones causales. La causación no es lineal ni singular. No se pretende buscar la ilusoria, única y gran teoría del cambio, ni tampoco cómo y por qué una sola variable independiente provoca e incluso afecta, a una variable dependiente. Los cambios tienen causas múltiples y lo explican más las curvas que las rectas: “La interconexión alternada de cables trenzados”, como lo exponen Mancuso y Ceely (1980). Así, en nuestra investigación de la competitividad, cinco características clave distinguieron a nuestras empresas de alto desempeño en las industrias automotriz, de inversiones bancarias, de seguros y editoriales, respecto de las empresas de bajo desempeño con las cuales se compararon. Pero el meollo para explicar el desempeño competitivo relativo no fue sólo el aislamiento de estas cinco características—los recursos humanos como activo y pasivo, la valoración del entorno, el manejo del cambio estratégico y operacional, el cambio que va a la delantera y la coherencia— sino las interacciones convergentes y las curvas interconectadas entre las cinco características en la empresa a lo largo del tiempo.

El analista del cambio sabrá cuán difícil es llevar nuestras suposiciones del contextualismo a la práctica de la investigación de campo. El objetivo principal de la siguiente sección es describir y analizar algunos de los aspectos prácticos que encontramos al realizar la investigación longitudinal en escenarios organizacionales.

2. Práctica de la investigación longitudinal en escenarios organizacionales

Para dirigir el tipo de investigación delineada en la sección previa, hemos emprendido la investigación longitudinal por medio del método del estudio de caso comparativo. Nuestros estudios de caso involucran comparaciones entre empresas en el mismo sector industrial, entre empresas de diferentes sectores y, algunas veces—como en nuestro trabajo sobre recursos humanos—, hacemos comparaciones directas entre sector y sector. El tiempo se capta en nuestro trabajo a través de la combinación del análisis retrospectivo y del tiempo real. De este modo, el elemento retrospectivo nos puede proveer de una serie de tiempo de hasta 20 años, aunque por razones de financiamiento nos hemos restringido a un análisis de tiempo real de hasta tres años. En trabajos anteriores sobre el cambio estratégico en ICI (Pettigrew, 1985a), se logró

un análisis de tiempo real de 10 años que se complementó con 20 años más de datos retrospectivos, pero esto es un ideal que pocas veces se alcanza en el análisis organizacional. El tipo de análisis comparativo intensivo, 10 estudios de caso en un periodo de tres años practicado en el Centro, significa que es una carga práctica para dos miembros experimentados del personal de tiempo completo. Nuestra estrategia de investigación es intensiva en recursos, intelectualmente desafiante y muy exigente de las habilidades sociales y políticas del personal del Centro.

En vista de las variantes de la investigación longitudinal delineada por Kimberly (1976), Miller y Friesen (1982) y otros, ¿por qué hemos adoptado el método del estudio de caso comparativo? La respuesta sencilla es: porque el método longitudinal de casos comparativos se adapta mejor al tema de investigación que estamos persiguiendo, al modo contextualista de análisis que adoptamos y a los amplios objetivos de investigación que tenemos en mente. El método del estudio de caso longitudinal comparativo brinda la oportunidad de examinar procesos continuos en su contexto y extraer el significado de varios niveles de análisis interconectados. Así, hay campo para revelar las múltiples fuentes y curvas de causalidad y conectividad, tan cruciales en la identificación y explicación de pautas en el proceso de cambio.

Pero ¿cuáles son algunos de los problemas prácticos que se presentan al poner en marcha una estrategia de investigación que incorpora el método longitudinal de casos comparativos y se apoya en una teoría contextualista del método? Cinco puntos importantes en la implementación de la investigación son:

- 1) La verdad es hija del tiempo.
- 2) El método comparativo y la selección de los lugares de investigación.
- 3) La observación y la verificación (los problemas de la recolección de datos y del grado de compromiso).
- 4) Los resultados arrojados por la investigación, el público y la presentación.
- 5) Las rutas hacia la realidad y hacia la comprensión estructurada.

La verdad es hija del tiempo

Para el practicante de investigaciones longitudinales, los puntos sobre el tiempo son críticos y penetrantes. ¿Cómo influye la selección de las series de tiempo en la perspectiva del investigador? ¿Cuándo inicia y termina el proceso? ¿Cuál es el momento apropiado para hacer juicios acerca de la evaluación que se obtenga? ¿Es el tiempo sólo eventos y cronologías o es un fenómeno socialmente construido que influye en la conducta? ¿Existen ciclos de tiempo que varían en los niveles de análisis más allá del nivel focal de la investigación? ¿El sistema apreciativo del investigador cambia con el tiempo y, entonces, lo que él es capaz de pensar y decir es condicionante cuando la pluma se pone sobre el papel?

Primero está el asunto crucial del tiempo y la perspectiva. El tiempo establece un marco de referencia por el que se ven los cambios y el cómo se explican. En los microeventos que rodean nuestras vidas particulares y en las proclamaciones diarias de los medios, el cambio tiene una ilusión de realidad siempre presente. En cuanto más veamos los eventos de hoy, tanto más fácil será identificar el cambio; en cuanto más estemos con los procesos emergentes y más vayamos al pasado a desenmarañar sus orígenes, tanto más podremos identificar continuidades. Empírica y teóricamente, el cambio y la continuidad son un asunto de tiempo. Cualquier investigación empírica adecuada dentro del cambio tiene que ser capaz de revelar las pautas temporales, las causas y los movimientos de la continuidad al cambio, y viceversa. Para hacer esto, hemos optado por recolectar datos longitudinales que permitan explorar el presente en relación con el pasado y el futuro emergente.

¿Pero cuándo empieza y acaba un proceso de cambio, especialmente allí donde la unidad de análisis es el proceso continuo en el contexto y no el episodio de cambio o el proyecto? ¿Cuándo comienza y termina el investigador de campo de recolectar datos? ¿Termina uno de pelar las capas de una cebolla sólo cuando los vapores ya no nos dejan ver? No hay, por supuesto, respuestas absolutas y simples a tales preguntas. Pragmáticamente, los juicios se harían a la luz de los temas y de las preguntas de investigación que se buscan: la ubicación empírica de la misma, la naturaleza y la calidad de la relación investigador-sujeto en cualquier sitio y el financiamiento u otros problemas de recursos. Quizá éste sea un ejemplo a la medida. En la investigación de Hardy (1985) sobre cierres de fábricas, se tenía que dar un fallo

respecto a cuándo se iniciaría el proceso de cierre. Un punto seleccionado fue cuando la dirección general lo anunciara. Otro, cuando acordara suspender la inversión en esa fábrica. Esto último precedió por cerca de cinco años el anuncio del cierre en uno de los casos. Puesto que la dirección buscaba una estrategia consciente de largo plazo que permitiera a la fábrica marchitarse en el árbol, no fue difícil decidir que la recolección de datos iniciaría en el punto que sucediera primero. Un marco de trabajo teórico del investigador sugiere otras justificaciones para iniciar y finalizar la recolección de datos. El marco puede centrarse en importantes dramas sociales o en puntos de ruptura (Pettigrew, 1985a; Tushman y Romanelli, 1985) en la historia de la empresa que indiquen el inicio o el final de periodos de continuidad o de cambio. Un análisis contextual sugeriría que estos puntos de ruptura pueden haber sido precedidos por grandes separaciones en niveles más altos de análisis (por ejemplo, el sector o la economía) y esto puede proporcionar el razonamiento para la selección.

El punto sobre cuándo concluir la recolección y el análisis de datos está íntimamente relacionado con el problema de cuándo emitir juicios acerca de las evaluaciones en un proceso de cambio. Los datos de las series de tiempo sobre el nacimiento, la evolución, el efecto y el destino de los grupos de consulta interna que informó Pettigrew (1975 y 1985a) ilustran cómo los juicios acerca de la repercusión y del destino son sensibles al tiempo y a la insistencia de intercalar los contextos interno y externo. Los juicios acerca de la repercusión no sólo están condicionados por el punto temporal de la observación sino también por las interpretaciones subjetivas de los actores involucrados en el proceso de cambio a su alrededor. Frecuentemente se obtienen versiones contradictorias de entrevistados diferentes. Cuando esto sucede, en el Centro se emplea un enfoque que expone versiones alternativas más que conceder algún estatus privilegiado. Así obtenemos y presentamos un análisis plural en donde se revelan versiones diferentes de la realidad según la gama de actores que operan con distintos intereses y percepciones. En nuestra experiencia, el efecto de revelar públicamente diferentes versiones de la realidad dispersa la tensión antes que exacerbarla. El reconocer las diferencias puede tener el efecto de respetarlas y dar a la gente la confianza necesaria para articular posiciones minoritarias. Tal pluralismo puede accionar la discusión en los talleres de información sobre resultados que ofrece el personal del Centro a los grupos entrevistados y dar más información que confirme o rectifique la anterior. Cuando los equipos de investigadores tienen confianza

acerca del equilibrio de las pruebas empíricas y hay un fuerte lazo entre esas pruebas y su marco teórico, puede predominar la interpretación del investigador, pero sólo después de describir y analizar las versiones de la realidad de los encuestados.

Las cuestiones acerca de la evaluación también se relacionan con problemáticas centrales tales como el significado de "cambio" en la investigación. En nuestro trabajo sobre el servicio de salud (Ferlie y Pettigrew, 1988) se argumenta que este concepto, aparentemente sencillo, puede revelar varias facetas del cambio. Está el asunto de la *velocidad* del cambio en el servicio de salud. ¿Qué tan rápido han cambiado su pauta de servicio las autoridades de salud? Está el asunto del cambio en la *cantidad* del servicio. ¿Cuáles han sido los cambios en insumos, tales como hospitales, camas, personal y número de instalaciones nuevas? Está la cuestión del cambio en la *calidad* del servicio. ¿En qué medida se han desarrollado nuevos papeles, nuevas prácticas de trabajo y actitudes? Por último, está la cuestión del cambio en el *proceso* de servicio según lo experimentan los miembros de la organización. ¿Se pasó por el cambio a costa de relaciones que se fueron a pique y dejando a las autoridades de salud incapaces de considerar más cambios? Diversas teorías sobre el cambio llevarán al investigador a concentrarse en diferentes facetas del mismo. Así, Miller y Friesen (1982) describen los cambios en partes y gradualmente, Pettigrew (1985a) en eras revolucionarias y evolucionarias, y Tushman y Romanelli (1985) en periodos de convergencia y orientación. En el análisis final, el cambio es lo que el investigador define como tal en su marco teórico. De este modo, a él corresponde definir explícitamente el significado al diseñar su investigación.

Relacionado con el tema central de lo que significa el cambio en la investigación longitudinal, se encuentra el asunto igualmente importante del significado del tiempo en el análisis temporal. Como Elchardus (1988) ha afirmado recientemente: "cada vez más se reconoce al tiempo como un asunto por derecho propio y no sólo como un factor secundario que llega a ser importante cuando surge la cuestión del cambio social" (1988, p. 36). Para un ciudadano como yo, cuya gran pasión es la horología anticuaría, es fácil suponer un medio único para calcular el tiempo: el reloj. Pero como Whipp (1988) nos recuerda: "el tiempo es más diverso y necesariamente social y subjetivo" (1988, p. 211). El tiempo no sólo "está ahí" como una cronología neutral, "está aquí" como una construcción social. En algunos tipos de organizaciones, hay marcos de tiempo construidos socialmente que las rodean, por

ejemplo, el diseño y el ciclo de desarrollo de un automóvil, o el largo proceso que va desde idear una nueva medicina en el laboratorio y su lanzamiento al mercado. Una implicación importante de esta dualidad del tiempo (como cronología y como construcción social) es que tenemos que estudiar eventos y sus construcciones sociales en el contexto de los ciclos de tiempo importantes, que ayudan a dar el ritmo implícito de sistemas sociales particulares.

Una construcción social del tiempo sugiere que se le conciba como algo más que una cronología de eventos. Seguimos a Ladurie (1979) en busca de tamizar el evento: “La larga secuencia de eventos simples y sin complicaciones”. En cambio, los eventos se ven como escalones en la búsqueda para el estudio de las estructuras, “las pautas persistentes de largo plazo” (Ladurie, 1979, p. 111). O como Morgan (1986, p. 267) lo presenta: “necesitamos tratar y entender cómo los eventos discretos que maquillan nuestra experiencia del cambio [...] son generados por una lógica expuesta en el proceso de cambio mismo”. Lo crítico no sólo son los eventos sino las lógicas en que se apoyan y que les dan sentido y significado. La meta es entender estas lógicas subyacentes en el proceso de cambio, y esto exige datos sobre los eventos, interpretaciones de pautas en esos eventos cuando acontecen en ciclos socialmente significativos, y lógicas que pueden explicar cómo y por qué ocurren estas pautas en secuencias cronológicas particulares.

Lerner y Kauffman (1985), así como Abbott (1990), nos recuerdan que existe otra complicación, ya que puede haber diferentes pautas temporales en el proceso, que ocurren en diferentes niveles en un análisis contextualista; esto es lo que ellos llaman la métrica temporal no equivalente a lo largo de los niveles de análisis. La empresa puede estar cambiando más rápida o más lentamente que los sectores a los que pertenece. Además, Lerner y Kauffman usan un ejemplo de la psicología del desarrollo para ilustrar el punto general de que el tiempo puede tener diferentes significados en diferentes niveles de análisis. Así, el cambio neuromuscular en infantes puede detectarse en semanas, pero el cambio socioinstitucional puede tomar años para darse a conocer. De modo que puede ser difícil detectar la influencia de los cambios en uno u otro nivel, lo cual es un problema perenne para el investigador longitudinal que utiliza un modo contextualista de análisis.

Por último, está el asunto del tiempo y de los sistemas de apreciación del investigador. La recolección y el análisis de datos comparativos y longitudinales sobre el proceso de cambio es una tarea social

e intelectual compleja. Hay ocasiones en que uno se siente rebasado por el detalle. Más adelante en el proceso, uno puede percibir un sentido temporal, casi ilusorio, de que prevalece el orden. De hecho, hay pautas no sólo en este caso sino a lo largo de muchos otros y en muy variados contextos. En algún punto del tiempo, debe empezar y acabar el doloroso proceso del registro escrito. El momento en que uno pone el papel y la pluma influirá en lo que uno pueda ver y decir. Sin embargo, no hay, claro está, un momento ideal para redactar la investigación. Aclaro esto ahora para reafirmar el lado subjetivo de la ciencia social. El punto seleccionado va a ser influido por los juicios de dicha ciencia acerca de la calidad y la cantidad de las pruebas y de la interpretación teórica. Esa selección también será delimitada por consideraciones pragmáticas sobre la secuencia del trabajo y los requerimientos de los cuerpos de financiamiento. De hecho, la verdad es hija del tiempo.

El método comparativo y la selección de los lugares de investigación

Hay un componente intencional o de diseño en el proceso de selección y para lograr el acceso a los lugares en donde se va a investigar, pero los aspectos prácticos del proceso se caracterizan mejor con la frase “oportunismo planeado”.

Desde la perspectiva del CCSC, uno puede identificar una actividad planeadora de largo plazo, en donde se relaciona el punto de la estrategia de investigación del Centro con cuestiones de importancia académica y del practicante, con las estrategias de financiamiento y la construcción de una red explícita para abrir opciones de los lugares. Al nivel de la planeación de corto plazo para proyectos de investigación individual, hay reglas claras de decisión que pueden invocarse para informar sobre la selección de los lugares en donde se va a investigar. Las reglas de decisión para el corto plazo delimitadas por el diseño de la investigación dependen del éxito de la actividad planeadora de largo plazo, y viceversa.

La selección del lugar está moldeada por los temas de la investigación que se escojan y por las preguntas que se formulen, junto con el lenguaje con el que se exprese el dominio de la investigación. En este sentido, cualquier planeación de un plazo mayor es posible sólo en la medida en que el área de investigación tenga fondos. Nos guste o no, las decisiones sobre financiamiento son, en buena parte, un pro-

ducto conjunto de los procesos intelectual, social y político. Las áreas de los temas surgen y caen en su prominencia académica y en su importancia para el practicante. Al decir esto, no hago una simple dicotomía entre prominencia académica e importancia práctica. Entre más problemas prácticos decisivos haya en ellos, mayores retos teóricos enfrentará la investigación. Así, en la Gran Bretaña de la señora Thatcher no es accidental que nuestro Centro use el lenguaje de la estrategia corporativa y el cambio. La selección de temas, el financiamiento, la selección de los lugares y el llevar a cabo el acceso están interconectados.

Otra característica de la planeación de largo plazo se relaciona con los lugares a los que se espera lograr un acceso particular. ¿En qué sectores, públicos o privados, se intentará llevar a cabo la investigación? ¿El enfoque geográfico será el Reino Unido, la Europa continental occidental o la Cuenca del Pacífico? Se tienen que construir relaciones que apoyen los temas de investigación que requieran nuevos lugares. La construcción de redes es una actividad crítica para cualquier grupo serio de investigadores empíricos. Todos los centros de investigación necesitan una política externa que guíe las relaciones con los encargados clave en los entornos en los que opera el Centro. Cada trabajador del Centro es un factor crítico para la política externa. El desempeño de la investigación se concibe como una confluencia de la selección de temas, de la creatividad intelectual y del dar pasos seguros, de la energía emprendedora, de la calidad y naturaleza de las redes del Centro, de la habilidad negociadora para tener acceso a lugares críticos, y de una estrategia de difusión ampliamente fundamentada y muy bien ejecutada.

El aspecto de la planeación de corto plazo en la selección del lugar se relaciona más fácilmente con lo que llamamos diseño de la investigación. Aquí de nuevo desempeña su parte una juiciosa mezcla de prudencia previsoras e intención, de oportunidad, de oportunismo y de preparación del entorno. Sin embargo, la experiencia sugiere que las siguientes reglas para la toma de decisiones pueden ayudar a orientar la selección.

Opte por las situaciones extremas, los incidentes críticos y los dramas sociales

El fundamento aquí es sumamente pragmático. Si el fenómeno que se va a observar tiene que estar dentro de un simple o relativamente pequeño número de casos, entonces escoja casos en los que el progreso se pueda *observar transparentemente*.

El sentido de estudiar longitudinalmente una secuencia de dramas sociales estriba en que proporcionan una mirada transparente del crecimiento, de la evolución, de la transformación y de la decadencia concebible de una organización a lo largo del tiempo. En una publicación anterior (Pettigrew, 1979), señalé que cada drama proporciona un punto claro para la recolección de datos; consideración práctica e importante en un flujo tan extendido de tiempo, eventos, personas y procesos. Además, cada drama puede funcionar como un estudio de caso a profundidad dentro del estudio de caso general y ofrecer así un vistazo dramático dentro de los trabajos contemporáneos del sistema social. El estudio longitudinal de una secuencia de dramas permite varias lecturas del desarrollo de la organización, de la repercusión de un drama en dramas sucesivos e incluso consecutivos, y en los tipos de mecanismos que llevan a acentuar y regular el efecto de cada uno.

Como lo implica el punto acerca de los mecanismos de transformación, los dramas ofrecen consecuencia y sentido en relación con las rutinas. La calidad y el efecto analítico del estudio de los dramas sólo puede ser tan bueno como la comprensión del investigador de las rutinas relativas con las que cada drama se esparce. En este sentido, las rutinas proporcionan el fondo contextual para el drama en primer plano, y el investigador llega a interesarse en el efecto interactivo entre el contexto y el primer plano, y en los mecanismos y procesos de transformación de la rutina al drama, a una nueva rutina y a un drama posterior. Examinar los dramas brinda la oportunidad de estudiar procesos continuos. Así, en el estudio de una escuela (Pettigrew, 1979), el enfoque del proceso continuo se relacionó con cuestiones de metas organizacionales, su surgimiento y transformación, y los cambios en los sistemas de creencias, en las relaciones de poder y en la cultura.

Algunas veces los dramas sociales y las investigaciones públicas que ellos producen ofrecen a los científicos sociales la primera oportunidad de observar dentro de un sistema social anteriormente protegido. De este modo, el escándalo de la tasa de descuento bancario (Bank Rate) en Gran Bretaña en 1957, y los informes de las investigaciones publi-

casas que lo siguieron, le ofrecieron a Wilson y Lupton (1959) una oportunidad para investigar y publicar uno de los primeros estudios de las conexiones entrelazadas entre familiares y directores en la ciudad de Londres. Perrow (1984) estuvo presto a usar el accidente de Three Mile Island para desarrollar una actitud reflexiva sobre desastres.

Una variante del caso crítico es la selección de alguno altamente visible. Los científicos sociales no han estudiado a los grupos de élite y poder en las sociedades en donde ponen en práctica sus habilidades. El acceso y publicación de resultados de investigación importantes acerca de una institución de élite puede tener efectos positivos. La publicación del estudio de Imperial Chemical Industries sobre cambio estratégico (Pettigrew, 1985a) ha abierto muchas puertas para el CCSC.

Las proposiciones teóricas también pueden guiar la selección de los sitios de investigación. Así, los escritos teóricos y el trabajo empírico sobre políticas organizacionales sugieren una relación entre los altos niveles de actividad política y la actividad innovadora no programada (Pettigrew, 1973; Hickson *et al.*, 1986). Si quiere observar la política en acción, escoja casos en los que se tomen decisiones consecutivas y estructuralmente complejas.

Opte por tipos opuestos

Si al igual que nosotros se interesa en los vínculos entre la capacidad de las empresas para administrar el cambio estratégico y organizacional y su desempeño competitivo relativo, entonces se necesita seleccionar sitios que ilustren el alto y el bajo desempeño. Medir el desempeño competitivo relativo no es un asunto sencillo, pero tratar la competitividad como un fenómeno dinámico y de múltiples niveles (Whipp, Rosenfeld y Pettigrew, 1989) posibilita estructurar la selección del lugar, con el fin de lograr responder a la pregunta de la investigación que se tenga en mente.

Una guía importante para seleccionar tipos opuestos es escoger estudios de caso anteriores que no confirmen pautas. En un programa de investigación conducido inicialmente a través de una firme serie de partes, que a su vez es reforzado por la recolección temprana de datos, una buena estrategia es establecer un espacio para los casos posteriores que se pueda emplear con propósito de rectificar. Las cadenas de pruebas deberían confrontarse con cadenas de posible falsificación (véanse por ejemplo, Yin, 1984; Whipp, Pettigrew y Sparrow, 1989).

Opte por niveles con alta experiencia del fenómeno en estudio

La lógica pragmática aquí es similar a la que se explicó en la regla de decisiones para situaciones extremas, aunque sin la implicación de cualquier drama transparente necesario que revele de pronto al sistema social. La selección del lugar de nuestro trabajo de recursos humanos y nuestra investigación sobre el Sida se guían a partir de esta regla de decisiones. Así, en el primer trabajo escogimos casos longitudinales en los que había pruebas de contexto de negocios recientes y un cambio de estrategia en los mismos, que ocasionaban un grado de preocupación y cierta actividad en el cambio de recursos humanos y de prácticas. En la investigación sobre el Sida, en que el fenómeno estudiado no existía como un hecho organizacional en el Reino Unido hasta 1983, estamos seleccionando lugares en donde hay experiencia ya sea de servicios hospitalarios, de servicios comunitarios o bien de actividades de promoción de la salud.

Opte por una selección más informada de lugares e incremente las probabilidades de negociar el acceso

Esta última sugerencia no es tanto una regla de decisiones como una recomendación táctica general que hemos desarrollado a partir de nuestro quehacer. Enfrentar la situación que uno quiere enfocar en un sector industrial particular, en donde hay un requerimiento para seleccionar lugares que cumplan con alguna de las tres reglas de decisiones arriba mencionadas, y en donde uno requiere del tipo de acceso intensivo necesario para el trabajo longitudinal, implica hacer primero un estudio de bajo costo de los actores clave del sector. En el contexto británico, en donde hay normas fuertemente establecidas concernientes a la privacidad, es más fácil "hacer llamadas ciegas" a las empresas y concertar dos o tres citas de hora y media cada una que persuadirlas para que permitan un acceso de largo plazo. Una encuesta de bajo costo entre los actores clave en un sector puede proporcionar a los investigadores una perspectiva, empíricamente formada, de los problemas, de las perspectivas y de una gama de experiencias en el sector. Así, pueden resultar de utilidad las publicaciones anteriores a nivel de análisis en el sector. Esa encuesta de bajo costo también puede ayudar a establecer una red de relaciones más o menos rápidas y posibilitar la selección de los lugares de manera más informada, con base en las

ideas teóricas y las tendencias empíricas. Por último y de modo crucial, en nuestra experiencia, la encuesta incrementa de manera notable el grado de éxito en la negociación para tener acceso a los lugares preferidos para el estudio longitudinal.

La otra consideración práctica importante que se presenta a lo largo de la selección de los sitios es: ¿cuántos? Una vez más, no existe una respuesta absoluta a esta pregunta. Una *n* de uno puede ser adecuada si el tratamiento del material sobre el caso es suficientemente genérico (véase Miller y Friesen, 1982; p.1016, para un análisis de este punto) o si la calidad y la naturaleza de los descubrimientos se adecuan de manera única y consistente. En nuestra experiencia los estándares de insumo y productos razonablemente altos pueden mantenerse si cada investigador experimentado de tiempo completo dirige no más de 4 a 6 casos en un periodo de tres años. Puede haber cierta flexibilidad en estos números y estándares si se diferencia entre los casos mayores (intensivos) y menores (menos intensivos). La pérdida significativa de los casos menores comparada con los mayores producirá un debilitamiento en la riqueza de los datos y en la interpretación del cómo y el por qué ocurre el cambio (el proceso y los contextos) mientras puede haber equivalencia aproximada de estándares sobre qué (contenido) cambio ocurrió.

La observación y la verificación (los problemas de la recolección de datos y del grado de compromiso)

La habilidad en el campo es crítica para el éxito de cualquier tentativa basada en el método de estudio de caso longitudinal comparativo. Yin (1984) y otros han comentado sobre algunos de los tipos de habilidades que requieren los buenos trabajadores de campo. Éstas incluyen hacer e interpretar preguntas oportunas, escuchar, ser adaptable y flexible, ser conocido por no tomar partido y tener un firme control de los asuntos que va a estudiar. Además de estos requisitos, el trabajador de campo a larga distancia necesita habilidades sociales y políticas para desarrollar y mantener credibilidad con una amplia gama de los entrevistados, desde diferentes niveles y funciones, dentro y fuera de la organización focal y, en el caso del trabajo del Centro, las habilidades para manejar la investigación en talleres activos (se analizarán más adelante).

Éste es un tema demasiado amplio para desarrollarlo aquí. Sólo puedo señalar algunas características clave de nuestros procedimien-

tos de recolección de datos. Se ha lidiado adecuadamente en los asuntos generales del trabajo de campo relacionados con los estudios de caso en Van Maanen (1983 y 1988), Yin (1984) y Burgess (1984).

Nuestros propósitos son recolectar datos que sean *procesales* (hacer énfasis en la acción tanto como en la estructura a través del tiempo); *comparativos* (una gama de estudios en varios sectores); *pluralistas* (describir y analizar las versiones frecuentemente competitivas de la realidad vistas por los actores en los procesos de cambio); *históricos* (tener en cuenta la evolución histórica de las ideas y acciones para el cambio, así como las limitaciones con las cuales operan quienes toman decisiones), y *contextuales* (examinar las relaciones recíprocas entre los procesos y los contextos en diferentes niveles de análisis). Esto significa producir estudios de caso y no sólo historias de casos, yendo más allá de la cronología para desarrollar temas analíticos. También significa recolectar datos en diferentes niveles de análisis (demostrando de qué manera los actores mueven asuntos de los contextos económico y sectorial para legitimar o deslegitimar las ideas por la continuidad y el cambio en los niveles organizacionales).

¿Qué implica esto para el trabajo de campo? Se utiliza una metodología triangulada para reunir diferentes tipos de datos que puedan ser usados para verificaciones cruzadas. El propósito del enfoque triangulado es echar mano de las bases particulares y diversas de varios métodos de recolección de datos. Las entrevistas pueden ofrecer un sentimiento profundo, delicado y personal. También pueden ser ocasiones programadas en que el sentimiento y la evocación sean altos y el detalle factual sea bajo. Los documentos pueden proporcionar hechos pero están sujetos a daños de depósito selectivo y sobrevivencia. La observación directa provee de acceso a los procesos de grupo y puede confrontar al investigador con las discrepancias entre lo que la gente ha dicho en la entrevista y en las conversaciones casuales y lo que realmente hace. De modo crucial, la recolección se preocupa por la observación y la verificación, ya que en los estudios de campo longitudinales éstos son procesos iterativos. Uno observa, sigue temas y veredas, identifica pautas, y los rectifica o los verifica con datos posteriores y el proceso continúa.

Así, por ejemplo, en nuestro trabajo sobre el servicio de salud (McKee y Pettigrew, 1988) esto puede implicar:

a) *Entrevistas profundas* con informantes clave: seleccionados por su posición de liderazgo en la organización o en el proceso de cambio

analizado; los afectados por los cambios, así como los iniciadores del mismo; diferentes élites y grupos de interés internos y externos a la organización enfocada (en promedio 50 entrevistas por caso). Las entrevistas se graban. Las pro formas de las entrevistas se discuten en cada equipo investigador, se prueban en campo y entonces se modifican de la manera más adecuada.

b) *Documentos y datos de archivo*: se incluyen las minutas de reuniones importantes, los documentos de estrategia y de política interna, el material cuantitativo secundario sobre los niveles de actividad, los descesos, los despidos, los memorandos y la correspondencia.

c) *Material etnográfico y de observación*: incluye la asistencia a reuniones formales, al sitio planeado, visitas para conocer al personal y las instalaciones; las oportunidades de tener reuniones y conversaciones informales, así como los periodos largos que se pueda pasar viviendo y trabajando dentro de la organización.

El trabajo de campo puede involucrar de dos a tres días de la semana durante un periodo de cinco meses con un contacto posterior intermitente. El equilibrio entre las tres fuentes de datos arriba mencionados varía de proyecto a proyecto. Desde el punto de vista del ordenamiento de la recolección de datos, la pauta se da por el qué del cambio, por la cronología que se va a establecer primeramente, empleando con frecuencia datos de archivo y entrevistas y, después, entrevistas posteriores, observación, recolección de datos secundarios y cuestionamientos informales para revelar el *cómo* y el *por qué* de los cambios, echando mano de variables en diferentes niveles de análisis.

A estas alturas del desarrollo del Centro, no nos parece deseable o necesario crear reglas de decisión estandarizadas para dar a conocer la compilación de diferentes conjuntos de datos. Los estándares se mantienen pidiendo a los investigadores que recolecten diversas formas de datos, probando interpretaciones en las reuniones del proyecto, consultando escritos de estudios de caso anteriores y, por último, haciendo presentaciones a los entrevistados de la investigación en talleres y en reuniones académicas. La investigación es un proceso artesanal conducido por profesionales con diversos antecedentes y experiencia, y por un administrador que busque un compromiso, respete las diferencias de estilos de trabajo del personal y equilibre el uso de fuentes de datos en un clima en el que tales diferencias sean discutidas abiertamente y se den a conocer sus consecuencias.

El manejo del grado de compromiso con el lugar de investigación es un punto crucial para cualquier investigador de campo. Es, también, un área específica para la claridad en la estrategia del centro de investigación. Si ha estado trabajando con un sistema durante tres años, no puede desempeñar el papel del científico hosco y despegado. La investigación es un proceso social, no sólo una tarea técnica. De igual manera, uno no debe comprometerse de más y “hacerse nativo”. Los investigadores están en el negocio de la perspectiva. Tienen que ver y escuchar las diversas versiones de la realidad. La administración de alto nivel puede intelectualizar sus acciones en un lenguaje y estilo muy cómodo para los investigadores de lo administrativo, pero los que reciben la información de un gran negocio o de un cambio en el sistema de salud tienen el poder de sentir lo que pudiera parecer una presentación poco articulada y conceptual. El investigador tiene el privilegio y el beneficio de escuchar a todas las partes del drama. Con ese privilegio viene la responsabilidad ética y científica de presentar todas las visiones importantes antes de proporcionar su propia perspectiva.

El hecho de que trabajemos en equipos de tres personas por proyecto y nos reunamos regularmente, ya sea como equipos de proyectos o como Centro, ayuda enormemente a equilibrar la separación y el compromiso, así como a inhibir las tendencias a sobreidentificarnos con intereses o interpretaciones particulares. Nuestra metodología comparativa también auxilia para lograr perspectiva en los estudios de caso individuales.

La investigación también es una actividad recíproca. La gente se involucra en ella por diversas causas. El tiempo usado en aclarar motivos y expectativas, en la parte final del proceso de negociar el acceso, puede ahorrar dolores de cabeza y fricciones. Tenemos un “contrato” estándar acerca de la entrada explícitamente recíproco. Tenemos acceso a estudiar el tema que definimos y se muestran todos los trabajos a la organización antes de publicarse. Los entrevistados tienen la oportunidad real de corregir errores y de asegurar que no divulguemos información comercialmente sensible. El control editorial permanece en el equipo investigador. De hecho, el proceso no es tan riguroso como parece. Las prácticas varían de investigador a investigador en el Centro, pero las cabezas más astutas se las arreglan para liberar las interpretaciones hacia el final del proceso de investigación, de modo que los informes finales del estudio de caso no causen una sorpresa masiva a los entrevistados.

Un mecanismo que ofrecemos como reciprocidad por el acceso es una investigación en los talleres de acción. Éstos se diseñan para conocer los requerimientos particulares de cada caso, pero por lo comprometedor, se presenta un informe del estudio de caso completo a las figuras de poder clave antes del taller, se prepara un resumen ejecutivo antes de los mismos para todos los participantes, y se desarrolla otro taller interactivo de información sobre resultados de un día de duración para 10 o 15 personas dentro de la organización, en donde se hace un análisis del desarrollo pasado y presente de la misma, y donde se vincula dicho análisis con sus preocupaciones estratégicas futuras.

Los talleres ofrecen oportunidades importantes para futuras recolecciones de datos, precisamente cuando el equipo tiene confianza acerca de la identificación y presentación de pautas en el proceso analizado. De estas ocasiones pueden surgir nuevos hechos. Si los participantes se seleccionan cuidadosamente con una actitud pluralista, se pueden generar apasionamientos y pueden fluir nuevas interpretaciones a partir de la dinámica de la reunión. Pero el valor real de tales ocasiones, desde la perspectiva de la observación y de la verificación, se deriva del nivel de discurso en esa situación. Al mirar el material de archivo uno puede ver elementos de hecho e interpretación. Al conducir entrevistas, uno puede sondear más allá del qué del cambio y entrar en las sutilezas del por qué y del cómo. En la revisión de hechos, de interpretación y de todas las pautas en el proceso, hay un diálogo interactivo a un nivel más rico y alto de lo que es normalmente posible a partir de la recolección de datos con entrevistados individuales. Esta mezcla más variada puede enriquecer notablemente el proceso iterativo de observación, verificación y validación, en este nivel más avanzado del proceso de descubrimiento.

Sin embargo, se debe tener cautela de no realizar estos talleres demasiado pronto, ya que de hacerlo así pueden tener efectos obstaculizantes sobre las acciones y las respuestas subsecuentes de los participantes organizacionales que estén influidos por la perspectiva del investigador y del marco de trabajo de los talleres. Incluso los informes descriptivos que, por ejemplo, muestran la secuencia de eventos que se observaron (con mínima interpretación o análisis), pueden afectar la reconstrucción de una realidad social nueva o revisada para los participantes organizacionales. Sin embargo, los trueques para éste o para otros posibles efectos "Hawthorn" son ganancias significativas en el logro de la validación y de los datos nuevos, la profundización de

la comprensión de los cambios y el logro de una perspectiva pluralista más amplia. Los talleres también son una arena importante para el desarrollo personal de los empleados del Centro.

Los resultados de la investigación, el público y la presentación

Todos los investigadores experimentados en la investigación de estudios de caso comparativo (por ejemplo, Glaser y Strauss, 1967; Strauss, 1987; y Van de Ven, Angle y Poole, 1989) subrayan el carácter iterativo y a veces desordenado del proceso de investigación. La investigación puede empezar sólo con una definición amplia del problema de la investigación, misma que se agudiza gracias a una mezcla compleja y *evolutiva* del análisis de la literatura, de la recolección de datos, de la discusión interna y de la redacción de memorandos entre el equipo investigador, el descubrimiento de temas, pautas y proposiciones; seguido por más recolección de datos y por una redacción más pulida y estructurada de la temática, en tanto se sucede el análisis de caso cruzado. Nuestro enfoque de la investigación de campo reconoce tales actividades y procesos. De hecho, las exploramos más en la parte final del segundo apartado de este trabajo. Pero aquí apuntamos hacia el papel de los resultados de la investigación, del público y de la presentación, en el proceso inductivo de cambio que va de la observación de campo a las teorías más abstractas y generales. Sin embargo, clarificar los resultados de la investigación no sólo es un requerimiento técnico para auxiliar al proceso de cambio de lo particular a lo general. Ser específico acerca de la forma y del público para los productos de la misma también es una parte crucial del proceso social para motivar al personal investigador y a los encuestados, a través de periodos extensos de recolección de datos y análisis.

Lo obvio se puede exponer desde el principio. Los investigadores deben ser claros acerca de las *variedades* de los productos de la investigación asequibles en su modo de operar; la *secuenciación* con la que esos productos se pueden entregar a lo largo del tiempo; el *público* al que se pretende presentar los resultados y la manera más adecuada de presentación para cada público.

La figura 1 presenta algunas de las variedades posibles de los productos de la investigación desde un trabajo de estudio de caso longitudinal comparativo. También sugiere, a través de la línea vertical

Figura 1. Variedades de resultados del trabajo de estudio de caso longitudinal comparativo

	t_1	
1.		El caso como cronología analítica.
2.		El caso diagnóstico.
3.		El(los) caso(s) teórico/interpretativo(s).
4.		Metanivel de análisis a través de los casos.
	t_n	

que corre del tiempo t_1 a t_n , qué tipos de resultados pueden entregarse en qué momentos del proceso de investigación.

Clarificar la naturaleza de los resultados de la investigación en un centro de investigación interdisciplinario, utilizando estudios de caso longitudinales comparativos, no es un asunto trivial. Conducir una investigación de campo longitudinal puede ser una ardua tarea para el investigador y para las organizaciones sede. La motivación del investigador se puede disipar poco a poco, en tanto se incrementa el volumen de insumos y la tardada gratificación que dan los resultados se aleje hacia el futuro. Lograr resultados exitosos de la variedad (1) y (2) es una consideración motivacional importante a todo lo largo del camino hacia los resultados, de “más alto nivel”, implicados en las variedades (3) y (4).

Pero ¿qué son estos cuatro niveles de productos? El nivel (1) se refiere al caso como una cronología analítica. Aquí, el requisito es proyectar la narrativa, contar la historia, pero a través de niveles de análisis. De este modo, la historia de los autos Jaguar entre 1960 y 1988 se entreteje con el desarrollo correspondiente de la industria automotriz europea y mundial, las fortunas cambiantes de la economía del Reino Unido y la escena política durante el mismo periodo. A lo largo de la presentación hay un intento explícito por interpretar y explicar el cambio en el desempeño competitivo de los Jaguares en términos de las características del contexto interno de la empresa estudiada, así como los cambios en el contexto externo de estos autos. Una cronología analítica es más como el estudio de caso de Strauss (1987), que como su historia de caso. La historia de caso se caracteriza por una presentación temporal. El estudio de caso presenta “abstracciones analíticas con la finalidad de presentar teoría” (Strauss, 1987, p. 218). Así,

nuestras cronologías analíticas se orientan hacia la presentación de la teoría, pero están preparadas para montarse en los datos, para clarificar secuencias a través de los niveles de análisis, para sugerir vínculos causales entre los niveles y para establecer temas de análisis iniciales. Tales estudios de caso son un marcador psicológico de progreso, un prelude necesario para el análisis de caso cruzado y una formación más explícita de las pautas que siguen.

Los casos de diagnóstico se producen para la investigación, en los talleres de acción, con nuestras empresas de estudio de caso. Estos casos contienen todas las características de las cronologías analíticas, pero además tienen un listado y un análisis de las preocupaciones estratégicas actuales en la organización. Tales casos de diagnóstico también coadyuvan al proceso iterativo que genera el patrón inductivo y la construcción teórica. Las preocupaciones estratégicas identificadas y discutidas en los talleres tienen un tono prescriptivo implícito, pero es obvio que están íntimamente ligadas a las pautas en los datos. La disciplina de producir un resumen ejecutivo de estos casos de diagnóstico también obliga al cierre en el proceso de reconocimiento de pautas, de modo muy similar a la descripción que hizo Strauss (1987) sobre el empleo de memorandos entre los miembros de su equipo de investigación.

Los casos teóricos interpretativos envían al análisis y a su redacción más allá de sus cronologías analíticas. Ahora hay tanto un intento más explícito por interpretar la narrativa como por vincular las ideas teóricas y conceptuales derivadas inductivamente del caso con temas analíticos más fuertes dentro del caso y con debates teóricos más amplios en la literatura. Al relacionar los descubrimientos empíricos en el caso con otros datos empíricos publicados, se da un cambio más al proceso de generalización. Los ejemplos publicados en nuestro trabajo sobre los resultados de los niveles (3) y (4) incluyen a Sparrow y Pettigrew (1988e); Whipp, Rosenfeld y Pettigrew (1989); Ferlie y Pettigrew (1990); Rosenfeld, Whipp y Pettigrew (1989); y Hendry, Pettigrew y Sparrow (1989).

Los productos del nivel (4) implican el análisis de caso cruzado. La meta es una presentación temática amplia que ligue los descubrimientos teóricos y empíricos, a través de los casos, a cuerpos más amplios de literatura. En algunos de nuestros escritos, por ejemplo en el libro que reporta nuestros descubrimientos sobre competitividad y cambio estratégico (Pettigrew y Whipp, 1990), no se intenta preservar la integridad del caso. Los capítulos del libro de competitividad se

organizan completamente alrededor de conceptos generales y temas como la valoración sobre el entorno y la coherencia. El estudio de caso se presenta solamente para ilustrar y extraer las sutilezas de los temas más amplios y de los desarrollos teóricos. En otras de nuestras publicaciones, se entrelazan algunos minicasos con una presentación temática (por ejemplo, Pettigrew, Hendry y Sparrow, 1989); mientras que en nuestra investigación sobre el cambio en el sistema de salud, los capítulos del estudio de caso comparativo se relacionan con los capítulos que tienen un carácter explícitamente más temático y conceptual (Pettigrew, Ferlie y McKee, en preparación).

Hasta ahora, la pauta en el Centro se concibe para que nosotros mismos escribamos los resultados como parte del proceso de compartir, aprender y reconocer pautas. Revistas especializadas han producido versiones cortas de los productos del nivel (1). Véase, por ejemplo, la serie de *Personnel Management*, en donde se muestra nuestro trabajo sobre recursos humanos (Hendry y Pettigrew, 1987 y 1988; Sparrow y Pettigrew, 1988a y 1988b); también nuestra serie sobre salud pública, que se publicó en el *Health Services Journal* (Pettigrew, McKee y Ferlie, 1986 y 1989; McKee y Pettigrew, 1988b; Ferlie y Pettigrew, 1988). Aquí aprendimos que publicar una serie de artículos cortos en la misma revista especializada, ampliamente leída, puede tener un efecto mayor que difundir escritos de caso en una serie de revistas. Los productos (3) y (4) sólo son posibles de producir, junto con otras exigencias de la investigación, hacia el segundo y tercer años de un proyecto de tres. El metanivel más importante de las publicaciones deberá presentarse en forma de libro y aparecer en el cuarto año o después.

En esta parte del trabajo se ha hecho énfasis en el papel de distintos productos de investigación que ayudan al proceso inductivo de reconocimiento de pautas y construcción de teorías. Ahora discutiremos los puntos de la implementación final, es decir, las rutas hacia la realidad y la comprensión estructurada en el trabajo de estudio de caso longitudinal comparativo.

Las rutas hacia la realidad y la comprensión estructurada

Cualquiera que haya llevado a cabo una investigación de campo longitudinal, que haya trabajado en un equipo interdisciplinario usando el método de estudio de caso comparativo y que haya tratado de auxiliar a estudiantes de doctorado por medio de tal proceso de investigación,

sabrás que el problema central estriba en lidiar con la complejidad; primero que nada, capturar las complejidades del mundo real y posteriormente hacerlas comprensibles. Algunos no se libran del apabullante peso de la información, de la tarea de estructurar y clarificar, de los requerimientos de la conceptualización inductiva. El resultado es la muerte por asfixia de datos, el lento e inexorable hundimiento dentro de la alberca que empezó tan fresca, clara y atractiva y que ahora se ha convertido en una pegajosa masa de miel.

Más que extenderme en las causas de la complejidad, o en el proceso que lleva al agobio de datos en el investigador, dedicaré esta sección del trabajo a señalar algunas de las vías para evitar esa asfixia. Las nombro vías a la realidad y a la comprensión estructurada, y las ofrezco como fuente de estímulo para los académicos listos a arriesgarse y realizar investigaciones de campo comparativas y longitudinales en foros organizacionales. Muchas de las rutas se han mencionado implícitamente con anterioridad en este trabajo, y las reúno aquí para ofrecer un resumen enfático.

Pero antes de enlistar y discutir algunas de estas rutas para la comprensión estructurada conscientemente utilizadas en el CCSC, debemos ofrecer una caracterización general del proceso general de captura, y obtener algo comprensible de las complejidades de los datos de los estudios de caso longitudinales comparativos. Otros autores ya han descrito los elementos del proceso. Van Maanen (1988) denota un proceso de búsqueda de descripciones ricas y complejas, construyéndolas mediante la aplicación de las habilidades de detective investigador y luego ordenándolas y presentando ideas en una narrativa finalmente acabada. Strauss (1987) también se preocupa por capturar las descripciones complejas, pero es más explícito que Van Maanen (1988) en la manera en que esto se debe llevar a cabo. Al igual que Huberman y Miles (1983), Strauss (1987) es particularmente fuerte en los elementos operacionales de simplificación de datos complejos, a través de técnicas de reducción y presentación de los mismos, pero en consecuencia subestima la importancia de algunos otros elementos estratégicos del proceso, tales como la explicitación del marco de trabajo metaanalítico de los investigadores y el carácter de las proposiciones genéricas que se busca obtener. Ahora discutiré algunos de estos elementos más estratégicos.

El proceso general de captura de una realidad compleja y su estructuración involucra ciclos de expansión de la complejidad y de simplificación. Se necesitan periodos de incremento de la comple-

Figura 2. Algunas rutas a la comprensión estructurada en la investigación de campo longitudinal comparativa

1. Tener claros los objetivos de la investigación.
 - Construir sobre los puntos fuertes.
 - Estar alerta a las limitaciones.
2. Tener claros la unidad de análisis y las preguntas del estudio.
3. Conciliarse con el tiempo.
4. Explicitar su teoría del método.
5. Explicitar su metanivel analítico en el marco de trabajo.
6. Explicitar el carácter de las proposiciones genéricas que está buscando.
7. Identificar los temas analíticos a través de los cortes transversales en los datos.
8. Utilizar técnicas de reducción y presentación de datos.
9. Hacer declaraciones prescriptivas como una ayuda a la generalización analítica.
10. Explicitar las variedades y secuenciación de los productos de la investigación.

alidad y apertura para lograr apreciar la riqueza del asunto investigado. Sin embargo, la tensión que produce tal complejidad requiere de periodos de reducción y simplificación que, a su vez, exigen más verificación a través de una recolección de datos mayor y, posteriormente, una simplificación adicional a través de la construcción de marcos de trabajo y del reconocimiento de pautas. El reciente informe del Programa de Investigación Innovadora de Minnesota (Minnesota Innovation Research Program, MIRP) (Van de Ven, Angle y Poole, 1989) confirma la caracterización general del Centro sobre el proceso iterativo de la comprensión estructurada de la investigación de campo longitudinal.

La figura 2 enlista algunas rutas a la comprensión estructurada que el CCSC ha empleado conscientemente.

La lista de las 10 rutas arriba presentada no está de ningún modo completa, y yo invito a todos los colegas a enriquecerla a partir de su "aprender haciendo". En tanto está incompleta también puede ser idiosincrásica: la investigación es, después de todo, una actividad artesanal, de habilidades que confluyen, de conocimiento y de la posición de una persona ante un problema intelectual. Sin embargo, la lista también tiene una cualidad sistémica y generalizable ante eso: las cate-

gorías son lo suficientemente amplias para ser sujetas a interpretación y aplicación en muchas situaciones particulares. La lista cubre muchas de las actividades clave en el proceso de investigación: desde los objetivos y los fundamentos de inicio del proceso, hasta los resultados y la meta de probar el descubrimiento. Trabajo el punto del alcance de esta lista para subrayar que los problemas de sobrecarga de datos y el requerimiento de una comprensión estructurada no se limitan sólo a cuestiones de reducción y presentación de datos (Huberman y Miles, 1983). Los elementos operacionales, como la claridad acerca de la unidad de análisis, la conciliación con los tiempos, la identificación de temas analíticos y las técnicas de reducción, así como la presentación, son importantes. Sin embargo, el éxito en tales asuntos operacionales también estará condicionado por la atención que se preste a consideraciones más estratégicas, como la claridad en las metas de la investigación, la explicación de su teoría del método, su metanivel analítico en el marco de trabajo y sus proposiciones genéricas, así como las variedades y secuenciación del resultado de la investigación.

Para cualquier científico social es crucial tener claros los objetivos de la investigación. Esas metas incluyen:

- 1) Precisión en la medición.
- 2) Generalización sobre los actores y las situaciones.
- 3) Realismo del contexto.
- 4) Desarrollo teórico y conceptual.
- 5) Contribución a cuestiones particulares y generales de práctica y de política interna.

Dado el carácter limitado de nuestro conocimiento sobre el cambio en escenarios organizacionales y, en particular, de cómo tanta investigación es acontextual, ahistórica y aprocesal (Pettigrew, 1985a, 1987a, 1987b), ha llegado el momento de realizar estudios intensivos y contextualmente sensibles sobre el cambio. De este modo, damos primacía al realismo de contexto y al desarrollo teórico y conceptual como metas de la investigación y, por la muy particular naturaleza del proceso investigador en que nos embarcamos y por el tipo de datos que recolectamos, creamos algunas de las circunstancias para plantear y responder algunas de las cuestiones de práctica y de política interna. Como los contextualistas trabajan explícitamente para lograr las metas (3), (4) y (5), la investigación con ese carácter debería ser evaluada principalmente en torno de esos tres criterios. Por supuesto, el énfasis

dado a esas metas no descarta la utilización de medidas, de hecho la generación de medidas oportunas, esto es, inventadas y sensiblemente relacionadas con las sutilezas y los matices de un contexto o contextos particulares, ya que son una consideración importante para el estilo de investigación aquí descrito.

El tener metas claras en la investigación y el reconocer los puntos fuertes y las limitaciones de su enfoque preferido para investigar es una manera de establecer el marco de trabajo estratégico en torno de la misma. El enfoque estratégico también proviene de lo explícito de la teoría del método y del metanivel analítico en el marco de trabajo. Nuestra teoría contextualista del método se ha presentado en Pettigrew (1985b y 1985d), y se ha elaborado aún más en la primera sección de este trabajo. Nuestro metanivel analítico en el marco de trabajo —la exploración del cambio a lo largo del tiempo, a través del análisis interconectado de los contextos, del contenido y del proceso— es la base crítica para la coherencia intelectual en el Centro. El marco de trabajo ofrece una estructura analítica en un nivel más amplio, mas no una red teórica sobrerrestrictiva, y sí un espacio suficiente para ajustar los diseños de la investigación y las cuestiones por estudiar, en tanto uno se cambia de un área de contenido de cambio a otra. Además, ofrece un espacio intelectual para equipos de investigadores interdisciplinarios talentosos.

El enfocar la comprensión en un nivel estratégico también emana de las proposiciones genéricas que guían la investigación. Nuestras proposiciones genéricas se deducen de nuestro metanivel analítico en el marco de trabajo. En el diálogo entre investigadores sobre el desarrollo de temas analíticos y proposiciones generales, las demandas de declaraciones prescriptivas pueden ayudar a la simplificación. Si, por ejemplo, la tarea intelectual es comenzar a especificar los así llamados contextos receptivos y no receptivos para el cambio, las variables en juego se pueden clarificar preguntando: ¿qué características del contexto intraorganizacional tendría uno que cambiar en función de incrementar o disminuir el grado de receptividad al cambio en ese lugar en particular?

Por último, el enfoque estratégico se ofrece en proyectos particulares de investigación y, de hecho, a través del trabajo de un centro de investigación interdisciplinaria, al ser explícito acerca de las variedades y secuenciación del resultado de la investigación. Esto ya se discutió en detalle en otra parte de este trabajo. Nuestra meta es producir artículos y libros de metanivel, fundamentados en el diseño de pautas

empíricas a través de los casos y en la elaboración teórica, pero sabemos que no podemos ir de la cronología a la redacción de los metaniveles analíticos de un salto. De hecho, cuidadosamente secuenciado, el registro escrito constante es una parte crucial del proceso iterativo, inductivo y deductivo que se describe en este trabajo.

Al virar a mecanismos más operacionales para estructurar la comprensión, me refiero nuevamente al texto excepcionalmente claro y pragmático que al respecto hacen Huberman y Miles (1983), Miles y Huberman (1984) y Strauss (1987). Las técnicas de reducción y presentación de datos son mecanismos muy importantes para estructurar y de ese modo simplificarlos. La reducción de pautas es un proceso intelectual crítico para todos los que toman parte en el trabajo de estudio de caso longitudinal comparativo.

Claro está que la reducción de pautas no es algo que sólo ocurre durante la recolección de datos y después. Como ya lo subrayé, ningún investigador de calidad empieza con la mente en blanco esperando que se le llene de pruebas. Desde nuestro punto de vista, el trabajo del estudio de caso comparativo no se apoya solamente en la inducción. Un vínculo crucial entre el elemento deductivo de la especificación de las teorías del método, del metanivel analítico en el marco de trabajo y del carácter de las proposiciones genéricas, así como de los elementos inductivos de la recolección de datos, su presentación y elaboración teórica, es la creación y el uso de la entrevista pro forma.

Utilizamos pro formas, diagramas de flujo de la cronología, matrices, gráficas, cuadros, listas de factores con juicios sobre la importancia relativa, así como toda la gama de herramientas comunes con que cuenta el investigador. Una característica clave de que echa mano Strauss (1987) es el uso de memorandos dentro del equipo, tanto para sugerir primeras interpretaciones de la cronología como para señalar marcos de trabajo conceptuales emergentes y construir ideas teóricas. Nosotros utilizamos un enfoque similar. Las pro formas están explícitamente relacionadas con el metanivel analítico inicial del marco de trabajo. Se operacionalizan a través de las discusiones y debates en el equipo, y se prueban y refinan en el campo durante la recolección inicial de datos. Tales pro formas operacionalizan el contexto, el contenido y el marco de trabajo del proceso, ligándolos a los temas específicos de tal estudio. Se deberá tener cuidado al verificar el nivel *qué* de la información, en este punto probablemente establecido por el análisis de archivo, pero para salir de ese *qué* o de la cronología del cambio habrá que empezar a elaborar un panorama del *porqué* y del *cómo* del cambio.

Para el lector interesado, algunos detalles sobre las pro formas se publicaron en Pettigrew, Whipp y Rosenfeld (1989).

3. Lecciones para futuras investigaciones longitudinales sobre el cambio

La investigación longitudinal en las ciencias sociales siempre la ha realizado una minoría. En el campo particular del análisis de la organización, las carreras académicas no han dado cabida a la investigación procesal acerca del qué, del porqué y del cómo de las organizaciones en acción.

Sin embargo, se han elaborado gráficas de estrategias longitudinales en las ciencias sociales. Impulsados por el entonces Consejo (Británico) para la Investigación en Ciencias Sociales, Wall y Williams (1970) elaboraron una útil revisión de la literatura hasta fines de los años sesenta. Recientemente, Goldstein (1979) y después Tuma y Hannan (1984) establecieron algunos de los problemas teóricos y prácticos en la realización de estudios longitudinales del desarrollo y del cambio. En los campos más estrechos del análisis organizacional y de la estrategia de negocios, las revisiones de Kimberly (1976) y Miller y Friesen (1982) también han resultado ser útiles, al igual que el trabajo de Boruch y Pearson (1988) sobre encuestas longitudinales.

Aunque aún es poco común la publicación sobre la investigación longitudinal en organizaciones, ésta parece incrementarse, y hay gran variedad en lo que se estudia, en el cómo se lleva a cabo y cómo se da a conocer. De manera empírica, la década de los ochenta nos ha traído estudios de series de tiempo de los procesos de cambio estratégico (Pettigrew, 1985a; Edstrom, 1986; Johnson, 1987; Child y Smith, 1987). Whipp y Clark (1986) produjeron estudios longitudinales del proceso de innovación del diseño. Temas tales como ideologías (Engwall, 1985), toma de decisiones (Lucas, 1987), procesos políticos (Feldman, 1987) y estructura organizacional y estrategia (Mintzberg y Walters, 1982) han atraído la investigación longitudinal. Aunque los estudios mencionados han tendido a usar estudios de caso comparativos o aislados, utilizando frecuentemente datos de tiempo real e histórico o sólo histórico, otros estudios han empleado encuestas repetidas (Brousseau, 1987) y cuasiexperimentos (Wall *et al.*, 1986).

Inmerso en esta estimulante variedad de trabajos, este documento ha echado mano de algo de lo aprendido de un gran programa de in-

vestigación sobre el cambio, utilizando estudios de caso longitudinales comparativos. Este trabajo ha subrayado la necesidad de conceptualizar el proceso de investigación de manera real y precisa. Hemos definido la investigación como un proceso iterativo que involucra fases de observación, de inducción, de deducción, de verificación y de más observación. La reducción de la complejidad se ha definido como un proceso de múltiples niveles, como la cuestión de clarificar todas las metas de la investigación, las unidades de análisis y las preguntas del estudio. Pero más profundo que eso está la claridad intelectual y lo explícito de la teoría del método que, junto con la disponibilidad del metanivel analítico en el marco de trabajo, son necesarios para guiar la investigación. Finalmente, debemos dedicar atención a la importancia del tiempo en la investigación longitudinal; a las reglas de decisión que dan cuenta de nuestra selección del sitio de la investigación; al cómo y al por qué estructuramos los productos de la investigación, y a algunos de los métodos de reducción y presentación de datos empleados en nuestra investigación.

Hay dos asuntos finales cruciales y prácticos por señalar, donde se pueden aprender lecciones de nuestra experiencia. El primero se relaciona con las consideraciones éticas al realizar una investigación de campo longitudinal. El segundo lo constituyen las consideraciones administrativas al manejar una comunidad de investigadores.

Consideraciones éticas

Hace 40 años, en un trabajo titulado "The Strengths of Industrial Sociology" (Los puntos fuertes de la sociología industrial), George Homans expresó que "la gente que escribe sobre metodología frecuentemente olvida que es un asunto de estrategia, no de moral. No hay ni buenos ni malos métodos, sino solamente métodos que son más o menos efectivos en circunstancias particulares para alcanzar los objetivos en el camino hacia una meta distante" (Homans, 1949, p. 330). Homans está, por supuesto, totalmente acertado en un aspecto: la elección de la metodología es contingente en los problemas y cuestiones en estudio y en el estado de desarrollo de cualquier cuerpo de conocimiento. Las opciones también estarán limitadas por el presupuesto y el tiempo, por los caprichos en la selección del lugar y por las diferencias individuales entre los miembros del equipo de investigación y las personas en los sitios por estudiar con quienes haya que relacionarse. Aunque dudo

que Homans haya querido decir eso, estaría mal sugerir que el aspecto contingente y estratégico de la selección del método indicaba que tales selecciones fueran amorales. Hay muchas consideraciones éticas planteadas por el tipo de trabajo de campo recomendado en este documento. Estas cuestiones éticas se relacionan particularmente con la delantera de la investigación: cómo las expectativas y los contratos se ubican entre el organismo patrocinador, entre los investigadores, y entre los investigadores y los entrevistados. También hay asuntos éticos importantes en el reunir y utilizar información altamente sensible acerca de los procesos de largo plazo sobre la selección estratégica y el cambio.

La búsqueda de lecciones a partir de la experiencia no puede ser sólo una estrategia o un ejercicio táctico. Pero uno tampoco debería verse arrastrado por el tipo de imperativos morales que Homans pudo haber evitado. Un tema de este trabajo es que la investigación es una actividad artesanal. No es solamente la aplicación de un conjunto formal de reglas y técnicas. Una actividad así implica la aplicación de habilidades, de conocimiento y que la persona se adapte a distintos lugares. Dentro de estas locaciones, los juicios individuales se hacen en el contexto de un sistema más amplio de reglas colectivas y de comunicación. Incluso si los métodos recomendados en este trabajo se hubiesen codificado y redactado (y hay mucho trabajo productivo por hacer en esa dirección), aún se requerirían las habilidades artesanales para interpretar y aplicar tales codificaciones, de acuerdo con los matices particulares y las sutilezas de cada proyecto de investigación y su lugar. Strauss (1987) es muy claro en esto: no hay reglas simples y generales que puedan aplicarse de manera estandarizada.

Los investigadores también están involucrados en un proceso artesanal con requerimientos éticos. También están en el negocio de la perspectiva. Puesto que tenemos datos contextualmente profundos y longitudinalmente ricos de nuestros lugares de investigación, tratamos de negociar el derecho a usar los nombres reales de nuestras organizaciones sede. Los nombres de individuos se han empleado en publicaciones de investigaciones, pero también conservamos el anonimato de los encuestados mediante el uso de seudónimos. Ha habido ocasiones en que las intenciones futuras de los individuos se han excluido de las publicaciones para proteger sus intereses profesionales. Sin embargo, como intenté mostrar en Pettigrew (1973 y 1985a), estar en el negocio de la perspectiva no implica producir versiones saneadas de la toma de decisiones o de los procesos de cambio. La base moral de

lo que hacemos está ligada a los puntos clave, tales como la libre elección para participar de todos los entrevistados, el respeto para todas las personas y todos los puntos de vista, el compromiso de actividades en la parte frontal de la investigación y una relación abierta y recíproca entre los investigadores y sus organizaciones sede.

La reciprocidad es un factor que guía nuestro trabajo. Los científicos sociales no tienen un derecho supremo a que se les dé acceso a una institución o a alguien dentro de ella. La investigación longitudinal es muy exigente con el equipo de investigación y puede serlo aún más con la organización sede. El ofrecer reciprocidad por el acceso a través de llevar a cabo una investigación en los talleres de acción no sólo es un acto instrumental sano para aumentar sus posibilidades de entrada, y un requerimiento técnico inteligente para probar la validez de sus interpretaciones, sino también un signo claro de respeto hacia su nuevo compañero. Nosotros estamos conscientes y abiertos acerca de la reciprocidad cuando firmamos un contrato con nuestras organizaciones sede. También llegamos a acuerdos explícitos acerca de la publicación, la confidencialidad y el consentimiento para participar.

Todos los trabajos se envían a la organización sede antes de su publicación. Esto es para asegurarnos de que no estamos cometiendo errores factuales o divulgando información de valor comercial para competidores. También somos cuidadosos en respetar la información que llega a nuestras manos para comprender el trasfondo y con la condición de que no debe ser empleada públicamente, ya sea de forma atribuible o no atribuible. Escuchamos y respetamos comentarios que puedan no concordar con nuestras interpretaciones de los eventos, pero retenemos el control editorial. Inclusive con la información de alto nivel, y frecuentemente muy delicada, que tenemos y quisiéramos publicar, hemos tenido pocos casos de grandes desacuerdos interpretativos. Esto se debe a que raramente sorprendemos a la organización sede con material conflictivo, ya que damos salida a las interpretaciones y las discutimos a medida que se van presentando.

La confidencialidad es un asunto importante en el Centro. Todas las copias de los materiales de las investigaciones se centralizan y se guardan bajo llave. Estos datos sólo se ponen a la disposición de los miembros del equipo de investigación del proyecto particular del que provienen los datos. Las solicitudes de que alguien ajeno al equipo tenga acceso a ellas se consideran caso por caso. En una ocasión, las entrevistas grabadas se pusieron a la disposición de un investigador contratado por una de nuestras organizaciones sede para preparar un

historial de los negocios de esa empresa. Las cintas se le proporcionaron únicamente después de que los entrevistados consintieron en ello. Las cintas se retuvieron dentro de las premisas del Centro para su escrutinio por el historiador de negocios en cuestión.

El consentimiento informado es, por supuesto, un asunto moral de múltiples niveles. El consentimiento para el acceso se negocia en relación con un grupo particular de expectativas. Sin embargo, los individuos pueden y deben tener el derecho de no cooperar con nuestro equipo investigador. Esto se respeta. Gran parte de nuestras entrevistas se graba y esto obviamente se hace con consentimiento. Las prácticas varían, pero algunos miembros de nuestro personal aclaran al entrevistado que tiene el control absoluto de la grabadora y que la puede apagar cuando lo desee. Para algunos de nuestros entrevistados no es necesaria tal aclaración.

Manejo de una comunidad de investigadores

Por último, me extenderé en algunos de los puntos sobre el manejo de una comunidad de investigadores. Aquí el lector puede percibir un carácter experimental, no sólo por los peligros naturales de extraer lecciones de un centro de investigación localizado dentro de una cultura académica particular de la escuela de negocios en una universidad del Reino Unido, sino también porque parece que otros investigadores han escrito muy poco sobre este tema. Uno de los pocos trabajos tangencialmente relevantes que pude encontrar sobre el tema del manejo de una comunidad de investigadores es el de Angle y Hudson (1986). Este trabajo presenta datos del grupo de investigación del Programa de Investigación Innovadora de Minnesota (MIRP) y tiene que ver más con los motivos de los académicos para incorporarse a tareas de investigación colectiva que con los problemas del manejo de quienes deciden incorporarse.

Después de expresar ese carácter experimental, hay seis puntos que me gustaría resaltar en el siguiente orden: liderazgo y coherencia; establecimiento de estándares y productividad; construcción del equipo; motivación y recompensas; desarrollo personal, y la necesidad, por parte del centro de investigación en cuestión, de tener una política externa efectiva.

Pero antes, cabe hacer uno o dos comentarios acerca de la estructura y base financiera del CCSC para dar contexto a estos seis puntos.

El Centro es una organización autónoma para la investigación dentro de la Escuela de Negocios de Warwick, en la Universidad de Warwick. El director del Centro es profesor de la Escuela y es el único miembro permanente y vitalicio del Centro. El resto del personal lo conforman académicos experimentados, la mayoría con grados doctorales. El equipo profesional tiene contratos por dos o tres años. Casi todos los de mayor categoría tienen contratos que se amplían más allá del original, pero que serían rescindidos si el Centro se viera en dificultades financieras. Éste no cuenta con apoyo de este tipo por parte de la Universidad y tiene que generar sus recursos financieros a partir de subsidios de investigación, contratos y otras formas de patrocinio. El CCSC ha generado 2.5 millones de libras esterlinas entre 1985 y 1990 y ahora está compuesto por un grupo de diez profesionales y dos empleados para el trabajo administrativo y secretarial.

El liderazgo y la coherencia es un requerimiento crítico para la mayoría de las organizaciones. Es especialmente importante para un centro de investigación interdisciplinaria en las ciencias sociales que tiene que generar y mantener una base sólida de financiamiento. Para el punto de la coherencia es central la existencia de una idea de investigación académicamente fundamentada y políticamente relevante (en nuestro caso, lo es el estudio de la estrategia corporativa y el cambio), junto con el producto que abogue por esa idea. Como lo he argumentado en otros textos (Pettigrew, 1987a, 1987b y 1987c), el cambio estratégico no puede ser estudiado efectivamente en tanto esté limitado por la miopía de cualquier disciplina en particular. Por lo tanto, el Centro ha reclutado individuos con doctorados en análisis organizacional, historia moderna, política social, sociología y psicología. Pero con un tema interdisciplinario y un equipo multidisciplinario la incoherencia hace señas. Aquí hemos descubierto que es crucial el metanivel analítico del marco de trabajo. El esquema de contexto-contexto-proceso proporciona un marco general para nuestro trabajo, que se puede usar para estudiar diversas áreas de contenido del cambio de manera teóricamente no restrictiva. Con elementos de un lenguaje común y trayendo los puntos fuertes de los fundamentos de disciplinas particulares, los pequeños equipos de individuos pueden operacionalizar, moldear y desarrollar nuestro metanivel analítico del marco de trabajo, de acuerdo con los temas intelectuales y los marcos organizacionales de diferentes proyectos empíricos.

El tamaño del centro de investigación repercute obviamente en el liderazgo y la coherencia. El personal del Centro ha discutido este

asunto y la perspectiva prevaleciente es que una vez que el grupo interdisciplinario crece a más de 12 o 15 profesionistas, la formación de subgrupos puede perfectamente empezar a debilitar el trabajo general del equipo y la conciencia colectiva. Un grupo de 15 personas también implica más proyectos y un mayor distanciamiento entre el director de los lugares individuales y del trabajo del proyecto, e incluso mayores presiones en la esfera de la recolección de fondos y de la administración. Una forma de lidiar con el problema administrativo es dar más apoyo de ese tipo al director (hoy requerido por todos los grandes centros del Consejo de Investigación Social y Económica del Reino Unido [Economic and Social Research Council]). En el CCSC hemos decidido enfrentar los problemas de tamaño haciendo que nuestro grupo tenga entre 10 y 12 personas.

Administrar el equilibrio entre la diversidad intelectual y la coherencia es una cosa, mezclarse con diferentes personalidades y estilos es otra. Este problema potencial se maneja asegurando a los miembros del equipo que se les auxiliará a reclutar a sus colegas y dando a los equipos del proyecto espacio para desarrollar su propio *modus operandi* en las primeras fases de nuevos proyectos. Ya que los individuos llegan a ser muy dependientes entre ellos para el éxito de los proyectos individuales, las decisiones sobre la selección se tornan críticas. Sabemos que las habilidades del conceptualismo inductivo son críticas en el trabajo de estudio de casos, pero también lo son las habilidades de escritura de alto nivel. Sin embargo, el trabajo de campo no se completará sin sus habilidades social y política equivalentes, y estos requisitos tienen que mezclarse para proporcionar ventajas complementarias a lo largo del equipo del proyecto y del Centro. Puede ser obvio, pero las decisiones sobre la selección son muy importantes.

El establecimiento de estándares es una tarea para todos los miembros de mayor categoría del Centro. Ellos son los modelos a seguir para otros y, a través de observaciones discretas y sutiles, así como a través de la asignación de tareas compartidas en el campo de trabajo, los miembros experimentados pueden proporcionar claridad acerca de expectativas y conductas. La mejor práctica acerca de cómo escribir un estudio de caso, cómo negociar el acceso o cómo preservar la libertad académica, al tiempo que se reflexiona sobre las preocupaciones de los entrevistados, se discuten abiertamente en las reuniones del Centro y en conversaciones bilaterales. Muchas de las partes interesadas influyen en los estándares de calidad y cantidad de los productos de la investigación. La función del director es crear una cultura

de alto rendimiento en donde los individuos reconozcan, identifiquen y sean premiados por el éxito. Esto se puede hacer reconociendo públicamente los éxitos y por medio de procesos formales de promoción.

La construcción del equipo es más fácil cuando el líder puede escoger su propio equipo y cuando la pauta del trabajo diario requiere del esfuerzo del equipo. Sin embargo, como todos sabemos, los equipos no siempre se desarrollan fuera de los sitios de trabajo que los requieren. La construcción del equipo es un asunto sutil y cambiante, además de difícil de articular con rapidez. Nosotros impulsamos tanto la formación de equipos en el Centro y los niveles de trabajo de los mismos, y encontramos que ambos se necesitan uno al otro. Los equipos de proyectos desarrollan su propio *modus operandi* y crean su propio espacio y éxitos. En un Centro de nuestro tamaño, esto ayuda más de lo que desmerece al sentimiento general de identificación con el equipo mayor. No obstante, tenemos juntas regulares en el Centro, reuniones sociales y conferencias conjuntas, mismas que construyen y mantienen un sentimiento de trabajo de equipo. También hemos encontrado que dos de nuestras secretarías han desempeñado un papel invaluable al mantener al Centro unido, y este papel se ha reconocido y estimulado.

El cálculo motivacional en un centro de investigación emana del marco de trabajo del contexto proporcionado por los puntos ya expuestos. La creatividad intelectual se auxilia al identificarse con una idea de la investigación amplia y clara, y una estructura analítica que ayuda a operacionalizar tal idea. Si la idea de la investigación ha sido exitosamente apoyada dentro y fuera de la Universidad, y al menos los equipos parcialmente autoseleccionados pueden ver sus contribuciones vinculadas a esos éxitos, hay un contexto productivo sobre el cual edificar. Un posible desgaste de motivación y de energía en un centro dedicado a la investigación longitudinal es el largo proceso de recolección de datos, así como los posibles retrasos en la publicación, con sus efectos consecuentes en los avances académicos. Este problema se ha discutido y manejado de tres maneras. Primero, clarificando una gama de resultados a partir de la investigación longitudinal, ligada a lo que se puede producir en términos reales, durante las diferentes fases del trabajo. Segundo, demostrando que las publicaciones académicas especializadas sólidas se pueden entregar durante el trabajo longitudinal y no sólo al final. Y, tercero, acordando y haciendo los arreglos para que el personal más novato de la investigación tenga prioridad en las situaciones de autoría dual o múltiple durante el contrato de la investigación, en tanto los investigadores principales obtienen sus recono-

cimientos en las publicaciones hacia el final del ciclo de vida de los proyectos.

En el Centro se ha dado atención explícita al desarrollo personal de los miembros. Para algunos esto ha significado extender su papel dentro de iniciativas empresariales y de tareas de conducción de proyectos. Para otros, ha significado trabajar simultáneamente en dos o más proyectos relacionados. Para otros más, el desarrollo personal ha significado promoción dentro y fuera de la Universidad. Un enfoque clave para el desarrollo personal han sido las habilidades para desarrollar presentaciones. El programa de conferencias del Centro y la investigación en talleres de acción ha sido una exigencia y fuente de incremento de la confianza personal de los miembros.

Finalmente, ningún centro de investigación puede sobrevivir y florecer sin límites permeables y sin una "política externa" efectivamente implementada para manejar relaciones a lo largo de esos límites. Aquí, el papel del director es decisivo como recolector de fondos, como constructor de la red de trabajo, como escucha y como vendedor de los servicios del Centro. Pero los juicios sobre el entorno y la acción tienen que ser una tarea colectiva, como una parte explícita y bienvenida del papel de cada uno. Esto es aceptado en el Centro. Cada uno ha crecido en una generación académica dentro del Reino Unido en donde la calidad, la relevancia, la reciprocidad y la autosuficiencia se han erigido como valores y como prerrequisitos necesarios para el éxito. Pero la exhortación y la aceptación de valores en surgimiento no son suficientes. Operacionalmente, nuestra "política externa" implica crear una Junta Consultora experimentada de académicos y formuladores de políticas; un consorcio de 10 organizaciones para proporcionar apoyo financiero al Centro por un periodo de 5 años, más los papeles de enlace designados para cada miembro del Centro con organizaciones específicas. Pero como todos sabemos, ninguna estrategia de servicio al cliente se puede apoyar completamente en las ventas. A final de cuentas, el éxito depende de la entrega de resultados respetados por los interesados clave en el entorno del Centro. Eso significa trabajar con —y de hecho ayudar a crear— los muchos y variados estándares que enfrenta un centro de investigación académica en el campo de la administración a fines de los años ochenta y principios de los noventa. En ese proceso, la calidad del talento humano disponible es primordial. Pero aunque las condiciones necesarias para la administración efectiva de un centro de investigación involucren una combinación juiciosa de ideas de investigación fundamentadas, un personal talentoso, liderazgo,

coherencia y una organización sana, en la parte superior de la lista de las condiciones suficientes deben estar la energía y el compromiso de todo el equipo.

Referencias bibliográficas

- Abbott, A. (1990), "A Primer on Sequence Methods", *Organization Science*, vol. 1, núm. 4.
- Angle, H. L. y R. L. Hudson (1986), *The Minnesota Innovation Research Program: Collective Action in an Individualist Culture?*, Strategic Management Research Centre, Universidad de Minnesota (Discussion Paper, 57).
- Berg, P. O. (1979), *Emotional Structures in Organizations, A Study of the Process of Change in a Swedish Company*, Lund, Student Literature.
- Boruch, R. F. y R. W. Pearson (1988), "Assessing the Quality of Longitudinal Surveys", *Evaluation Review*, vol. 12, núm. 1, pp. 3-58.
- Brousseau, K. R. (1978), "Personality and Job Experience", *Organizational Behavior and Human Performance*, vol. 22, núm. 2, pp. 235-252.
- Burgess, R. G. (1984), *In the Field: An Introduction to Field Research*, Londres, Allen & Unwin.
- Burrell, G. y G. Morgan (1979), *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, Londres, Heinemann.
- Child, J. y C. Smith (1987), "The Context and Process of Organizational Transformation: Cadbury Limited in Its Sector", *Journal of Management Studies*, vol. 24, núm. 6, pp. 565-594.
- Edstrom, A. (1986), "Leadership and Strategic Change", *Human Resource Management*, vol. 25, núm. 4, pp. 581-606.
- Elchardus, M. (1988), "The Rediscovery of Chronos: The New Role of Time in Sociological Theory", *International Sociology*, vol. 3, núm. 1, pp. 35-59.
- Engwall, L. (1985), *Organizational Drift as a Response to Resource Dependence*, Suecia, Departamento de Administración de Negocios, Universidad de Uppsala (Documento de trabajo).
- Featherman, D. L. y R. M. Lerner (1985), "Ontogenesis and Sociogenesis: Problematics for Theory and Research about Development and Socialisation Across the Lifespan", *American Sociological Review*, vol. 50, núm. 5, pp. 659-676.
- Feldman, S. P. (1987), "The Cross-roads of Interpretation: Administration in Professional Organization", *Human Organization*, vol. 46, núm. 2, pp. 95-102.
- Ferlie, E. y A. M. Pettigrew (1988), "AIDS: Responding to Rapid Change", *Health Service Journal*, 1 de diciembre, pp. 1422-1424.

- Ferlie, E. y A. M. Pettigrew (1990), "Coping with Change in the NHS: A Frontline Districts Response to AIDS", *Journal of Social Policy*, vol. 19, núm. 2, pp. 191-220.
- Giddens, A. (1979), *Central Problems of Social Theory*, Londres, McMillan.
- Glaser, B. y A. Strauss (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies of Qualitative Research*, Londres, Wiedenfeld y Nicholson.
- Goldstein, H. (1979), *The Design and Analysis of Longitudinal Studies*, Londres, Academic Press.
- Hardy, C. (1985), *The Management of Organizational Closure*, Aldershot, Gower Press.
- Hendry, C. y A. M. Pettigrew (1986), "The Practice of Strategic Human Resource Management", *Personnel Review*, vol. 15, núm. 5, pp. 3-9.
- (1987), "Banking on HRM to Respond to Change", *Personnel Management*, 2 de noviembre, pp. 29-32.
- Hendry, C., A. M. Pettigrew y P. R. Sparrow (1989), "Linking Strategic Change, Competitive Performance and Human Resource Management: Results of a UK Empirical Study", en R. M. Mansfield (ed.), *New Frontiers of Management*, Londres, Routledge.
- Hickson, D. J., D. J. Butler, D. J. Cray, G. R. Mallory y D. C. Wilson (1986), *Top Decisions: Strategic Decision Making in Organization*, Oxford, Basil Blackwell.
- Homans, G. C. (1949), "The Strengths of Industrial Sociology", *American Journal of Sociology*, vol. 54, pp. 330-339.
- Huberman, A. M. y M. B. Miles (1983), "Drawing Valid Meaning from Qualitative Data: Some Techniques of Data Reduction and Display", *Quality and Quantity*, vol. 17, pp. 281-339.
- Johnson, G. (1987), *Strategic Change and the Management Process*, Oxford, Basil Blackwell.
- Kervasdoue, J. y J. R. Kimberly (1979), "Are Organization Structures Culture Free?", en G. England et al. (eds.), *Organizational Functioning in a Cross-Cultural Perspective*, Kent State University Press.
- Kimberly, J. R. (1976), "Issues in the Design of Longitudinal Organizational Research", *Sociological Methods and Research*, vol. 4, núm. 3, pp. 321-347.
- Ladurie, E. Leroy (1979), "The Event and the Long Term in Social History: The Case of the Chouan Uprising", en E. Leroy Ladurie, *The Territory of the Historian*, Londres, Harvester Press.
- Lerner, R. M. y M. B. Kauffman (1985), "The Concept of Development in Contextualism", *Developmental Review*, vol. 5, pp. 309-333.
- Lucas, R. (1987), "Political-Cultural Analysis of Organizations", *Academy of Management Journal*, vol. 12, núm. 1, pp. 144-156.
- Mancuso, J. C. y S. G. Ceely (1980), "The Self as Memory Processing", *Cognitive Therapy and Research*, vol. 4, núm. 1, pp. 1-25.
- McKee, L. y A. M. Pettigrew (1988a), "The Management of Change in the NHS: Bromsgrove and Redditch DHA", CCSC, Universidad de Warwick (informe de investigación sin publicar).
- (1988b), "Managing Major Change", *Health Service Journal*, 17 de noviembre, pp. 1358-1360.
- Miles, M. y A. M. Huberman (1984), *Qualitative Data Analysis*, Beverly Hills, Sage.
- Miller, D. y P. M. Friesen (1982), "The Longitudinal Analysis of Organizations: A Methodological Perspective", *Management Science*, vol. 28, núm. 9, pp. 1013-1034.
- Mintzberg, H. y J. Walters (1982), "Tracking Strategy in the Entrepreneurial Firm", *Academy of Management Journal*, vol. 25, pp. 465-499.
- Morgan, G. (1986), *Images of Organization*, Beverly Hills, Sage.
- Pepper, S. C. (1942), *World Hypotheses*, Berkeley, University of California Press.
- Perrow, C. (1984), *Normal Accidents, Living in High Risk Technologies*, Nueva York, Basic Books.
- Pettigrew, A. M. (1973a), *The Politics of Organizational Decision Making*, Londres, Tavistock.
- (1973b), "Occupationalization Specialization as an Emergent Process", *Sociological Review*, vol. 21, núm. 2, pp. 255-278.
- (1975), "Strategic Aspects of the Management of Specialist Activity", *Personnel Review*, vol. 4, pp. 5-13.
- (1979), "On Studying Organizational Cultures", *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, núm. 4, pp. 570-581.
- (1985a), *The Awakening Giant: Continuity and Change in ICI*, Oxford, Basil Blackwell.
- (1985b), "Contextualist Research: A Natural Way to Link Theory and Practice", en E. E. Lawler (ed.), *Doing Research That Is Useful in Theory and Practice*, San Francisco, Jossey Bass.
- (1985c), "Examining Change in the Long Term Context of Politics and Culture", en J. M. Pennings (ed.), *Organizational Strategy and Change*, San Francisco, Jossey Bass.
- (1985d), "Contextualist Research and the Study of Organizational Change Processes", en E. Mumford et al. (eds.), *Research Methods in Information Systems*, Amsterdam, North Holland.
- (1987a), "Theoretical, Methodological, and Empirical Issues in Studying Change: A Response to Starkey", *Journal of Management Studies*, vol. 24, pp. 420-426.
- (1987b), "Context and Action in the Transformation of the Firm", *Journal of Management Studies*, vol. 24, núm. 6, pp. 649-670.
- (1987c) (ed.), *The Management of Strategic Change*, Oxford, Basil Blackwell.
- Pettigrew, A. M., C. Hendry y P. R. Sparrow (1989), *Training in Britain:*

- Employers' Perspectives on Human Resources*, Londres, Her Majesties Stationery Office.
- Pettigrew, A. M., L. McKee y E. Ferlie (1988a), "Understanding Change in the NHS", *Public Administration*, vol. 66, otoño, pp. 297-317.
- (1988b), "Wind of Change Blows through the NHS", *Health Service Journal*, 3 de noviembre, pp. 1296-1298.
- (1989), "Strategic Change in the NHS: The Role of Context and Action", *Health Service Journal*, 12 de febrero, pp. 200-203.
- Pettigrew, A. M., R. Whipp y R. Rosenfeld (1989), "Competitiveness and the Management of Strategic Change Processes: A Research Agenda", en P. K. M. Tharakan y A. Francis (eds.), *The Competitiveness of European Industry: Country Policies and Company Strategies*, Londres, Routledge.
- Pettigrew, A. M. y R. Whipp (1990), *Managing Change for Competitive Success*, Oxford, Basil Blackwell.
- Pettigrew, A. M., E. Ferlie y L. McKee, "Managing Strategic Change in the NHS", Oxford, Basil Blackwell (en preparación).
- Quinn, J. B. (1980), *Strategies for Change: Logical Incrementalism*, Homewood, Ill., Irwin.
- Ranson, S., C. R. Hinings y R. Greenwood (1980), "The Structuring of Organization Structures", *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, núm. 1, pp. 1-18.
- Rosenfeld, R., R. Whipp y A. M. Pettigrew (1989), "Processes of Internationalization: Regeneration and Competitiveness", *Economia Aziendale*, vol. VII, núm. 1, abril, pp. 21-47.
- Schon, D. A. (1983), *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Londres, Temple Smith.
- Sparrow, P. R. y A. M. Pettigrew (1987a), "Britain's Training Problems: The Search for Strategic Human Resources Management Approach", *Human Resource Management*, vol. 26, núm. 1, pp. 109-127.
- (1988a), "Contrasting HRM Responses in the Changing World of Computing", *Personnel Management*, vol. 20, núm. 2, pp. 40-45.
- (1988b), "How Halfords Puts Its HRM into Top Gear", *Personnel Management*, vol. 20, núm. 6, pp. 30-34.
- (1988c), "Strategic Human Resource Management in the UK Computer Supplier Industry", *Journal of Occupational Psychology*, vol. 61, núm. 1, pp. 25-42.
- Strauss, A. (1987), *Qualitative Analysis for Social Scientists*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tuma, N. B. y M. Hannan (1984), *Social Dynamics*, Orlando, Academic Press.
- Tushman, M. y E. Romanelli (1985), "Organizational Evolution: A Metamorphosis Model of Convergence and Reorientation", en L. Cummings y B. Staw (eds.), *Research in Organizational Behavior*, Greenwich, JAI Press.
- Van de Ven, A. H., H. L. Angle y M. S. Poole (1989), *Research on the Man-*

- agement of Innovation: The Minnesota Studies*, Nueva York, Ballinger/Harper & Row.
- Van Maanen, J. (1983) (ed.), *Qualitative Methodology*, Beverly Hills, Sage.
- (1988), *Tales of the Field: On Writing Ethnography*, Chicago, University of Chicago Press.
- Wall, T. D., N. J. Kemp, P. R. Jackson y C. W. Clegg (1986), "Outcomes of Autonomous Work Groups: A Long-term Field Experiment", *Academy of Management Journal*, vol. 29, núm. 2, pp. 280-304.
- Wall, T. D. y H. L. Williams (1970), *Longitudinal Studies and the Social Sciences*, Londres, Heinemann.
- Whipp, R., A. M. Pettigrew y P. R. Sparrow (1989), "New Technology, Competition and the Firm: A Framework for Research", *International Journal of Vehicle Design*, vol. 10, núm. 4, pp. 453-469.
- (1988), "A Time to Every Purpose: An Essay on Time and Work", en P. Joyce (ed.), *The Historical Meanings of Work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Whipp, R. y P. Clark (1986), *Innovation and the Auto Industry*, Londres, Frances Pinter.
- Whipp, R., R. Rosenfeld y A. M. Pettigrew (1989), "Culture and Competitiveness: Evidence from Mature UK Industries", *Journal of Management Studies*, vol. 26, núm. 6, pp. 561-585.
- Wilson, C. S. y T. Lupton (1959), "The Bank Rate Tribunal: The Social Background and Connections of Top Decision Makers", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 27, pp. 30-51.
- Yin, R. K. (1984), *Case Study Research: Design and Methods*, Beverly Hills, Sage.

Gestión regional y local

Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas

Peter M. Ward

Uno de los objetivos de este artículo es tratar de compensar el desequilibrio que existe en la literatura actual sobre megaciudades. El enfoque que propongo se centra, en concreto, en cómo se administran y gobiernan las megaciudades. Con demasiada frecuencia las estructuras de gobierno de una ciudad se dan por hecho o se ignoran por completo. Los estudiosos que han analizado las megaciudades lo han hecho, por lo general, a través de una o más ópticas. En primer lugar, han observado el papel de una megaciudad dentro de la economía general, casi siempre desde el punto de vista de su importancia como centro de producción, de control o financiero. Ejemplos importantes al respecto son la hipótesis generadora de Friedmann sobre las “ciudades mundo” y, más recientemente, el trabajo de Sassen (1991, 1995) sobre Nueva York, Londres y Tokio. Un segundo enfoque ha consistido en examinar la reestructuración de estas ciudades, especialmente el de-

El autor es director del Mexican Center of the Institute of Latin American Studies, UT. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

Agradezco la ayuda de varias personas en la preparación de los materiales del estudio de caso sobre el que se basó esta discusión. A cada una se le solicitó llenar un formulario sobre “su” megaciudad: organización político-administrativa, bases de legitimidad del gobierno, estructura gubernamental, principales actividades de las diferentes instancias de gobierno, tendencias hacia la privatización, arreglos financieros de la ciudad y distribución de los ingresos, etc. Estas personas fueron: Luis Ainstein, Henry Dietz, Óscar Figueroa, Alan Gilbert, Milton Santos, Martim Smolka, Hamilton Tbloza y Vilma Faria. También agradezco a María Elena Ducci y a Manuel Perló por su amable colaboración al facilitarme información adicional sobre Santiago y la ciudad de México, respectivamente, así como a Terrell Blodgett por sus atinados señalamientos acerca de la operación de los gobiernos de las ciudades estadounidenses. Una versión preliminar de este artículo se presentó por primera vez en la reunión sobre “Megaciudades Latinoamericanas”, organizada por la Universidad de las Naciones Unidas en la ciudad de México, en noviembre de 1993.

de las funciones de control para reemplazar sus antiguos papeles de producción (O'Neill y Moss, 1991; Vogel, 1993). Algunos autores también han comenzado a observar las consecuencias que dicha reestructuración tendría sobre la pobreza y la organización social dentro de estas ciudades (Sassen, 1991; Fainstein *et al.*, 1992; Mollenkopf y Castells, 1991). Un tercer enfoque ha sido considerar hasta qué punto estas ciudades se están tornando más o menos similares con el tiempo. Resulta de particular relevancia saber si las ciudades en los países menos desarrollados, por ejemplo São Paulo y la ciudad de México, están cambiando física y culturalmente de manera semejante a sus contrapartes capitalistas avanzadas. Por último, la perspectiva adoptada por los investigadores latinoamericanos en las dos décadas pasadas ha tendido a ahondar más detalladamente en los aspectos sistemáticos del desarrollo de una ciudad en particular (vivienda, atención a la salud, problemas ambientales, movimientos sociales, etc.), mostrando menos interés en su papel dentro de la economía general.

Cualquiera que sea el enfoque utilizado para su estudio, las estructuras político-administrativas mediante las cuales se gobiernan y manejan las megaciudades no se han atendido lo suficiente. En su prisa por examinar su base económica y sus papeles internacionales, los estudiosos han dejado de plantear las preguntas fundamentales acerca de sus formas de administración y gobernabilidad, y casi nunca se han analizado desde una perspectiva comparativa.¹ La manera en que se gobiernan las ciudades nos dice mucho sobre la naturaleza de las relaciones de poder y de las oportunidades para que la ciudadanía participe en el manejo de la ciudad.

Se deben considerar varios tipos de gobierno de una ciudad. Primero, ¿cuál es la base de legitimidad de los principales funcionarios gubernamentales? ¿Son designados o elegidos? Si son elegidos, ¿es de acuerdo con criterios partidistas o no? Como demostraré más adelante, algunos gobiernos de ciudades latinoamericanas se construyen con base en la lealtad a un partido político, mientras que otros, en la fidelidad a políticos en particular. Estados Unidos tiene una fuerte tradición de gobiernos locales no partidistas (Stanyer, 1976), especialmente desde la desaparición de la "maquinaria política" tradicional (Pohlmann, 1993), mientras que la mayoría de los votantes en el Reino Unido escoge a sus concejales según el partido político que representan,

y saben o les importa poco respecto a la persona que están eligiendo. Por tanto, la legitimidad del gobierno varía, así como la base racional que regirá el comportamiento de un individuo una vez que haya tomado posesión. El hecho de que una persona sea designada o elegida, y cómo, puede determinar la manera en que desempeñará sus funciones, y también afectará su experiencia, competencia e incluso su honestidad o "suavidad" (Wade, 1989). Lo importante es que la estructura de la administración de una ciudad, y los términos según los cuales se supone que opere, ayuda a moldear la forma de la participación ciudadana en los asuntos de la ciudad.

Un segundo tema se relaciona con el modo en que las actividades y la autoridad podrían organizarse mejor cuando el área urbana se extiende hacia la jurisdicción de autoridades vecinas. Esto es lo que sucede casi siempre en las megaciudades consideradas en este artículo, y es una característica de la mayoría de las ciudades grandes de la región. Casi todas las áreas metropolitanas en América Latina comprenden muchas unidades administrativas diferentes, cada una investida con una autoridad local distinta, y que pueden incluir áreas con jurisdicción federal especial (como la Capital Federal de Buenos Aires y el Distrito Federal de la ciudad de México), estados y condados (por ejemplo, las provincias de Buenos Aires y Lima, o el gobierno estatal de São Paulo), autoridades urbanas (por lo general, municipios o su equivalente), entre otras. La legitimidad y la base racional de cada una varía. Por tanto, es necesario realizar un cuidadoso ordenamiento y una clarificación de los distintos "niveles" de autoridad si se busca coordinar de manera significativa el desarrollo de la ciudad. Igual importancia reviste comprender de manera adecuada la naturaleza de las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de autoridad.

En relación con la organización político-administrativa hay una tercera consideración: ¿qué funciones debe desempeñar cada instancia de la administración (planeación de uso de suelo, desarrollo de infraestructura, transporte, servicios sociales, prestación de servicios, seguridad, limpieza, etc.)? Específicamente, ¿cómo se pueden "acomodar" estas funciones de manera jerárquica para maximizar la eficiencia, la equidad, el acceso o cualesquiera que sean las metas locales?

Un objetivo final del análisis consiste en identificar las oportunidades para un autogobierno local. ¿Hasta qué punto se movilizan políticamente los ciudadanos de las megaciudades y hasta dónde están facultados para responsabilizarse de modo auténtico de los problemas

¹ Una de las excepciones que confirma la regla es Alicia Ziccardi (ed.), *Ciudades y gobiernos locales en América Latina en los noventa*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

locales? ¿Cuál es la ideología que gobierna a la ciudadanía en cada ciudad y cómo se ha “construido”? A partir de la discusión de Pateman (1970), Pitkin (1969) y otros, surgen dos consideraciones importantes: existen estructuras institucionales por medio de las cuales los ciudadanos son representados (democracia representativa), y estructuras y canales a través de los cuales los ciudadanos participan en el gobierno de la ciudad (democracia participativa).

En pocas palabras, estas características clave de la administración y gobierno de la ciudad han sido negadas en la literatura latinoamericana y rara vez se han examinado desde una perspectiva comparativa. Con demasiada frecuencia se ha creído que las estructuras gubernamentales habían evolucionado independientemente, respondiendo únicamente a circunstancias locales y presiones políticas. Los que temen ver erosionados sus poderes a menudo resisten ferozmente cualquier intento por cambiar o reestructurar estos arreglos gubernamentales. El cambio —si ocurre— tiende a ser acumulativo antes que espectacular. Desde la perspectiva local, parece haber poco punto de comparación. Sin embargo, dichas estructuras exigen un estudio más sistemático, pues son el meollo de lo que determina si las grandes ciudades serán un lugar decente donde vivir. Para los gobiernos latinoamericanos esto significa convenir en un nuevo paquete de responsabilidades que con demasiada frecuencia les son ajenas. Por esta razón, muchos conceptos clave en el campo de la administración pública (*devolution of power* [delegación de poder], *empowerment* [facultación] y *accountability* [rendimiento de cuentas]) no pueden expresarse fácilmente en español ni en portugués.

El surgimiento de imperativos para la década de los noventa

Los cambios políticos recientes en América Latina y en otros lados reclaman que examinemos las estructuras de gobierno y administración en zonas urbanas. Primero, el proceso de democratización en América Latina ha requerido que el gobierno reconsidere la manera en que se manejan las ciudades. Además, el creciente desencanto que algunas poblaciones latinoamericanas sienten por sus líderes nacionales ha hecho resurgir el interés en los gobiernos locales y en un “nuevo federalismo” que aleje el centro de poder del gobierno federal y lo acerque a una mayor autonomía estatal y de la ciudad.

Un segundo imperativo es el notable giro hacia la descentralización y la delegación. Y puede ocurrir dentro de las instancias de la administración de una ciudad o de una misma oficina gubernamental. Al parecer, este proceso está surgiendo con fuerza en los países menos desarrollados, y ha encontrado un rápido apoyo entre agencias internacionales como el Banco Mundial (Silverman, 1991; Jones y Ward, 1994; Rodríguez, 1996). En México, por ejemplo, las medidas de austeridad introducidas en los años ochenta, junto con la reestructuración económica y la reforma política, han intensificado la necesidad de que las autoridades locales hagan más con menos. Como resultado de este proceso se ha dado una mayor voluntad para adoptar la descentralización y la reorganización administrativa (Rodríguez y Ward, 1992, 1995). En toda América Latina las autoridades municipales y metropolitanas han tenido que hacer frente a recortes en el gasto público, a la disminución de subsidios y, con frecuencia, a crecientes presiones para privatizar una amplia gama de servicios públicos. Se ha otorgado más responsabilidad fiscal al ámbito local, y se exige que los gobiernos municipales y estatales recauden más ingresos propios. Con razón, la gente se preocupa cada vez más por la manera en que se gastan sus impuestos locales.

En tercer lugar, muchos países están experimentando una tecnocratización de los procedimientos administrativos y gubernamentales, la cual da mayor transparencia al presupuesto de la ciudad y mayor eficacia a la prestación de servicios urbanos. Esto nos lleva a los conceptos de delegación y facultación, ya que los administradores de la ciudad reconocen ahora los beneficios políticos de rendir cuentas más abiertamente a aquellos para quienes trabajan. Los grupos locales, antes a menudo mal organizados y claramente radicales, ahora muestran mayor realismo y pragmatismo. Buscan menos cambios grandiosos y sí un “efecto cualitativamente nuevo en las relaciones de poder” (Castells, 1977). Quieren mayores oportunidades para el autogobierno, de modo que puedan defender sus derechos locales y participar en el mejoramiento de sus vecindarios (Castells, 1983; Assies, 1994). Los nuevos movimientos sociales están mejor conducidos y son más propensos a ganarse los favores de la burocracia. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales han demostrado un mayor pragmatismo y eficacia en sus relaciones con las autoridades locales, y en su apoyo a las comunidades locales y a los movimientos sociales.

En cuarto lugar, puesto que la democracia se había extendido a regímenes anteriormente autoritarios o de un solo partido, se han te-

nido que forjar nuevas instituciones gubernamentales con base en la democracia representativa, lo que ha significado dar una nueva forma a las tradicionales relaciones Estado-sociedad, ya fueran patrimoniales, corporativistas o estuvieran dominadas por la maquinaria de un partido político. Esto también ha implicado la necesidad de considerar cómo pueden crearse estructuras civiles de participación que cambien la cultura política (civil) de la dependencia, fomenten la participación de grupos socioeconómicos heterogéneos en el desarrollo de un amplio consenso en el gobierno y, allí donde la política partidista sea un factor determinante de quién resulta electo, logren un equilibrio al ajustar las necesidades de los ciudadanos en general con una agenda partidista específica.

Estos imperativos deben asimismo fomentar la reflexión analítica acerca de las experiencias pasadas, así como el pensamiento imaginativo sobre qué estructuras de administración y gobierno de la ciudad dentro de un sistema democrático parecen funcionar mejor. También se requiere que examinemos la manera en que las estructuras existentes pueden modificarse para poder incluir las nuevas experiencias e imperativos que han surgido desde principios de la década de los noventa.

Las estructuras de gobierno de la ciudad

Antes de analizar las estructuras de gobierno de las megaciudades en América Latina, será interesante revisar las estructuras locales de gobierno en Estados Unidos y en el Reino Unido. Entre estos dos sistemas hay diferencias importantes, particularmente en lo que se refiere al papel que los partidos políticos desempeñan en la competencia electoral. En Estados Unidos la mayoría de las elecciones de la ciudad no se basan en el partido político: la gente elige a sus concejales y alcaldes sin importar que sean republicanos o demócratas. En el Reino Unido sucede todo lo contrario: los votantes eligen entre diferentes candidatos, dependiendo casi siempre de la afiliación política que estos manifiesten. Lo anterior significa que los partidos políticos nacionales dominan los gobiernos locales en el Reino Unido mucho más que en Estados Unidos.

El gobierno de la ciudad en Estados Unidos

En Estados Unidos cuatro premisas sostienen al gobierno local. En primer lugar, el pueblo elige a sus representantes. En segundo, hay un fuerte sistema de límites y contrapesos (*checks and balances*) que protege al gobierno de la ciudad de una interferencia excesiva por parte de las administraciones federal y estatal. En tercer lugar, las ciudades tienen una considerable autonomía respecto a muchos de sus asuntos, como administrar sus propios impuestos, establecer sus propias tarifas por servicios públicos, dirigir la educación primaria y secundaria, elaborar sus propias políticas y operar sus departamentos de planeación. Por último, la mayoría de las autoridades locales tienen poblaciones relativamente pequeñas y pueden cubrir sólo una parte o un suburbio de una gran extensión urbana. Muchas áreas urbanas grandes incluyen varios gobiernos municipales.²

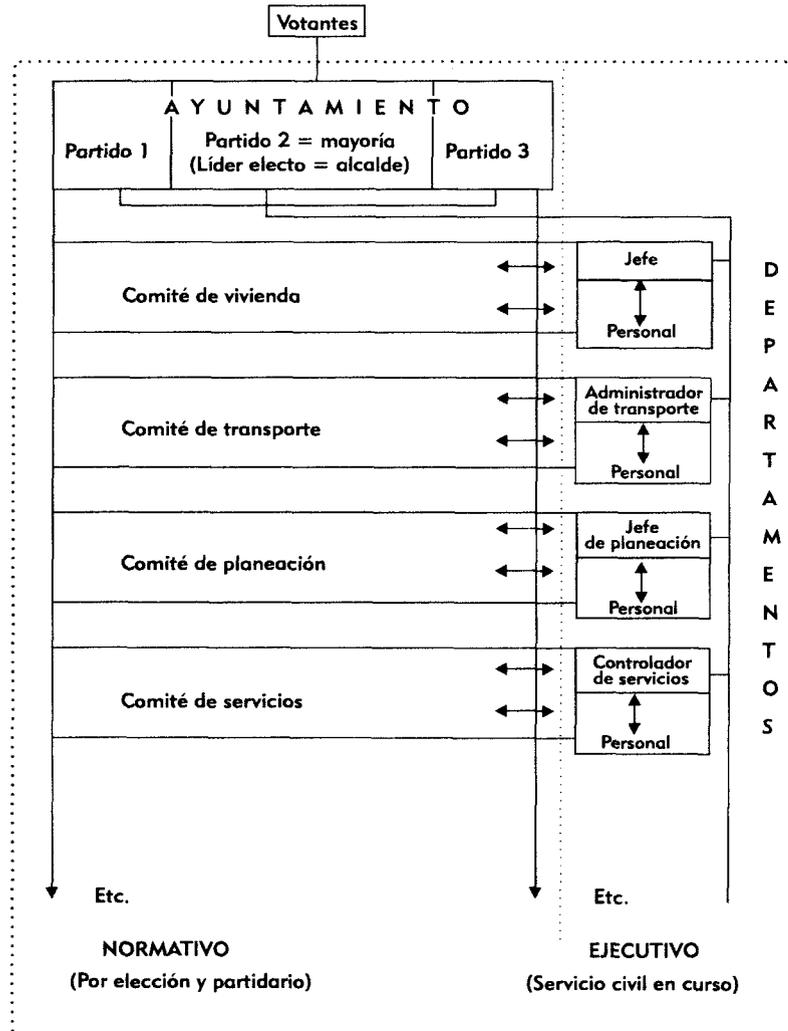
Dentro de toda ciudad la estructura administrativa se ajusta, por lo general, a uno de los tres modelos básicos que se presentan en la figura 1. En cada caso las prácticas para elegir a los miembros del ayuntamiento varían: a veces éstos representan los distritos de una ciudad; otras, pueden elegirse para que representen a toda la ciudad. Algunas ciudades tienen una mezcla de ambas: posiciones clave del ayuntamiento (por ejemplo, el alcalde) son elegidas por el electorado de la ciudad.

Alcalde fuerte-ayuntamiento débil. En ciudades como Denver y Houston el alcalde tiene gran poder, particularmente sobre la selección de sus funcionarios clave (jefe de la policía, procurador de justicia, tesorero y jefes de departamento en el ayuntamiento). Éstos son puestos importantes porque tratan con áreas muy delicadas, como seguridad personal, derechos civiles y administración de las finanzas, que determinarán si el alcalde se reelige o no. El ayuntamiento está muy limitado para revocar las decisiones del alcalde.

Alcalde débil-ayuntamiento fuerte. En Atlanta, Los Ángeles y San Francisco, el alcalde tiene mucho menos poder. El ayuntamiento con-

² Esto le da a los residentes de estas subáreas (también llamadas "ciudades") una considerable autonomía local. Su punto débil es que favorece la creación y mantenimiento de subunidades ricas y discrimina a las pobres. Puede llevar a una "balcanización" de subáreas autónomas homogéneas —ricas y pobres— del área urbana o metropolitana.

Figura 1. Estructuras de gobierno de las ciudades en Estados Unidos



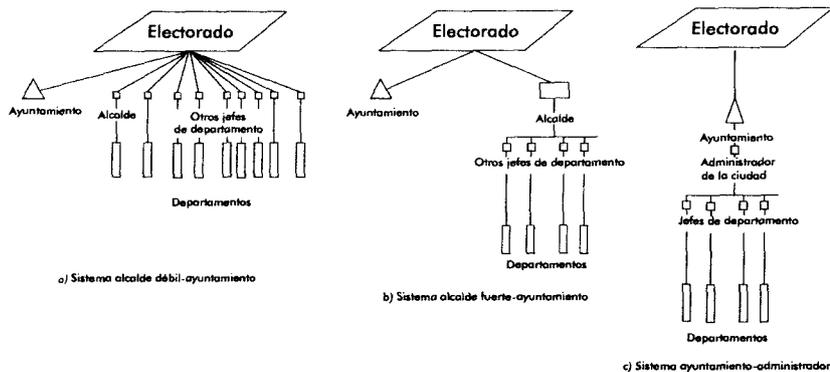
trata y despide funcionarios por mayoría de votos y el alcalde rara vez tiene derecho de vetar tales decisiones. A veces, los funcionarios clave son elegidos popularmente, solicitando votos sobre la base de su propio mandato, independientemente del ayuntamiento o del alcalde.

El modelo del administrador de la ciudad. Ciudades como Austin o Dallas son dirigidas como si fueran empresas. El ayuntamiento electo contrata a un administrador de la ciudad, el cual designa a los principales funcionarios y asume toda la responsabilidad en la conducción de los asuntos de la ciudad. El administrador tiene que rendir cuentas al ayuntamiento y sólo puede ser destituido por mayoría de votos (o, en algunos lados, por las tres cuartas partes). La ciudad tiene un alcalde, que a menudo preside las reuniones del ayuntamiento, pero quien toma las decisiones cotidianas es el administrador. Esta estructura se está volviendo muy común en Estados Unidos, particularmente en ciudades con menos de 250 000 habitantes. Entre las ciudades más grandes, cerca de la mitad tiene administradores del ayuntamiento y, de las diez más grandes, cuatro.

El gobierno de la ciudad en el Reino Unido

La figura 2 muestra que las ciudades británicas están administradas por ayuntamientos. Los concejales son elegidos en cuanto representantes de partidos políticos, y la vasta mayoría proviene de los partidos Conservador, Laborista y Demócrata Liberal. El partido más fuerte en el ayuntamiento determina la política pública; si no hay mayoría franca, se necesita una coalición entre partidos. Para este sistema "parlamentario" trabaja una jerarquía de servidores públicos civiles cuyo papel es ejecutar la política pública. El ayuntamiento designa funcionarios profesionales, que no representan a ningún partido y que continúan en su puesto incluso cuando se dan cambios en el ayuntamiento. Estos funcionarios sirven a todos los comités del ayuntamiento y dirigen la ciudad de manera cotidiana. El que detenta el poder no es el alcalde, quien preside al ayuntamiento y cuyos deberes son en su mayoría ceremoniales, sino el líder del ayuntamiento. Este último es elegido entre los concejales del partido mayoritario. El ayuntamiento ejerce una amplia gama de poderes en el ámbito del vecindario o de la ciudad, pero está limitado por las leyes nacionales que dicta el Parlamento.

Figura 2. Estructuras de gobierno en el Reino Unido



Hasta los años ochenta, había ayuntamientos metropolitanos en Londres y en otras seis conurbaciones, los cuales manejaban asuntos de la ciudad, como la planeación estratégica y el transporte público.³ El gobierno de Thatcher los abolió al querer romper el predominio del Partido Laborista sobre casi todos estos ayuntamientos, en un momento en que la mayoría de las políticas gubernamentales metropolitanas eran casi diametralmente opuestas a las del gobierno nacional.

La principal debilidad del gobierno local en Gran Bretaña radica en que depende mucho del gobierno central en lo que a finanzas se refiere. Aproximadamente 70% de los fondos del gobierno local proviene de subvenciones centrales. Además, actualmente el gobierno establece controles sobre el gasto de las autoridades locales. Puesto que los ayuntamientos se eligen sobre la base de la pertenencia a un partido político, la política pública local rara vez difiere entre las distintas áreas. Cuando las prioridades locales se alejan de la política pública nacional, es probable que se ataque al gobierno local.

Esta descripción del gobierno local en Estados Unidos y Gran Bretaña ofrece seis principios básicos que podrían aplicarse en la administración de las grandes ciudades de América Latina: 1) los gobiernos urbanos deben ser democráticos. Cualquiera que sea la estructura

administrativa y de manejo de la ciudad que se adopte, debe elegirse a los encargados de elaborar las políticas públicas. No es necesario elegir a los funcionarios encargados de establecer la política pública, siempre y cuando sean responsables y rindan cuentas ante el ayuntamiento; 2) los procedimientos y las decisiones del gobierno de la ciudad deben ser transparentes y todos los funcionarios y concejales deben rendir cuentas públicamente; 3) debe existir una autoridad responsable de toda la ciudad, que tenga poder sobre asuntos de índole metropolitana (como planeación estratégica, uso de suelo, política de transporte) y que sea responsable de los principales programas de infraestructura y servicios; 4) hay que descentralizar el resto de las responsabilidades a instancias inferiores de gobierno; 5) debe maximizarse la participación del público en la toma de decisiones gubernamentales y, cuando sea posible, debe delegarse el poder en las comunidades y barrios locales, y 6) las autoridades civiles deben tener una considerable autonomía fiscal, lo cual es importante si las autoridades que han recibido el mandato pretenden actuar sin interferencias de instancias superiores de gobierno.

Estructuras de gobierno en las principales ciudades de América Latina

La siguiente discusión examina las principales características de la estructura de gobierno y las prácticas administrativas en las ciudades más grandes de América Latina y las juzga según los criterios ya mencionados. La discusión se centra en cuatro megaciudades —esto es como ciudades con más de 10 millones de habitantes—, pero también echa mano de la experiencia de otras capitales como Lima, Caracas, Bogotá y Santiago que, en sentido estricto, no son megaciudades.

La falta de una autoridad metropolitana

Ninguna de las principales ciudades de América Latina tiene una autoridad única que administre toda el área urbana. La mayoría se dividen en numerosas unidades político-administrativas y, aunque un municipio puede ser dominante, ninguno tiene muchos deseos o estímulos para colaborar. Esta pauta es particularmente notable en el área metropolitana de São Paulo, que consta de 39 municipios distintos

³ Londres, Birmingham, Glasgow, Leeds, Manchester, Sheffield y Tyneside.

(uno de los cuales, São Paulo, abarca casi 63% de la población total del área), y en la región metropolitana de Santiago, compuesta por 34 comunidades distintas. Mientras que São Paulo desarrolló esta estructura por mera casualidad —cuando no pudo reformar la estructura administrativa a medida que crecía el área metropolitana y absorbía uno tras otro los municipios contiguos—, Santiago la adoptó conscientemente. Una reforma administrativa de 1982 “balcanizó” la administración en Santiago y le otorgó al gobierno local considerable responsabilidad sobre una amplia gama de asuntos municipales.

Si estas dos ciudades representan los extremos en términos del número de unidades municipales, otras tantas tienen estructuras similares. Río de Janeiro consta de 13 municipios distintos, Buenos Aires tiene 20 unidades de gobierno local y la ciudad de México está sujeta a la jurisdicción de 16 delegaciones del Distrito Federal y de 27 municipios.

Lo que complica particularmente la administración es que muchos de estos municipios los manejan diferentes unidades administrativas superiores. La ciudad de México se divide administrativamente entre el Distrito Federal y el Estado de México. La administración en Buenos Aires se parte entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, cuya capital es La Plata. La administración en Bogotá se reparte entre la Capital Federal y el departamento de Cundinamarca, y el gobierno local en Caracas se fracciona entre el Distrito Federal y el estado de Miranda. De hecho, de entre las ocho ciudades más grandes de la región sólo Lima, Río de Janeiro y São Paulo quedan sujetas a una misma autoridad de segundo nivel (es decir, un estado o una provincia).⁴ La excepción es Lima, que cuenta con el equivalente de un gobierno metropolitano, porque la provincia de Lima se corresponde ampliamente con el área poblada de la megaciudad y se localiza dentro de un solo estado, el departamento de Lima.

La división entre las diferentes autoridades de segundo nivel a menudo causa conflicto. En la ciudad de México, por ejemplo, el gobernador del Estado de México puede pertenecer a un partido político distinto o a una facción diferente del mismo partido político que el regente del Distrito Federal, nominado por el presidente de la República. En consecuencia, la integración entre las oficinas públicas del Estado de México (responsabilidad del gobernador) y las del Distrito

⁴ Incluso la administración de Río solía estar dividida entre dos estados distintos: Guanabara y Río de Janeiro.

Federal (responsabilidad del regente) es mínima. Hasta hace poco, por ejemplo, el sistema del metro funcionaba sólo en el Distrito Federal, porque el transporte en el Estado de México era problema de otro. En Buenos Aires, el gobierno nacional suministra electricidad, agua y gas en la Capital Federal, pero la provincia de Buenos Aires es responsable de la infraestructura en el resto de la ciudad (Piriz, 1993).

Esta multiplicidad de gobiernos municipales, combinada con diferentes autoridades de segundo nivel, dificulta la acción coordinada en el área metropolitana; cuando se logra, ésta proviene de tres fuentes: la primera es que en la mayoría de estas ciudades una forma de autoridad es mucho más poderosa que el resto. En Buenos Aires, por ejemplo, la administración de la Capital Federal (que comprende 27% de la población total de la ciudad) tiene mucha mayor influencia en el gobierno central que los municipios individuales de la provincia de Buenos Aires. El intendente de la Capital Federal es parte del gabinete y formalmente dirige el “municipio” en nombre del gobierno central. De igual manera, el regente del Distrito Federal también es parte del gabinete y tiene más poder político que el gobernador del Estado de México, por no mencionar a los presidentes de sus municipios.

Una segunda fuente de coordinación, al menos en teoría, proviene de los cuerpos consultivos que se han establecido en las cuatro megaciudades para mejorar la comunicación entre las diferentes unidades administrativas. Sin embargo, estos organismos logran poco en la práctica porque amenazan las estructuras de poder dentro de cada área administrativa y, en consecuencia, son poco más que organismos “de papel” con poco poder efectivo.

Por último, en ocasiones se manejan ciertas funciones administrativas en toda la metrópoli gracias a que las atienden dependencias gubernamentales de mayor escala, aunque éstas, como se describirá más adelante, están siendo privatizadas. Así pues, el suministro eléctrico para toda la ciudad de México lo dirige un organismo federal. En el área metropolitana de Lima, el agua y la electricidad las suministra una sola empresa pública (Sedapal y ElectroLima, respectivamente). En Bogotá funciona un mecanismo distinto: los servicios de agua en los municipios vecinos están manejados según un contrato con la compañía de agua y drenaje de Bogotá. Asimismo, a veces los servicios públicos los provee una sola empresa privada, como el monopolio Chilectra, que suministra electricidad a toda el área metropolitana de Santiago. En Buenos Aires, dos compañías telefónicas privadas ofrecen el servicio.

Alcaldes fuertes y ayuntamientos débiles

Una característica común de los gobiernos locales en la mayoría de las grandes ciudades de América Latina es el poder que tiene el ejecutivo en relación con el legislativo. La mayoría de los problemas se refiere a la debilidad de los ayuntamientos. A diferencia de algunos alcaldes, que a menudo son parte del gabinete y tienen una considerable influencia personal, los ayuntamientos son muy débiles y, con frecuencia, sólo tienen poderes nominales. En el Distrito Federal de México, si bien las reformas recientes han ampliado el papel de la Asamblea de Representantes de cuerpo consultivo a uno legislativo, sigue siendo relativamente débil, y en la Capital Federal de Argentina, el Concejo Deliberante desempeña un papel similar. En ambas ciudades, al alcalde lo designa el presidente y es el actor dominante. En otras partes, los ayuntamientos tienen mayor responsabilidad, pero poco control real sobre el poder del alcalde. Éste elige a los jefes de departamentos clave y, si el ayuntamiento tiene comités para vigilar sus acciones, no hacen más que actuar como “perros guardianes” públicos. Ya se trate del presidente municipal en relación con el ayuntamiento en los municipios mexicanos del Estado de México, del *prefeito* en relación con la *Câmara de Vereadores* en São Paulo y Río de Janeiro, o del alcalde ante los Concejos Deliberantes en los municipios de Buenos Aires, en todos estos casos el alcalde tiene mayor poder.

Sólo en Santiago de Chile los concejos municipales tienen un poder real. La administración en la ciudad está descentralizada y cada una de las 34 comunidades elige directamente un concejo cada cuatro años. De entre los miembros del concejo se elige al alcalde, a menos de que un solo concejal haya logrado obtener más de 35% de los votos, en cuyo caso quedará electo automáticamente. El alcalde preside el concejo, pero tiene poderes limitados para designar a funcionarios ejecutivos. Los funcionarios locales son servidores públicos, e incluso los jefes de departamento continúan su labor de una administración a la siguiente. Esta estructura debilita el poder del alcalde en relación con el concejo y el ejecutivo.

El papel dominante de la afiliación partidista

A diferencia de Estados Unidos, donde lo que importa es el individuo más que su pertenencia a un grupo político, en América Latina es

crucial ser miembro de un partido. En efecto, es mucho más importante que las cualidades del candidato o que su competencia para satisfacer las exigencias del puesto. Y esto se hace evidente cuando las autoridades políticas superiores designan al regente, como en el Distrito Federal de México, aunque dicho camino no es inevitable. En Brasil, las elecciones recientes parecen haber reducido el poder de los partidos políticos. De hecho, mientras que algunos candidatos han ganado poder gracias a su pertenencia a un partido en particular (el caso en 1988 de la elección de Luiza Erundina por parte del Partido de los Trabajadores en São Paulo es un buen ejemplo), las cualidades individuales parecen contar más. En general, la pertenencia a un partido político parece inconstante y a los electores no les sorprende que los candidatos cambien de partido entre una elección y otra o que formen coaliciones. Leonel Brizola tal vez sea el caso clásico de dicho comportamiento. Fue electo dos veces prefecto de Río de Janeiro y ahora es gobernador del estado, pero en cada ocasión ha representado a un pequeño partido minoritario en coalición con otros partidos semejantes.

Por otra parte, conforme la democracia local se difunda y los electores se vuelvan más perspicaces, los jefes políticos necesitarán seleccionar candidatos que tengan credibilidad y capacidad personales para desempeñar el cargo (Rodríguez y Ward, 1996). Asimismo, es probable que el creciente sentido de ciudadanía y las exigencias de transparencia y rendimiento de cuentas en las ciudades de América Latina intensifiquen la emergente tensión entre la elaboración de políticas por órdenes del partido y la necesidad de desarrollar prácticas administrativas sólidas que estén menos teñidas por las consideraciones partidistas, como lo demostró claramente el Partido de los Trabajadores con sus intentos por influir en la dirección de la administración de Luiza Erundina (Jacobi, 1995). Las cualidades de una persona, junto con una probada capacidad para gobernar efectivamente y desarrollar cierto consenso entre grupos sociales, económicos y políticos heterogéneos, serán cruciales para lograr que el individuo o el partido se reelija. Si bien puede esperarse que los partidos políticos desarrollen cada vez más plataformas y manifiestos de políticas públicas urbanas específicas en tiempo de elecciones, y que probablemente el pertenecer a un partido continúe siendo un factor determinante en las elecciones y la designación a un puesto público en toda América Latina, es probable que se evite la afiliación política abierta en el ejercicio actual del gobierno de la ciudad y que, incluso, se encuentre en vías de extinción.

Burocracias que no se entrelazan, se traslapan

Uno de los principales impedimentos de la administración efectiva en las ciudades de América Latina es la falta de una autoridad planificadora general que coordine las funciones de las diferentes dependencias sectoriales (Londoño de la Cuesta, 1992; Ward, 1990). Esto es particularmente importante, pues a menudo existe una multiplicidad de dependencias cuyas responsabilidades compiten o son paralelas. Este problema se ve agravado porque las agencias ignoran las necesidades y los programas de las otras y, lo que es peor, porque en realidad compiten entre sí. A veces surgen fuertes rivalidades entre departamentos que buscan desarrollar sus programas por su cuenta. Cuando las organizaciones descentralizadas forman un elemento importante del gobierno nacional y municipal, tienden a actuar de manera independiente y se esfuerzan muy poco en colaborar (Londoño de la Cuesta, 1992). En Bogotá, la oficina nacional de vivienda a menudo ha construido casas en áreas que las dependencias locales de planificación y servicios no querían desarrollar. La oficina de vivienda se ha interesado en desarrollar tierra barata, incluso en lugares distantes de la ciudad, donde las empresas públicas de servicios no querían construir infraestructura. En un caso notorio, una empresa de bienes raíces no tuvo agua durante tres años porque una oficina municipal le negó el suministro.

¿Privatización o municipalización?

Una manera de acabar con la ineficiencia pública consiste en privatizar las oficinas estatales, lo cual acarrea, además, otras virtudes: elimina la responsabilidad de hacer fuertes inversiones de capital en la provisión de infraestructura, así como el costo de reemplazar y dar mantenimiento a deterioradas redes de servicios; también ofrece a los gobiernos un medio para cortar sus déficit presupuestarios al recaudar ingresos inesperados. Por estas razones, la privatización es el condimento de la década en América Latina y entre los bancos internacionales de desarrollo (Roth, 1987; Banco Mundial, 1994). La privatización puede lograrse en diferentes grados, desde otorgar contratos, pasando por la privatización de suministros, hasta la privatización total (Pohlmann, 1993, pp. 284-285).

En consecuencia, varias megaciudades han privatizado o están en proceso de privatizar los servicios públicos. En Buenos Aires, se

vendió la compañía de gas, el suministro eléctrico y los teléfonos están en manos privadas, el agua y el saneamiento se han privatizado mediante concesiones e incluso el metro y el tren suburbano son candidatos para la venta. En Lima, se vendió la compañía de teléfonos y se están tomando medidas para reprivatizar las compañías de agua y electricidad con el apoyo de un importante préstamo (300 millones de dólares) del Banco Mundial. En Caracas, las compañías de electricidad, agua y teléfonos son completamente privadas y, en Santiago, la electricidad, los teléfonos y el servicio de limpia están ahora en manos privadas, si bien partes del sistema de suministro de agua y el metro todavía son empresas públicas.

En cambio, en la ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo, el avance hacia la privatización de servicios públicos ha sido más lento. De hecho, la tendencia va en dirección opuesta. En Río de Janeiro, las compañías privadas de electricidad y teléfonos han sido recientemente readquiridas por el Estado. En la ciudad de México se ha renunciado a pocas empresas públicas, a pesar de que en todo el país se da una activa privatización. Los servicios de recolección de basura y limpia se están abriendo a la competencia privada y el de teléfonos se ha privatizado, pero hasta la fecha, no se ha hecho mayor cosa para vender los principales servicios públicos o el metro. Uno de los municipios más grandes e importantes de la ciudad (Naucalpan) privatizó la recolección de basura en 1993, pero revocó esta concesión apenas cuatro meses después porque el público estaba insatisfecho con el servicio privado. Uno de los pocos éxitos de la administración del Partido de los Trabajadores en São Paulo fue que el Estado tomó el mando del sistema de transporte en 1991 (Jacobi, 1995, p. 158). En estas tres ciudades los gobiernos están subcontratando algunas actividades al sector privado, pero están renuentes a involucrarse en una privatización total.

Responsabilidad fiscal: hacer más con menos y más con más

Todas las megaciudades dependen mucho de las transferencias de fondos del gobierno central o estatal. A veces, éstas constituyen la mayor parte del gasto recurrente. Además, las administraciones urbanas pueden buscar apoyo del gobierno federal para proyectos especiales, particularmente programas de inversión en infraestructura urbana. Una característica central en las finanzas locales de América Latina es, por tanto, su fuerte dependencia del gobierno central.

Además, los gobiernos urbanos buscan fuertes préstamos de instituciones como el Banco Mundial, a pesar de que esto puede elevar dramáticamente su endeudamiento y a veces minar el presupuesto de la ciudad. En Bogotá, por ejemplo, las principales mejoras infraestructurales que se realizaron en la década de los ochenta elevaron la proporción del gasto recurrente dedicado al servicio de la deuda de 14 a 41% entre 1980 y 1990 (Londoño de la Cuesta, 1992). Para 1990, la ciudad tenía un déficit de casi la mitad de su gasto recurrente anual. La administración que subió al poder en São Paulo en 1988 encontró que enfrentaba una deuda de mil millones de dólares y que en facturas por pagar debía 300 millones, lo cual exigía revisar por completo las finanzas de la ciudad.

Las ciudades tienen diferentes medios para allegarse ingresos locales independientes: honorarios, impuestos a la producción, multas y recargos, cargos al consumo, impuestos a la propiedad y la transferencia de títulos, etc. Usualmente, la fuente más importante de ingresos locales es el impuesto a la propiedad privada. Por supuesto, los ingresos dependen de la calidad, amplitud y actualización regular del catastro de la propiedad, por lo que las principales ciudades están mejorándolo. De hecho, con frecuencia privatizan o subcontratan el registro de la propiedad y la recaudación de gravámenes, lo cual es una forma de despolitizar su operación.

Enfrentados a déficit recurrentes y deudas crecientes, muchos gobiernos han realizado un esfuerzo concertado para aumentar sus ingresos. Si bien los ingresos que se generan en el ámbito local aún representan una pequeña proporción del ingreso total, muchas autoridades locales se las han arreglado para aumentar su ingreso por impuestos locales. Han aumentado los impuestos a la propiedad local, los impuestos a las transferencias y a las ventas, los impuestos o cargos sobre permisos regulatorios autorizados, etc. Por primera vez en muchos años existen señales de una voluntad política para introducir niveles realistas de tributación y una mejor capacidad para administrar la recaudación de impuestos.

Todos los gobiernos de América Latina reconocen también la necesidad de reducir el gasto y particularmente de contener el flujo de recursos gastados en subsidios. Cada vez más, los gobiernos están reduciendo los subsidios al transporte, la infraestructura y los servicios públicos. Las compañías privadas de autobuses reciben menos subsidios e incluso las compañías públicas de transporte se están viendo forzadas a elevar sus tarifas. En México, el costo de viajar en el metro

y en el sistema de autobuses que administra la ciudad ha aumentado progresivamente en años recientes, si bien sigue estando muy subsidiado. En toda América Latina, los cargos por agua y electricidad se están ajustando para que lleguen a cubrir el costo completo del servicio. En Santiago, los cargos por electricidad son tan altos, que las desconexiones por falta de pago son comunes en asentamientos de bajos ingresos. En otras zonas, las áreas más pobres están protegidas con subsidios, y el ingreso se recupera ya sea a través de cargos más altos a los ricos (como en Bogotá) o mediante una tributación general.

Marginalización del público de parte del gobierno de la megaciudad

La característica final que se explora en este artículo es el relativamente bajo grado de participación del público en el gobierno de una megaciudad. La ausencia tradicional de compromiso del público en los procesos de planeación en América Latina y, en el caso de la ciudad de México, la privación efectiva de la población del Distrito Federal de su derecho a elegir su ejecutivo se han descrito en otra parte (Ward, 1990). Como se dijo antes, el presidente de la República designa al regente de la ciudad de México, quien a su vez selecciona a los jefes locales que encabezan las 16 delegaciones. Sólo en fecha reciente los ciudadanos del Distrito Federal obtuvieron el derecho de elegir a sus representantes; ahora votan por la Asamblea de Representantes, antiguamente un cuerpo consultivo que en la actualidad tiene algunos poderes legislativos y que se convertirá en congreso local en 1997.

Una estructura similar existe en el Distrito Federal de Argentina, donde el alcalde es designado por el presidente y el único vestigio de democracia electoral es la elección del Concejo Deliberante. Sus 60 miembros son elegidos por representación proporcional, pero el concejo no tiene poderes legislativos. Esta falta de representación es cada vez más difícil de justificar en una época en que América Latina está celebrando una gran ola de democracia electoral y apertura política. Al menos, el gobierno mexicano ha anunciado reformas en el Distrito Federal. A partir de 1997, el regente será designado por el presidente de entre los miembros del partido mayoritario en la Asamblea de Representantes elegida. Se espera que haya una agilización en los intentos por abordar las anomalías e incongruencias existentes en términos de la representación democrática de las poblaciones en los gobiernos de las megaciudades latinoamericanas.

En la mayoría de las principales ciudades se elige tanto al ejecutivo como al legislativo. Sin embargo, incluso en estos casos el compromiso de los ciudadanos (democracia participativa) está severamente restringido por los limitados poderes efectivos de la administración local. Varias ciudades tienen un tipo de arreglo para subconcejos locales, pero éstos están débilmente vinculados con el centro. Las asociaciones de residentes son débiles y tienen poco efecto en la toma de decisiones. Hay poco entendimiento acerca de cómo cambiar de una estructura de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales activos a una de participación ciudadana en el proceso de gobierno. Hasta la fecha, ha habido un claro rechazo a facultar a los ciudadanos en las megaciudades de América Latina.

Conclusión

Ninguno de los seis principios de administración de las megaciudades, listados antes, se cumple en ninguno de los casos latinoamericanos analizados aquí. La megaciudad que más se acerca es Santiago de Chile, ya que ha desarrollado autoridades municipales democráticas, descentralizadas y autónomas. Si bien carece de una autoridad metropolitana, esto es menos problemático en vista de que muchos servicios básicos están privatizados. Su principal problema es la falta de recursos disponibles para las comunidades que albergan a gran número de gente pobre.

Sin embargo, la mayoría de las megaciudades está librando la batalla con los problemas de una administración pública más efectiva y un gobierno más democrático y abierto. En la actualidad, hay mayor transparencia y rendimiento de cuentas, y más gobiernos están comenzando a equilibrar sus presupuestos. No obstante, invariablemente siguen cargando con pesadas burocracias, cuyos niveles y jurisdicciones están deficientemente articulados. Está claro que la mayoría de las megaciudades necesita más autonomía financiera y política, más libertad de la interferencia de altas instancias de gobierno, de modo que puedan llevar a cabo su trabajo de dirigir la ciudad. Si el partido y el ejecutivo no cumplen con su mandato electoral, entonces perderán el puesto (Ward, 1990). Desde este punto de vista, también es necesario crear una autoridad metropolitana responsable de las funciones estratégicas, como planeación física y económica, transporte y suministro de servicios básicos. Un organismo así se parecería al antiguo concejo

del área metropolitana de Londres, que supervisaba dichas funciones en los barrios londinenses. El gobierno de Thatcher abolió los concejos metropolitanos en Gran Bretaña porque trabajaban demasiado bien: la existencia de una autoridad electa que ejercía autonomía y llevaba a cabo políticas públicas que no eran de su parecer constituía un anatemata para el gobierno central conservador. Sin embargo, opino que precisamente ese tipo de visión y control es lo que necesitan las megaciudades de América Latina si pretenden desarrollarse de una manera más ordenada y democrática.

Está claro, además, que la legitimidad de los gobiernos de las megaciudades debería estar bajo el control político de un partido. Los convenios en los que existen administradores de la ciudad que no pertenecen a ningún partido, tan comunes en Estados Unidos, no funcionarían en América Latina. Los gobiernos de las ciudades latinoamericanas harían mejor si incluyeran a los partidos políticos, antes que excluirlos, pero una vez electos, los representantes deberán demostrar habilidad para el gasto de recursos y para evitar el partidismo flagrante.⁵ Debe mantenerse una clara separación entre partido y gobierno si se busca un gobierno exitoso en beneficio de la ciudad.

Por último, y casi como *post scriptum*, se plantea la pregunta respecto a si el tamaño de la ciudad es una variable intrínseca. Este artículo se ha ocupado exclusivamente de siete ciudades, de las cuales sólo cuatro traspasan el umbral de "megaciudades". Es necesario preguntarse si éstas enfrentan retos y problemas fundamentalmente diferentes de los que encaran áreas metropolitanas menores o incluso ciudades de tamaño medio. La respuesta corta es no. Si bien las megaciudades son más complejas e invariablemente trascienden varias jurisdicciones, el reto es en esencia el mismo: cómo administrar el espacio urbano de manera eficiente, con participación, rendimiento de cuentas y democracia. Por las razones esbozadas al principio de este artículo, la mayoría de las ciudades —grandes o pequeñas— está comenzando a enfrentar estos retos. Creo que si las apuestas políticas son menos intimidatorias y los problemas menos complejos en las ciudades más pequeñas, éstas avanzarán más rápidamente que las me-

⁵ Un experimento reciente (noviembre de 1995) en el Distrito Federal de México para elegir concejeros ciudadanos en cada una de las 16 delegaciones fracasó rotundamente pues sólo votó 15% del padrón. Este alto nivel de abstencionismo contrasta mucho con los índices relativamente altos de votantes en las elecciones para gobiernos locales en otras partes de México. Se debió a la insistencia del gobierno de que, únicamente en el Distrito Federal, los candidatos se eligieran según rasgos civiles (ciudadanos) y no de partido político.

gaciudades. En efecto, muchos de los avances más impresionantes que observo en la actualidad provienen no de las megaciudades sino de las ciudades más pequeñas, a menudo gobernadas por partidos políticos distintos de los que están en los puestos federales o estatales. Tal vez las megaciudades aprendan más al estudiar estos ejemplos, que a la inversa.

Referencias bibliográficas

- Assies, W. (1994), "Reconstructing the Meaning of Urban Land in Brazil: The Case of Recife", en G. Jones y P. M. Ward (eds.), *Methodology for Land and Housing Market Analysis*, Londres, University College London Press, pp. 102-107.
- Castells, M. (1977), *The Urban Question*, Londres, Edward Arnold.
- (1983), *The City and the Grassroots*, Londres, Edward Arnold.
- Fainstein, S., I. Gordon y M. Harloe (eds.) (1992), *Divided Cities: New York and London in Comparative Perspective*, Oxford, Blackwell.
- Friedmann, J. y G. Wolff (1982), "World City Formation: An Agenda for Research and Action", *International Journal for Urban and Regional Research*, vol. 6, núm. 3, pp. 309-343.
- Jacobi, P. (1995), "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, pp. 143-162.
- Jones, G. y P. M. Ward (eds.) (1994), *Methodology for Land and Housing Market Analysis*, Londres, University College London Press.
- Lombardi, M. y D. Vega (eds.) (1989), *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Londoño de la Cuesta, J. (1992), "Problemas, instituciones y finanzas para el desarrollo de Bogotá: algunos interrogantes", *Problemas y soluciones*, Bogotá, Departamento de Planeación, pp. 13-38.
- Mollenkopf, J. y M. Castells (eds.) (1991), *Dual City: The Restructuring of New York*, Nueva York, Russell Sage.
- O'Donnell, G. (1989), "Transitions to Democracy: Some Navigation Instruments", en R. Pastor, *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Nueva York, Holmes and Meir.
- O'Neill, H. y M. Moss (1991), *Reinventing New York: Competing in the Next Century's Global Economy*, Nueva York, Urban Research Center.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pinch, S. (1985), *Cities and Services: The Geography of Collective Consumption*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- Piriz, P. (1989), "El municipio y la organización del Estado en Argentina", *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 28.
- (1993), "Poliarquía, necesidades y gestión urbana en Buenos Aires, Capital Federal y/o Ciudad Metropolitana", documento presentado en el seminario internacional Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas en Grandes Ciudades, ciudad de México, Instituto Mora, del 1 al 3 de julio.
- Pitkin, H. (ed.) (1969), *Representation*, Nueva York, Atherton Press.
- Pohlmann, M. (1993), *Governing the Postindustrial City*, Nueva York/Londres, Longman.
- Rodríguez, V. (1995), "Opening the Political Space in Mexico: Local Elections and Electoral Reform", en H. Dietz y G. Shidlo (eds.), *Urban Elections in Democratic Latin America* (en prensa).
- (1996), *Descentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press.
- Rodríguez, V. y P. Ward (1992), *Policymaking, Politics and Urban Governance in Chihuahua*, LBJ School of Public Affairs-University of Texas.
- (1994), *Political Change in Baja California: Democracy in the Making?*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies-UCSD.
- (1996), "The New PRI: Recasting its Identity", en R. Aitkin, N. Craske, G. Jones y D. Stansfield (eds.), *Dismantling the Mexican State?*, Macmillan.
- Roth, G. (1987), *The Private Provision of Public Services*, Washington, Oxford University Press/Banco Mundial.
- Sassen, S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- (1995), "On Concentration and Centrality in the Global City", en P. Knox y P. Taylor (eds.), *World Cities in a World System*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 63-78.
- Silverman, J. (1988), *Public Sector Decentralisation: Economic Policy and Sector Investment Programs*, Washington (World Bank Technical Paper 188).
- Stanyer, J. (1976), *Understanding Local Government*, Londres, Fontana.
- Vogel, D. (1993), "New York, Tokyo and London as Financial Centers", en M. Shefter (ed.), *Global City: The Economic, Political and Cultural Influences of New York*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Wade, R. (1989), "Politics and Graft: Recruitment, Appointment, and Promotions to Public Office in India", en P. M. Ward (ed.), *Corruption, Development and Inequality*, Londres, Routledge, pp. 73-109.
- Ward, P. M. (1990), *Mexico City: The Production and Reproduction of an Urban Environment*, Londres, Belhaven Press.

**Experiencias
relevantes**

Subsidios al ingreso o a la producción, ¿dilema de la política agrícola mexicana?

Pedro Reyes Ortega

La agricultura de México atraviesa por un proceso de cambio sustancial derivado de la implantación de políticas gestadas a partir de 1989; las políticas anteriores, basadas en una alta protección y control del gobierno, fueron sustituidas por políticas de transición que culminarán en la liberación de mercados y la desgravación de algunos productos, en particular cereales y oleaginosas, ya que los productos agrícolas hortofrutícolas e industriales se han mantenido prácticamente sin protección. La restitución de las funciones del mercado de granos cerealeros y oleaginosos manejadas antes por el gobierno ha tendido a hacer más complejas las decisiones de los agricultores acerca de qué, cuándo y cuánto sembrar y a quién vender, situación de complejidad que también comparte el gobierno, que requiere conocer los niveles de producción de los alimentos básicos de la población.

En la primera etapa, de menor complejidad, los agricultores se guiaron por las señales del gobierno, principal comprador de cereales y oleaginosas y encargado de fijar los precios.

En la segunda etapa, la liberación parcial de algunos productos aumenta la necesidad de información de los mercados, incluso del internacional, para la toma de decisiones y la evaluación del riesgo al sólo quedar el maíz y el frijol bajo control del gobierno, que también requiere instrumentos para evaluar el efecto de sus decisiones sobre los niveles de producción.

En la tercera, las decisiones de los productores son más complejas

El autor es profesor-investigador en la División de Economía del CIDE.

y el riesgo es mayor, por lo que precisan instrumentos analíticos con qué simular mercados abiertos y la competencia del exterior. En esta etapa el gobierno deja el papel de mercado, físico y económico, para tener una posición activa en la supervisión a fin de satisfacer la demanda de bienes básicos con estabilidad de precios, lo que requiere estimar los volúmenes de producción agrícola, otorgar subsidios que minimicen o no conduzcan a distorsiones de precios relativos, eliminar estructuras imperfectas de mercado y promover una reconversión basada en tecnologías eficientes y en el cultivo de productos agrícolas que procuren una mayor rentabilidad para el productor y el uso eficiente de recursos.

En esa tercera etapa se ubica el análisis y la evaluación de opciones de política agrícola entre otorgar subsidios al ingreso o a la producción. La tarea a realizar demanda: *a*) información sistematizada e interrelacionada que abarque la potencialidad productiva del suelo, la disponibilidad tecnológica de paquetes de cultivos tanto actuales como potenciales, y los costos de producción asociados a ese conjunto de factibilidad productivo-tecnológico definido por la intersección de los dos primeros conjuntos; *b*) instrumentos de simulación dentro del sector agrícola y respecto del resto de la economía nacional, a fin de evaluar los efectos de las alternativas de política biotecnológica, ecológica y agroquímica, económica, de desarrollo de infraestructura en el predio y fuera de él, como los medios de comunicación y transporte, entre otros.

La formalización de este conjunto de información y métodos de análisis y sus interrelaciones corresponden a desarrollos de sistemas complejos, infraestructura sobre la que se fundamenta el presente estudio y de la que sólo se analiza el subsistema de modelos económicos, cuya construcción y aplicación para evaluar las dos opciones de política mencionadas constituyen, junto con la propia evaluación, la contribución principal de este trabajo. Dada la importancia del sistema se decidió presentar sus características, contenido e interrelaciones básicas. Los objetivos que se persiguen son:

i) Presentar de manera esquemática el denominado Sistema para la Modernización de la Agricultura y Tecnología (Simat) desarrollado por tres organismos: el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), el Colegio de Posgraduados (CP) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), cuyo propósito es apoyar la toma de decisiones, en el caso de los pro-

ductores, acerca de qué, dónde y cuánto sembrar y, en el del gobierno, del diseño de políticas agrícolas de corte económico, biotecnológico, de reconversión y de desarrollo de infraestructura, entre otras.

ii) Utilizar el banco de datos del Simat para evaluar la política agrícola de apoyos a los productores en sus dos posibles opciones: transferencia al ingreso (TI) o apoyo no etiquetado a la producción (AP).¹ Para ello se cuantifican las repercusiones de las dos trayectorias generadas por las opciones de política, mediante las variables por producto agrícola siguientes: asignación espacial (superficie), empleo y posible migración rural, producción regional y paquetes tecnológicos competitivos que se podrían utilizar al aplicar los modelos de asignación óptima. La vinculación entre los cultivos y el resto de la economía se hace mediante la interacción de los modelos de asignación óptima y de equilibrio general. Estas simulaciones permiten prever el dilema económico-social que enfrentaría el gobierno mexicano si la TI resultara económicamente superior que el AP, y arrojara una mayor tasa de crecimiento del PIB, pero un volumen de desempleo más alto. El dilema se aclara si una de las opciones muestra superioridad económica y social.

El presente artículo se divide en cuatro partes: la primera contiene un repaso breve de las políticas aplicadas —se destacan sus efectos no deseados— y las que están por aplicarse a la agricultura mexicana, acompañado de una revisión de la literatura pertinente. En la segunda parte se introduce el sistema y sus componentes, y la vinculación entre ellos, subrayando sus aspectos preponderantes desde la perspectiva del potencial productivo y tecnológico, y del subsistema de modelos económicos, que se utilizan en el enfoque aquí desarrollado. En la tercera sección se evalúan las trayectorias de dos tipos de subsidios no etiquetados, al ingreso y a la producción, en un ambiente de sustitución de técnicas de producción, donde las variables determinantes son la producción por cultivo, la superficie sembrada y el empleo generado. Ambas trayectorias están sujetas a la liberación de mercados y desgravación de cereales y oleaginosas. En el mediano y largo plazos el apoyo a la producción genera el menor desempleo induciendo menores flujos de migración. En el mediano plazo la transferencia al ingreso

¹ La opción para recibir el apoyo TI o AP se basa en las mismas condiciones de Procampo, como haber cultivado uno de los siguientes nueve cultivos en 1990-1992: maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, soya, algodón y cártamo. En el caso del AP, al parecer, el apoyo se debe destinar a las innovaciones tecnológicas a la producción o a la comercialización, siendo la decisión sólo del productor.

genera un mayor valor agregado para toda la economía, creándose el dilema de seleccionar entre una trayectoria que provoque menor desempleo en el campo o una que produzca mayores ingresos a los dueños de las parcelas rurales. En el largo plazo se rompe el dilema, ya que ambos subsidios tienen efectos similares en el crecimiento de la economía en su conjunto, aunque el subsidio a la producción tiene la ventaja tanto de crear menor desempleo como de posibilitar la migración. En ambas trayectorias destaca la sustitución de tecnologías, lo que redundará en mayores rendimientos de la mano de obra y del suelo, y en una agricultura más eficiente, porque aun los productos que no contraen su producción disminuyen la cantidad demandada de esos dos factores.

Condiciones recientes de la agricultura mexicana

Características de la agricultura

De 20 millones de hectáreas que corresponden aproximadamente a la superficie cultivable del país, se cosechan alrededor de 18 millones. La tercera parte de esta superficie es de riego. En conjunto, cinco productos (maíz, frijol, sorgo, trigo y arroz) ocupan poco más de la mitad de la superficie cultivable. El maíz ocupa 70% de la dedicada a granos, y junto con el frijol suma 80%. En ambos casos, casi la totalidad de la superficie dedicada a estos dos cultivos es de temporal, aunque en los primeros años de la década de 1990 la de riego tiende a crecer. Tres productos siguen en importancia: el sorgo, el trigo y el arroz. En el cultivo de sorgo se emplean por igual superficies de riego y de temporal, mientras que en el de trigo y arroz la participación más importante es de tierras de riego. Durante el periodo 1989-1994 destaca la contracción de las superficies destinadas al sorgo y al arroz, y el aumento de la superficie destinada a maíz y frijol (véase Reyes y Muñoz, 1996).

Por su parte, los frutales (aguacate, durazno, fresa, limón, mango, mandarina, manzana, sandía, melón, naranja, nuez, piña, plátano y uva) ocupan casi 5.8% de la superficie y producen 11 millones de toneladas (14.4% del volumen); mientras que los de exportación (tabaco, hortalizas, algodón, cítricos y otros frutales) destinan 8.6% de la tierra y participan con 9.9% de la producción. Por último, otros productos (maíz y sorgo forrajeros, tomate, alfalfa, papa, pepino, zanahoria, avena, cebolla, col, garbanzo, calabacita, copra, chile verde, etc.)

ocupan 8.3% de la superficie con una participación relativa en la producción de 40% (véase Presidencia de la República, 1993).

La participación de la agricultura en la generación del PIB real ha declinado desde los años sesenta de cerca de 15 a 8% en los ochenta, asociado a que presenta tasas de crecimiento inferiores a las que muestra la economía en su conjunto, aunque en periodos de contracción, como en 1983 cuando la actividad económica se redujo cerca de 4%, la agricultura creció 2%. Sin embargo esto no ocurrió en los dos últimos años de los ochenta, en los que se dan contracciones de 3.2 y 3.1%, respectivamente, cuando la economía presenta tasas de crecimiento positivo (SARH, 1994).

Este comportamiento de contracción también se manifiesta en los precios de los productos agrícolas en general: si tomamos los índices de precios al consumidor por sector de origen en la década de 1980, se observa que los precios de los productos provenientes de la agricultura crecieron en menor proporción en toda la década respecto a las demás actividades en conjunto; en particular en los dos últimos años se rezaga 43% respecto al petróleo y 62% respecto a los químicos (SARH, 1994).

Como actividad exportadora, su participación en el valor total de las exportaciones varió de 48 a 10% en la década de los ochenta, cuando el crecimiento de las exportaciones petroleras fue superior al de cualquier otra actividad, y no se ha recuperado en la presente década. Las importaciones de alimentos se hicieron presentes a principios de la década de 1980 (Presidencia de la República, 1990 y SARH, 1994).

Políticas agrícolas en el periodo 1960-1995 y efecto en las decisiones del productor y del gobierno

En el contexto anterior, la política agrícola proteccionista, que a escala mundial alcanzó su clímax en 1987-1988 con un arancel promedio de 40% (ERS-USDA, 1992), comenzó a ser formalmente cuestionada respecto al modelo de apertura que se configuraba para el país, tendiendo la política en el sector a la liberalización de los mercados y a la desgravación de las importaciones. A partir de 1960 podemos distinguir tres políticas agrícolas: 1) protección con economía cerrada de mercados nacionales ante los internacionales y control gubernamental, entre 1960 y 1989; 2) etapa de transición entre economía cerrada con control del gobierno y liberación, entre 1990 y 1993, y 3) con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a partir de 1994

se libera la agricultura mexicana al comercio internacional sustituyendo los permisos por aranceles y cupos-cuota, y es en 1995 cuando dejan de ser de garantía los precios del frijol y el maíz.

Por su parte, los productos tradicionalmente exportados, como los cítricos, el tomate, el café, el cacao, las hortalizas y otros frutícolas, en general han recibido apoyos más exiguos de las políticas del gobierno, y sólo han logrado su colocación y expansión en los mercados internacionales con base en sus precios y ventajas naturales; es el caso de las exportaciones hacia Estados Unidos. Los productores han estado siempre expuestos en la toma de decisiones a las de suyo complejas variaciones estacionales de los mercados internacionales.

Efectos indeseados de las políticas aplicadas

Las políticas buscaron alcanzar, hasta 1989, tres objetivos básicos: la autosuficiencia, la soberanía alimentaria y el mejoramiento de la distribución del ingreso rural. Sus instrumentos fueron el establecimiento de precios de garantía, el subsidio a los insumos y la protección de las importaciones normada por el sistema de permisos para los cultivos objetivo: cereales y oleaginosas. Entre los efectos indeseables de las políticas se encuentran la distorsión de los precios relativos de los bienes agrícolas, con periodos de escasez y abundancia en los mercados que obligaron a realizar importaciones. Conasupo, la agencia comercializadora estatal, incurrió en altos costos financieros y operacionales para mantener inventarios que hicieran frente a estas distorsiones. El establecimiento de precios controlados de venta inferiores al precio de garantía originó el establecimiento de tres subsidios adicionales: a los productores pecuarios y a los productores y consumidores de tortillas y pan. Los precios de garantía y los subsidios hicieron menos eficiente la distribución de recursos públicos a grupos objetivo y acentuaron la concentración del ingreso rural.

La política de transición continuó protegiendo y controlando el maíz y el frijol a partir de 1990 e impulsando la recuperación de sus precios a fin de: *i)* lograr la autosuficiencia para el consumo humano de estos productos; *ii)* transferir ingresos a los productores pobres a través de mayores precios de garantía; *iii)* generar un proceso de alivio a la tensión social para lograr la reforma del artículo 27 constitucional, y *iv)* contar con suficiente producción para negociar con ventaja el TLCAN. Para el resto de los productos se eliminaron los subsidios

a los insumos incluyendo el crédito y se liberalizó tanto la importación de insumos como de granos, con aranceles no mayores a 15% (exceptuando maíz, frijol y trigo). Para compensar a los productores que se encontraban en desventaja ante la competencia internacional por los menores costos de transacción de las importaciones, se instrumentó un subsidio a la comercialización del trigo, la soya y el sorgo, mientras que para el arroz y el algodón el subsidio se destinó a la producción (por tonelada producida en el primer caso y por hectárea sembrada en el segundo). No obstante, estos subsidios fueron insuficientes para neutralizar la distorsión que en precios relativos generó el mantenimiento de los precios de garantía para el maíz y el frijol; por el contrario, aumentaron la distorsión de los precios relativos. Esto desembocó en un cambio de las tierras cultivadas y una cosecha récord de 18 millones de toneladas de maíz en 1993. El ingreso rural permaneció concentrado: si se calcula el subsidio al maíz como la diferencia entre el precio de garantía y el precio internacional, los resultados para 1992 señalan que cerca de dos mil productores recibieron alrededor de medio billón de nuevos pesos, mientras que un millón de productores recibieron novecientos millones de nuevos pesos.

A partir de 1993 empieza a funcionar Procampo, que sustituye a los subsidios anteriores, y además se sostienen los aranceles a las importaciones de los productos básicos. La diferencia importante está en que el subsidio es único y aplicado por hectárea entre los productores elegibles, esto es, aquellos que hubieran cosechado alguno de los nueve básicos (maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada) entre 1990 y 1992. Intenta cancelar las distorsiones de las políticas previas y compensar los subsidios que reciben los productores de los países con los que se han firmado acuerdos comerciales. Pensado como un apoyo al ingreso, en la actualidad opera como subsidio a la producción, puesto que se requiere que la tierra produzca. En ausencia de precios de garantía u objetivo, esta política implica que las decisiones sobre qué, cómo y dónde producir quedan en manos del productor. Aunque se supone que es neutral en los precios de los productos, de instrumentarse diferencialmente con base en los rendimientos regionales introduce un sesgo entre las regiones, en la renta de la tierra y aun en los precios relativos, y genera discriminación regional.

Referencias obligadas

En realidad, sólo el trabajo de Reyes y Freebairn (1996) evalúa y compara las opciones de apoyos al ingreso y a la producción. Lo circunscriben al caso de los campesinos de subsistencia y concluyen que la opción de apoyo a la producción (AP) es superior social y económicamente a la transferencia al ingreso (TI) en dos casos: cuando el productor siembra maíz y frijol, o sólo maíz no después de 1998. También encuentran que la aplicación de TI no impide ni fomenta las decisiones del productor de permanecer o abandonar sus predios, con lo que el dilema al que aludimos se manifiesta a partir de 1996, cuando los campesinos marginados al maximizar sus ingresos netos dejan de producir maíz y se desempeñan en actividades fuera de su predio, convirtiéndose en migrantes; o a partir de 1999 a pesar de recibir el apoyo a la producción, por la declinación de los precios reales del maíz. Este trabajo se fundamenta en un modelo neomalthusiano basado en la optimización del ingreso neto familiar, que incluye la producción y el consumo como parte del modelo de análisis de actividades. Los ingresos proceden de la siembra del maíz y el frijol, o sólo del maíz, así como de la venta de la fuerza de trabajo de la unidad familiar de subsistencia. A los costos de producción se agregan los de consumo, seleccionando la canasta de bienes consumidos de acuerdo con sus precios, contenidos nutricionales —proteínas, calorías, minerales y vitaminas— y requerimientos de la familia. La tierra entra como factor productivo y como hábitat del productor y su familia. La economía campesina se vincula al resto de la economía por medio de los precios del mercado de los granos y alimentos, de algunos insumos y del mercado laboral. En las simulaciones realizadas se supone que la aplicación del subsidio al ingreso o a la producción compensa la protección y subsidios previos, y origina la liberación y desgravación inmediata del maíz y del frijol.

Otros dos trabajos se enfocan a cuantificar los efectos y a evaluar las políticas de pasar de una economía agrícola cerrada a una abierta, con la aplicación de una transferencia al ingreso (no consideran el caso de un apoyo no etiquetado a la producción como el que aquí se examina). Así, los trabajos de Taylor (1993) y de Taylor y Yúnez (1995) utilizan un modelo de equilibrio general computable de un pueblo y suponen que esa economía produce básicos, pecuarios y no agrícolas; los agricultores de subsistencia poseen hasta 2 ha, y existen otros dos tipos de productores que siembran de 2 a 8 ha y más de 8 ha, respectivamente. Si el precio de garantía del maíz se reduce 40% y se compensa

a los productores con una transferencia al ingreso de monto equivalente, entonces la producción de maíz se reduce 1.6%, y se incrementan 2.8% el ingreso de los productores marginales de maíz y 3.6% el desempleo (en realidad el autor dice que se aumenta el ocio del productor). Aquí, el dilema social surge al obtenerse un mayor ingreso con mayor desempleo (voluntario o involuntario).

Un tercer estudio, de Romero y Yúnez (1994), compara los resultados de mantener bajo protección y sin liberalización la agricultura mexicana *versus* aplicarle el TLCAN con desgravación gradual (incluido el maíz y el frijol), aunado a una transferencia al ingreso como la de Procampo definitivo, que reemplaza los subsidios a los insumos, a la comercialización y a los precios de garantía. Concluyen que la segunda alternativa es superior a la de protección y no liberación, al obtener una diferencia de cerca de 6% en el PIB en el punto terminal. El desempleo en su modelo no existe al suponer flexibilidad salarial en el campo que equilibre la oferta y la demanda laboral, al permitir que el exceso de demanda varíe en un rango prefijado. En contraste con la mayor expansión del PIB, el salario real rural en el punto terminal es mucho menor que el salario inicial y el industrial terminal en la alternativa TLCAN y TI. Asimismo la desgravación gradual arancelaria de las importaciones de maíz y frijol, de acuerdo con el TLCAN, significa que la distorsión de precios persistirá durante 15 años a partir de que el TLCAN entre en vigor. Su trabajo se basa en dos modelos de equilibrio, uno para la economía en su totalidad y otro para el sector agropecuario, el cual se desagrega por principales cultivos agrícolas y productos pecuarios, con la utilización de ecuaciones de costos estimadas económicamente en sección cruzada, con excepción de los productos pecuarios que se calibran numéricamente.

De los trabajos revisados se puede concluir que: a) en este trabajo y en el estudio de Reyes y Freebairn se evalúan las transferencias al ingreso (TI) y las de apoyo no etiquetado a la producción (AP), los dos restantes se restringen a la TI; b) con excepción del trabajo de Romero, el dilema socioeconómico de ingresos y desempleo se manifiesta en éste y en los otros estudios; c) en el aspecto geográfico de desagregación todos son diferentes: Reyes y Freebairn enfocan la economía del productor de subsistencia, Taylor analiza un pueblo (del estado de Michoacán), Romero desagrega en agricultura de riego y de temporal, con crédito y sin él, con la aplicación o no de fertilizantes, mientras que en el presente trabajo se consideran 193 regiones que corresponden a los distritos de desarrollo rural (DDR) que tienen una gama de productos

factibles de producirse cuando menos con una tecnología, y *d*) las metodologías seguidas también son diferentes, como se ha reseñado.

El sistema

Características

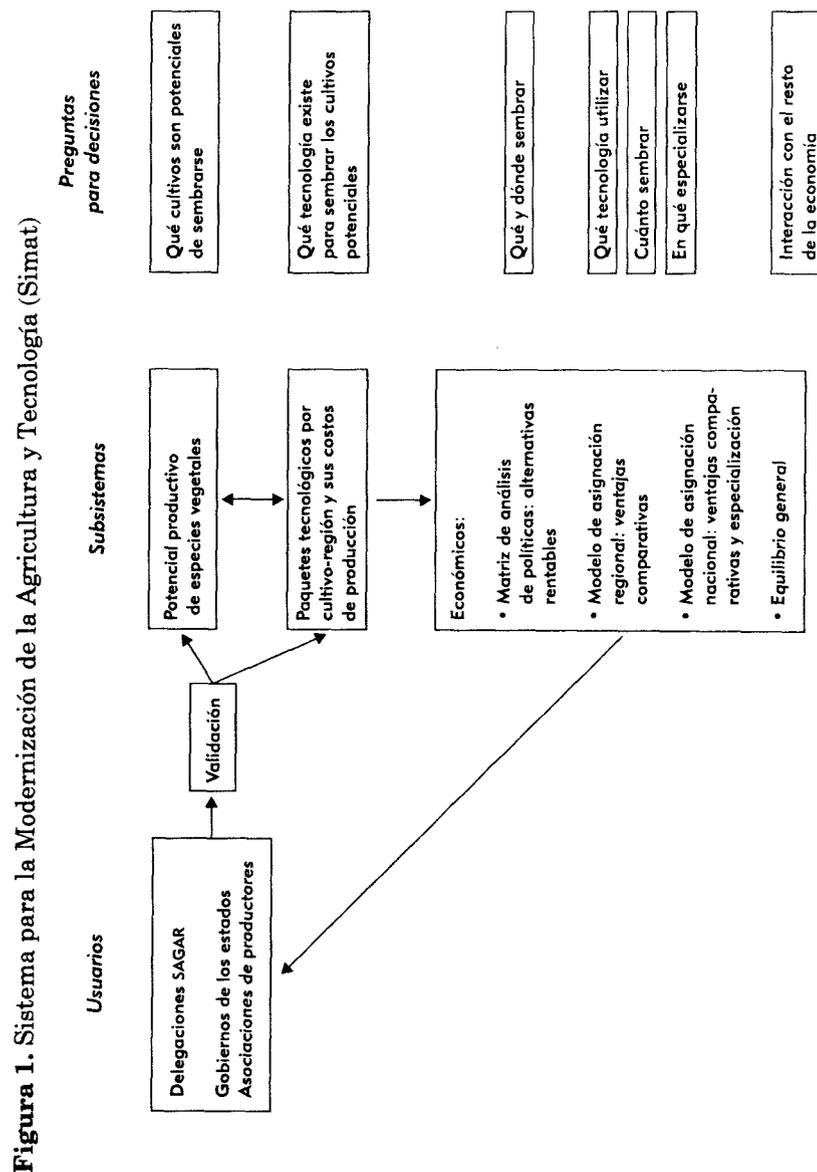
Un sistema que cumpla con los propósitos anteriores presenta diversos grados de complejidad en cuanto a diseño y operación. Desde el punto de vista conceptual, el reto es captar los componentes significativos del sistema y sus interacciones, considerar las condiciones tecnológicas de las formas de producción, las características ecoedafológicas del suelo de las regiones consideradas y la factibilidad económica de los diferentes cultivos. A fin de que se genere la información adecuada para la asignación eficiente de los recursos naturales, económicos y tecnológicos, ésta debe ofrecer resultados en dos ámbitos: regional, para la toma de decisiones específica de los productores y entidades federativas; y nacional, que capte las interacciones y competencia entre las diferentes regiones del país respecto a la producción de bienes agrícolas, así como las influencias del resto de los sectores económicos y de las variables y políticas macroeconómicas.

El éxito del sistema consistirá en ofrecer resultados accesibles para las instancias gubernamentales y los productores, o para sus organizaciones. La operación, aunque no se analiza en este trabajo, por la diversidad de agentes a los que se dirige, es quizá la más complicada y requiere validación e interacción entre los agentes involucrados en el sistema: los usuarios, los gobiernos federal y estatales, las asociaciones de productores y los propios productores.

Componentes (véase la figura 1)

El sistema es de corte regional, desagregado en el ámbito de los denominados distritos de desarrollo rural (DDR), que son 193 en el país.

Subsistema de potencial productivo. La dotación natural regional puede agruparse en dos tipos de variables: las ecológicas y las propiedades del suelo. En el primer grupo destacan las variables climáticas, de humedad y transevaporación, horas-sol, mientras que en el



segundo están la profundidad del suelo y su composición química. Estas condiciones definen la potencialidad de sembrar algunos cultivos en cada región. Este subsistema ha sido desarrollado por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), a partir de un modelo estadístico que se alimenta con 31 variables como las mencionadas y permite informar a cada área analizada qué productos es posible sembrar (véase la figura 2).

Subsistema tecnológico. No todos los productos potenciales correspondientes a un área disponen de cuando menos un paquete tecnológico para cultivarse. Si existe al menos un modo de producción, actual o potencial, se trata entonces de productos técnicamente factibles. Este subsistema ha sido desarrollado por el Colegio de Posgraduados y el INIFAP (véase la figura 2).

Subsistema económico. A cada paquete tecnológico se asocia un costo de producción; los productos factibles económicamente son los que se encuentran en la región convexa localizada dentro del espacio de insumos, en la que los productos marginales son no negativos y decrecientes, siendo negativa definida la matriz hessiana del sistema. A estas estructuras de costos (obtenidas por el Colegio de Posgraduados) se agregan los precios de los productos y se obtiene el conjunto de alternativas rentables y no rentables, así como otros resultados de la aplicación de la matriz de análisis de políticas, por región-producto-paquete tecnológico.

Este último subsistema está integrado por los modelos de análisis de políticas (MAP), de asignación nacional y regional (MAR) y de equilibrio general (MEG),² mediante los cuales se pueden determinar los productos rentables y las ventajas competitivas de cada uno, la especialización regional de los cultivos y la interacción de la agricultura con el resto de la economía.

El primer modelo corresponde al de costos de producción y alternativas rentables (véase la figura 3). Aquí la competencia entre cultivos por el suelo consiste en determinar sólo las asignaciones rentables y no rentables. Permite simular cambios en los precios de los insumos que intervienen en los costos de cada producto-tecnología-región y en

² MAR se detalla en el anexo 1. MEG no se incluye en el presente documento por la complejidad técnica de su descripción; sin embargo, está disponible para consulta solicitándose al autor.

Figura 2. Subsistemas de potencial y tecnologías productivas de especies vegetales. **Objetivo:** determinar el potencial productivo de especies vegetales en función de la tecnología disponible y como base para el uso eficiente del suelo

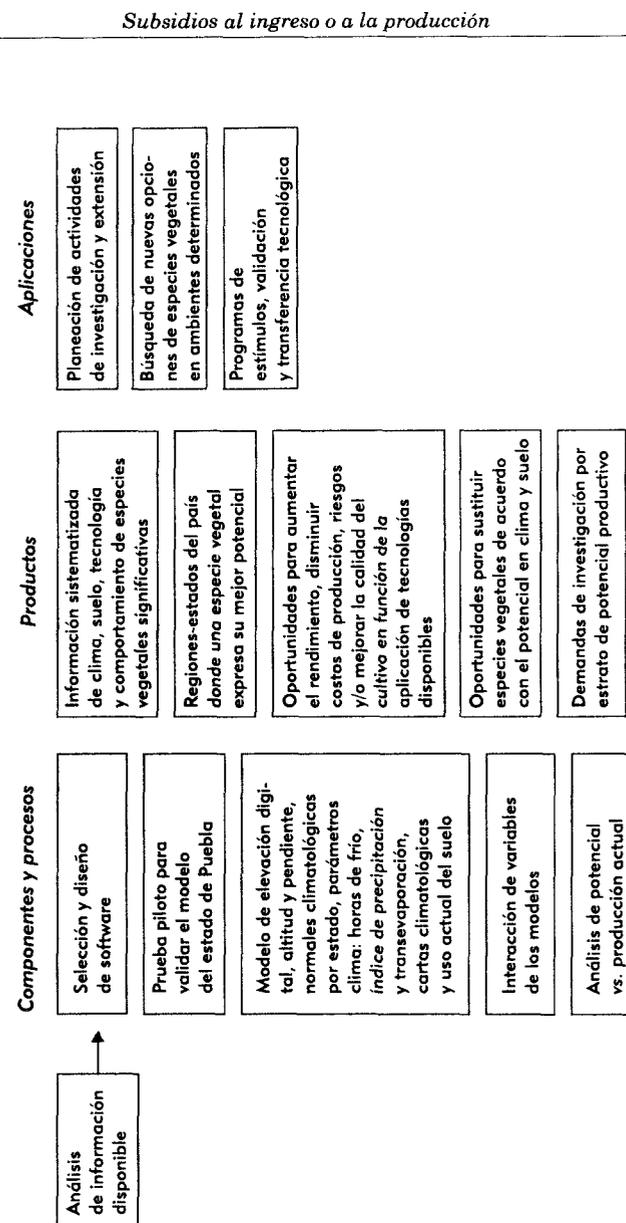
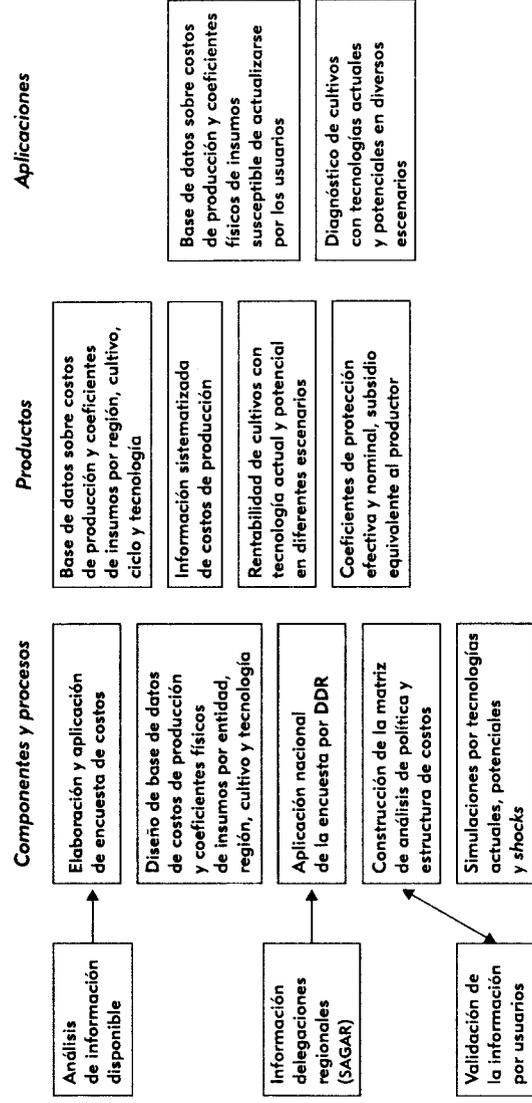


Figura 3. Modelo de costos de producción y rentabilidad.
Objetivo: determinar eficiencia económica, costos de producción y rentabilidad de los sistemas de producción



Fuente: SARH, INIFAP y CP (1993), *Programa para la Modernización de la Agricultura*, México, SARH.

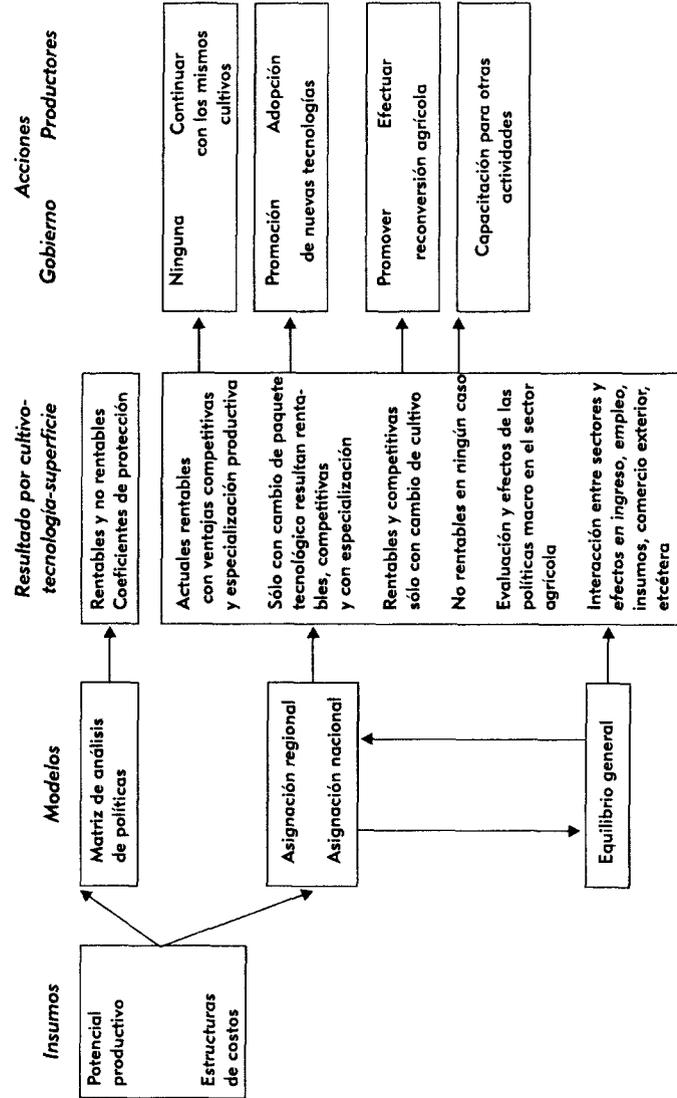
los precios de los productos agrícolas y, con base en esto, inferir qué ocurre si se produce algún cambio en las pautas de cultivo regional y qué tecnologías sobreviven a esos cambios. Este ejercicio, aplicado en el análisis gubernamental, recibe el nombre de matriz de análisis de políticas (MAP). Uno de los principales productos del sistema es la base de datos sobre costos de producción y coeficientes físicos por entidad federativa-DDR-cultivo-tecnología.

El segundo modelo corresponde al de análisis de actividades. Permite determinar la especialización regional tanto de productos como de tecnologías de cultivo. Con ello también se obtienen los productos y tecnologías competitivas al aplicarse en un ámbito de competencia internacional. Se consideran dos modelos de análisis de actividades: uno en el ámbito estatal y otro en el nacional que utilizan la información producida en los anteriores subsistemas (véase la figura 4) a partir del conjunto de factibilidad tecnológico-económica.

Este modelo de asignación regional (MAR) o geográfica determina los productos agrícolas, sus volúmenes de producción, las tecnologías que habrán de aplicarse y las áreas de siembra para cada Distrito de Desarrollo Rural (DDR). Esto es, pone a competir a las tecnologías a fin de maximizar los ingresos netos totales, dentro de las restricciones del modelo, del área y del volumen total de producción.

Para apoyar las decisiones que arroja el subsistema económico destaca un conjunto de productos rentables y competitivos respecto a los cambios de precios de los insumos y productos, de políticas macroeconómicas. En estos casos los productores no tienen que alterar sus decisiones de cuánto, cuándo y qué tanto sembrar. Tampoco los gobiernos requieren de acciones para estos casos. Un segundo conjunto de productos son los que, en caso de cambiar la tecnología, se harían rentables y competitivos, de lo que resulta que lo decisivo es la selección de los paquetes tecnológicos, a cargo de los productores, y la promoción de su uso por los agentes gubernamentales. El tercer conjunto está compuesto por las áreas que para continuar produciendo tendrían que cambiar de cultivo mediante la mejor selección tecnológica de los paquetes disponibles. Esta decisión es muy importante para los productores que deben operar ese cambio. Las tareas de promoción de los gobiernos son vitales, ya que el cambio de la reconversión tecnológica y de cultivos gesta el verdadero cambio estructural de la agricultura del país. Por último, se considera un cuarto conjunto de áreas que bajo ningún cultivo ni tecnología resultan rentables y que tendrían que destinarse a otras actividades.

Figura 4. Modelos de análisis de políticas, de asignación y de equilibrio general



Con el fin de que el MAR capte los efectos de los demás sectores económicos y las decisiones de corte macroeconómico que afectan directa o indirectamente al sector agrícola, el MAR se ha vinculado con un modelo de equilibrio general computable (MEG), con 34 sectores, el cual incluye la función de producción por sector, los mercados de factores productivos y la demanda, y distingue entre distintos agentes institucionales: de consumidores privados, de inversión, de gobierno y sector externo, así como un mercado de productos.

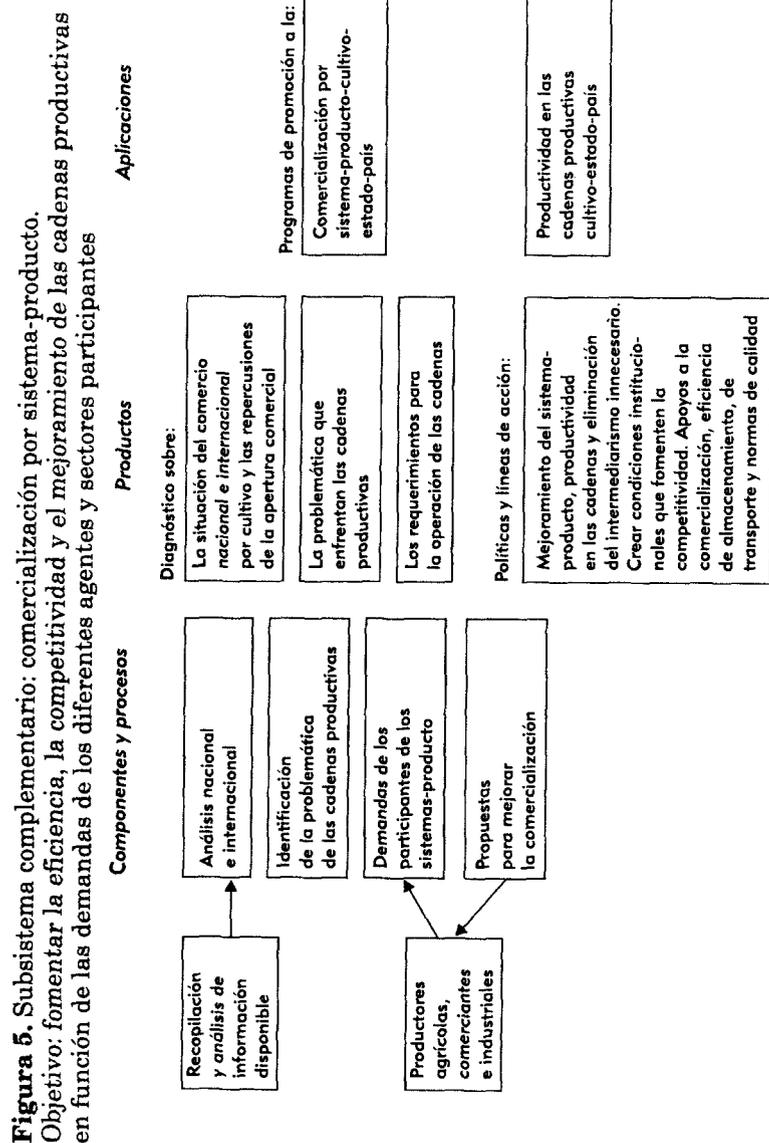
La congruencia entre ambos modelos (MAR y MEG) se observa en varias esferas: las relaciones entre los cultivos con el resto de los sectores; se logra al estimar los coeficientes tecnológicos de la matriz insumo-producto, a partir de los resultados obtenidos con los modelos de asignación óptima regional para la agricultura; los coeficientes de los demás sectores se rasean con ayuda de los bordes de la matriz de insumo-producto. Por otro lado, las cotas de producción utilizadas en los modelos de asignación como restricciones se estiman por el modelo de equilibrio general, y también comparten los escenarios de simulación.

Subsistema de comercialización. Se trata de un subsistema complementario que extiende los denominados sistemas-producto a lo largo de sus cadenas, a partir de la producción, la industrialización del producto agrícola y el consumo final (véase la figura 5).

Evaluación de la política de liberación comercial agrícola y de un apoyo global diseñado como una transferencia al ingreso o un subsidio no etiquetado a la producción. Aplicación de los modelos MAR y MEG

Escenarios

- 1) Los actuales subsidios y rangos de protección, incluido el arancelario, se sustituyen por uno de carácter general en la forma de transferencia al ingreso (como Procampo definitivo) o de apoyo no etiquetado a la producción, al ser los productos agrícolas objetivo los sujetos a Procampo.
- 2) El año base de los escenarios es 1995. Para fechas anteriores se considera la aplicación de Procampo transitorio. El subsidio es de N\$ 350/ha más precios de garantía de maíz y frijol, apoyo a la comercialización de arroz por N\$ 74/ton y de sorgo de Tamaulipas de N\$ 50/ha. El algodón recibe un apoyo para sanidad de acuerdo con el cuadro 1.



Fuente: SARH, INTIAP y CP (1993), Programa para la Modernización de la Agricultura, México, SARH.

Cuadro 1. Apoyo de sanidad al algodón (N\$ de 1993)

Estado / región	0-I 93/94	P-V 94
Baja California	1 320	1 300
Chihuahua	1 220	1 200
La Laguna	1 220	1 200
Sinaloa	1 020	1 000
Sonora	1 170	1 150
Tamaulipas	870	850

3) Los precios de los cultivos durante la transición y para los años 5 y 10 se muestran en el cuadro 2.

Supuestos para la etapa definitiva

4) El apoyo se diferencia por DDR. Su cálculo consiste en multiplicar el rendimiento medio del maíz del DDR que se trate, por la diferencia entre el precio de garantía en 1993 (N\$ 750/ton) y el precio internacional, colocado en el centro de consumo del país (N\$ 275/ton). El apoyo que se da es de un mínimo de N\$ 400/ha, equivalente a un rendimiento de 1.9 ton/ha de maíz, y un máximo de N\$ 900/ha, que corresponde a 3.3 ton/ha. Esto significa que los cultivos con rendimientos de 1.8 ton/ha o menos recibirán N\$ 400/ha, en tanto los productos cuyo rendimiento es de 3.3 ton/ha o más recibirán el tope de N\$ 900/hectárea.

5) Los productores de los vegetales elegibles para que se les otorgue la ayuda de Procampo reciben un apoyo no etiquetado a los insumos o factores, lo que significa reducciones en los costos de producción; mientras que en un segundo escenario los apoyos se entregan a manera de transferencias directas al ingreso de los productores. El apoyo se otorgará a extensiones máximas de 100 ha por persona y 1 000 ha por empresa.

6) Los precios de todos los cultivos son de indiferencia con cero arancel: precio internacional más gastos de transporte al lugar de consumo. Para granos básicos y oleaginosas se supone que los niveles de producción y tamaño de mercado no son lo suficientemente grandes como para repercutir en los precios (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Precios de granos y oleaginosas (N\$ de 1993)

Cultivo	O-I 93/94	P-V 94	Año 5	Año 10
Maíz	650	600	352	314
Frijol	1 800	1 600	1 534	1 385
Trigo	600	600	349	300
Arroz	558	554	521	480
Cebada			324	290
Algodón	1 309	1 236	1 182	966
Soya		856	654	551
Sorgo	381	376	336	299
Cártamo			851	712
Ajonjolí			808	678
Girasol			704	592

7) Para los productos cuyos precios pueden ser modificados por los volúmenes de producción, fijada la estructura de demanda, tales como hortalizas, legumbres, frutales y flores, por sus elasticidades demanda-precio, se estima que los niveles actuales de producción sólo se pueden aumentar hasta 20%, sin que los precios disminuyan sensiblemente.

La ecuación de la demanda tiene la forma log aditiva, en la que se supone que la elasticidad ingreso es unitaria, mientras que la elasticidad precio se calibró vía mínimos cuadrados a partir de la información disponible de precios y cantidades nacionales de producción, exportación e importación de los cultivos en cuestión, para los años de 1989, 1990 y 1991.

El proceso para determinar el precio y cantidades de equilibrio de los hortícolas es de naturaleza iterativa: a partir del supuesto de una cantidad total se determinan los precios por el lado de la demanda. Con esos precios y los volúmenes de producción se procede a resolver el modelo de asignación nacional para determinar la asignación óptima y el volumen total que se ofertará.

Si la oferta y la asignación que determina el modelo —resultado de la competencia de todos los cultivos del país— es menor a la cota de producción, se presenta un exceso de demanda que requiere un precio

mayor y por lo tanto una cantidad de demanda menor, por lo que será necesario revisar la cota de producción a la baja y, consecuentemente, a través de la ecuación de la demanda, el precio a la alza, y repetir el proceso. El proceso termina cuando no hay exceso de demanda.

8) Con el fin de lograr que en cada DDR se optimice el proceso productivo y de asignación de recursos, los productores tienen la libertad de emprender la actividad que más les convenga, aun de carácter no agrícola.

9) Por su parte, Procampo tiene como límite superior la asignación fiscal, de manera que si sólo alcanza para apoyar por hectárea el equivalente a 3 ton de maíz, todo productor que haya superado tal rendimiento recibirá hasta ese límite. El límite inferior por hectárea se fija en función del apoyo equivalente del rendimiento de maíz que se designe como mínimo, por ejemplo, si es el equivalente a 1 ton /ha el productor recibiría N\$ 275/hectárea.

Resultados³

1) La liberación de mercados, como se esperaba, conduce a una contracción en la superficie sembrada de granos, en su producción y en el empleo generado, a pesar de sustituir la protección por un subsidio general, ya sea de transferencia al ingreso o a la producción (véanse los cuadros 3, 4, y anexo 2). Es de subrayarse que la transferencia al ingreso produce la mayor contracción en comparación con el apoyo a la producción. Esto conduce a que este último retarde la migración rural a los centros urbanos, mientras que la transferencia al ingreso es francamente promotora de esa migración.

2) En granos básicos y aceiteros, a 5 años, el desempleo es mayor en la opción de transferencia al ingreso en 52 millones de jornales; a 10 años, el diferencial se reduce a 41 millones (véase el cuadro 5).

3) La producción a 5 años con la opción de transferencia al ingreso es de 8 millones de toneladas menos que al aplicar el apoyo generalizado a los insumos, mientras que a 10 años el diferencial es de solamente 6.7 millones de toneladas (véase el cuadro 6).

4) La superficie cosechada, a cinco años, con la opción de transferencia al ingreso es de 2.8 millones de hectáreas ociosas más que al

³ Los resultados se refieren a 70 % de la superficie cultivada del país, que corresponde a la cobertura de la base de datos.

Cuadro 3. Efectos simulados para la agricultura mexicana. Con cambio tecnológico y subsidio a la producción. Fluctuaciones respecto a la base (%)

Cultivos	Producción (miles de toneladas)			Superficie cosechada (miles de hectáreas)			Mano de obra (miles de jornales)		
	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10
Granos	126.8	93.1	66.1	73.2	59.1	44.4	77.5	57.9	36.8
Forrajes	112.9	166.1	166.1	96.6	96.6	96.6	89.8	89.8	89.8
Industriales	102.9	102.0	101.1	76.5	72.9	63.0	93.4	91.8	90.9
Hortofrutícolas	88.0	76.1	69.4	80.2	68.5	62.8	76.9	100.3	72.0
Otros	150.8	150.8	150.8	100.0	100.0	100.0	51.0	51.0	51.0
Total	109.4	108.9	100.9	75.4	63.7	51.1	83.0	82.9	67.3

Pedro Reyes Ortega

Cuadro 4. Efectos simulados para la agricultura mexicana. Con cambio tecnológico y subsidio a la producción. Fluctuaciones respecto a la base (%)

Cultivos	Producción (miles de toneladas)			Superficie cosechada (miles de hectáreas)			Mano de obra (miles de jornales)		
	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10
Granos	126.8	63.9	38.1	73.2	33.9	20.7	77.5	30.3	14.3
Forrajes	112.9	112.9	112.9	96.6	96.4	96.4	89.8	89.8	89.8
Industriales	102.9	100.8	100.7	76.5	59.2	57.8	93.4	90.5	90.4
Hortofrutícolas	88.0	76.1	69.4	80.2	68.5	62.8	76.9	100.3	72.0
Otros	150.8	150.8	150.8	100.0	102.9	102.9	51.0	51.0	51.0
Total	109.4	91.1	83.8	75.4	43.5	33.3	83.0	73.3	59.7

Subsidios al ingreso o a la producción

Cuadro 5. Mano de obra (miles de jornales)

Cultivo	Base	Transición	Subsidio a la producción		Transferencia al ingreso	
			Año 5	Año 10	Año 5	Año 10
Arroz	1 399	723	744	723	722	410
Avena	43	11	11	11	11	11
Cebada	2 141	1 674	255	0	255	0
Frijol	12 101	10 965	11 313	10 857	10 128	7 799
Maíz	142 756	111 123	79 492	44 702	36 162	12 499
Sorgo	11 829	6 895	7 650	6 411	5 297	4 939
Trigo	8 866	7 500	4 217	3 146	1 737	33
Ajonjolí	1 388	1 310	0	0	0	0
Algodón	7 772	1 169	1 446	1 169	1 169	1 088
Cártamo	190	174	173	173	173	173
Girasol*	0	0	0	0	0	0
Soya	2 940	2 496	2 484	986	163	143
Total	191 426	144 039	107 785	68 178	55 817	27 096

* Resultado por redondeo de cifras.

aplicar el apoyo generalizado a los insumos; a 10 años esa diferencia prácticamente se mantiene en 2.5 millones de hectáreas (véase el cuadro 7).

5) Destaca que las diferencias menores a 10 años en superficie, producción y empleo se deben a menores precios reales de los productos agrícolas y a la aplicación de tecnologías productivas de menor costo unitario que sustituyen a las económicamente ineficientes, determinadas por los paquetes tecnológicos implementados y las condiciones edafocológicas de los suelos de cada DDR.

6) Las decisiones del agricultor acerca de qué, cómo y cuánto producir o no producir son independientes de la transferencia al ingreso. Es decir, el productor recibe un apoyo que es ajeno a su proceso de producción y a los precios de mercado de los cultivos. Por ejemplo, un agricultor siembra un cultivo de los elegibles y por tanto está inscrito

Cuadro 6. Producción (miles de ton)

Cultivo	Base	Transición	Subsidio a la producción		Transferencia al ingreso	
			Año 5	Año 10	Año 5	Año 10
Arroz	258	208	214	208	208	157
Avena	10	6	6	6	6	6
Cebada	519	805	146	0	0	0
Frijol	858	907	1 130	1 086	851	715
Maíz	15 033	20 965	14 107	8 498	9 536	4 359
Sorgo	5 273	5 588	5 894	5 416	4 668	4 515
Trigo	3 769	4 138	2 442	1 786	1 013	44
Ajonjolí	49	54	0	0	0	0
Algodón	623	414	470	414	414	377
Cártamo	83	73	86	86	86	86
Girasol*	0	0	0	0	0	0
Soya	564	591	589	243	98	93
Total	27 039	33 748	25 084	17 743	17 025	10 351

* Resultado por redondeo de cifras.

al programa de apoyos, de este modo recibe un monto por hectárea en cada ciclo. Como el productor no es inducido (ni desalentado) a continuar con el proceso de producción, entonces seguramente destinará el apoyo al consumo, como ocurre en las familias de bajos ingresos que manifiestan propensiones marginales a consumir cercanas a la unidad.

En el apoyo no etiquetado a los insumos y factores productivos de la producción y distribución de los productos agrícolas, el apoyo por hectárea se recicla mediante la aplicación en algún insumo. Esto reduce en la disminución de costos de producción, e induce al productor a destinarlo a la adquisición de algún insumo. Su aplicación puede realizarse de dos maneras: a) asegurando la formación de capital, tanto para la producción como para la comercialización; o bien para la obtención de un crédito refaccionario (compra de maquinaria, equipo e infraestructura). En este último caso el(los) productor(es) endosa-

Cuadro 7. Superficie (miles de ha)

Cultivo	Base	Transición	Subsidio a la producción		Transferencia al ingreso	
			Año 5	Año 10	Año 5	Año 10
Arroz	62	40	41	40	40	28
Avena	4	2	2	2	2	2
Cebada	242	240	37	0	37	0
Frijol	1 217	630	1 079	1 041	596	489
Maíz	6 370	4 454	3 095	1 897	1 577	624
Sorgo	1 287	1 129	1 192	1 102	961	926
Trigo	873	864	499	378	194	15
Ajonjolí	69	61	0	0	0	0
Algodón	225	122	142	122	122	96
Cártamo	82	81	81	81	81	81
Girasol*	0	0	0	0	0	0
Soya	299	298	298	127	54	51
Total	10 729	7 922	6 465	4 789	3 663	2 312

* Resultado por redondeo de cifras.

ría(n) al banco los montos anuales de sus apoyos hasta por la cantidad que alcancen durante 15 años, ejercibles año con año, b) mediante la presentación de la factura que ampara la compra de un insumo productivo (incluyendo seguro y financiamiento).

Esto es, el apoyo generalizado a los insumos no es neutral a la decisión de producir o no y se convierte en promotor del empleo y la producción en el sector agrícola, sin dejar de maximizar ingresos netos. La transferencia al ingreso, que también es maximizadora neta de ingresos, es neutral a la decisión de sembrar o no sembrar y depende de que la actividad sea rentable o no. Tomada la decisión de sembrar, ambos optimizan la asignación del área productiva al cultivo más rentable y se mantiene la neutralidad respecto a qué producir. Esto no contraviene el carácter generalizado por hectárea de Procampo, y no está fuera del esquema planteado por el TLCAN y el GATT.

7) Los forrajes muestran sus ventajas competitivas al incrementar su producción 16.5% durante el periodo de transición y mantenerse en los años 5 y 10 de simulación, en particular la alfalfa sujeta a cambio tecnológico. La superficie se contrae ligeramente, mientras que el empleo se retrae 11% respecto al año base como resultado de la aplicación de paquetes tecnológicos de mayor eficiencia (véanse los cuadros 3 y 4).

8) Los productos agrícolas industriales apenas incrementan su producción (1%) del año 10 respecto al año base, aunque durante la transición llegan a expandirse hasta 3%. Por su expansión destacan la caña de azúcar, el café y el hule, mientras que se contraen el tabaco y la uva industrial. La superficie disminuye drásticamente (37%) y en menor grado el empleo (-9%). Aquí, los mayores rendimientos tecnológicos permiten la mayor sustitución de factores productivos (véanse los cuadros 3 y 4).

9) Los productos hortofrutícolas muestran una tendencia contraccionista en producción y superficie (casi -30% entre el año base y el año 10) y empleo (-28%). Sin embargo, por la variedad de productos, algunos como el jitomate muestran crecimiento en tanto otros se retraen como la manzana y aun el propio mango (véanse los cuadros 3 y 4).

10) Otros productos, entre los que destacan el limón palma y la palma de pradera, tienden a aumentar su producción 50%, mantienen casi sin variación su superficie y contraen el empleo 49 por ciento.

11) La actividad agrícola a 10 años en general tiende a contraerse en volumen productivo sólo 8.9%, mientras que la superficie lo hace 48% y el empleo 33%, resultado de una mayor eficiencia tecnológica que desemboca en un mejor aprovechamiento de suelos, que es el factor más disminuido (véanse los cuadros 3 y 4).

12) La disyuntiva: seguro de desempleo o empleo.Cuál seleccionar, la transferencia al ingreso o un subsidio no etiquetado a la producción, sólo desde el ángulo económico se inclinaría en favor del que produzca el mayor bienestar, medido a través de algún índice. Por ejemplo, el que arroje la mayor suma de PIB a valor presente en el conjunto de la economía nacional. Si se busca introducir un ponderador social en el índice se podría construir una combinación lineal del índice anterior y el de empleo de la economía en su conjunto.

Al aplicar el modelo de equilibrio general se obtuvo que a 5 y 10 años, desde el ángulo productivo y de empleo en el sector agrícola, la transferencia al ingreso es menos favorable que el apoyo no etiquetado, y son mayores las diferencias al aplicar el modelo de asignación pues utiliza cantidades menores a las cotas de producción obtenidas con el

modelo de equilibrio general; a 5 años, en el ámbito nacional de la economía, la transferencia al ingreso genera un valor de la producción nacional 1.7% mayor al que resulta de la aplicación del subsidio no etiquetado, mientras que el empleo nacional, producto de la transferencia al ingreso, es menor 2.3% al generado por el apoyo no etiquetado, suponiendo que todos los trabajadores migrantes agrícolas sean absorbidos por los mercados laborales y que la infraestructura urbana los provea de los servicios que demandan ellos y sus familias. De no ser así, el presupuesto federal tendría que ampliarse y dejaría menos recursos para las actividades productivas urbanas, reduciría su formación de capital, conduciría a un menor volumen de producción y restringiría el empleo urbano, cancelando las bondades productivas de la transferencia al ingreso; a 10 años, resulta que las diferencias en producción nacional son insignificantes, de -0.7%, al aplicar ambos escenarios y en empleo de 0.9 por ciento.

13) La transferencia al ingreso requiere en todo el país la implantación de programas de capacitación y educación para que los migrantes agrícolas accedan a los mercados laborales y de servicios en mayor escala que cuando se aplica el apoyo no etiquetado. No contar con estos programas crea un dilema socioeconómico entre la eficiencia y el empleo. En el largo plazo no hay diferencias sustanciales en la producción y se favorece el apoyo no etiquetado por su mayor volumen de empleo.

Conclusiones

Disponer de sistemas complejos permite: a) analizar y evaluar de manera integral y congruente los efectos que generan las diferentes políticas y acciones en la producción agrícola; b) desarrollar programas de reconversión, y c) apoyar a los productores en la toma de decisiones acerca de qué, cómo, cuándo y cuánto sembrar, mediante la utilización eficiente de paquetes tecnológicos y de asignación de recursos que promuevan, principalmente, la mayor competitividad y rentabilidad para el productor. Para ello se presenta un sistema en el que destacan los subsistemas de potencialidad productiva, tecnológica, económica y de comercialización

A partir de 1989, la política agrícola en México experimenta cambios radicales que conducen a que las decisiones de los productores se fundamenten en las señales de los mercados, sustituyendo de esta

manera la función de protección y control que estaba a cargo del gobierno. Este último deberá enfocarse, entonces, a crear condiciones de comercio leal, promover el mejor uso de recursos y la reconversión con base en la utilización de tecnologías eficientes y de mayor rentabilidad para los productores y, no menos importante, buscar que se satisfaga la demanda de los productos agrícolas básicos en un ambiente de estabilidad de precios.

Se evalúa el efecto de aplicar un subsidio no etiquetado en la forma de una transferencia al ingreso *versus* un subsidio a la producción en un escenario de liberación y desgravación completas. El resultado es que el subsidio a la producción genera una menor contracción del área productiva nacional, y menor desempleo y producción que la transferencia al ingreso, que induce a la migración rural. A 5 años la transferencia al ingreso propicia un mayor crecimiento en la economía nacional que el subsidio a la producción, aunque a 10 años esa diferencia se esfuma. Por eso, a 5 años se plantea un dilema entre empleo e ingreso.

Por último, se destaca que la tecnología propicia mayores rendimientos de la mano de obra y del suelo y torna más eficiente a la agricultura, que de manera inexorable continuará expulsando trabajadores en tanto aumente su nivel de eficiencia productiva.

Anexo 1. Modelos de asignación nacional y regional (por entidad federativa)

Objetivos

- Estimar el efecto de cambios de la política agrícola (por ejemplo la apertura comercial) en la agricultura mexicana, teniendo en cuenta las diferencias regionales a través de las combinaciones cultivo-región-paquete tecnológico (actual y potencial), por medio de un modelo de análisis de actividades.
- Determinar cultivos-tecnologías rentables y no rentables, tanto actuales como potenciales.
- Proceder a la reconversión (actual o potencial) en las regiones con rentabilidad cuando se trate de productos diferentes a los actualmente sembrados. En los casos en que cultivo-tecnología no sea rentable, buscar otra opción.

Descripción

El modelo de análisis de actividades determina las cantidades por cultivo que deberá producirse en cada DDR, con base en los parámetros que definen cada tecnología. Las restricciones principales son: superficie por DDR y demanda total por cultivo.

Estructura

- Contiene tres unidades básicas: cultivo, región (DDR) y tecnología.
- Es dinámico en cuanto incorpora las tecnologías potenciales, cuya total difusión en el DDR se estima en 5 años.
- Cada combinación puede producir un cultivo con diferentes niveles de consumo de insumos y factores, costos regionales, productividad y, por consiguiente, con diferencias en el ingreso neto obtenido por el productor.
- Los costos son unitarios, por tonelada de cultivo y para cada paquete tecnológico, identificándose por los siguientes parámetros:
 - ▲ Entidad federativa.
 - ▲ DDR.
 - ▲ Ciclo (primavera-verano, otoño-invierno o perenne).
 - ▲ Cultivo (granos básico, oleaginosas, otros cultivos de ciclo corto y cultivos perennes).
 - ▲ Régimen de humedad (riego: bombeo y gravedad; y temporal).
 - ▲ Tecnología actual y potencial por requerimientos físicos de insumos y factores.
 - ▲ Superficie cosechada actual.
 - ▲ Superficie máxima de expansión agrícola.
 - ▲ Rendimiento (ton/ha).
 - ▲ Costo unitario con precios regionales de insumos y factores.
 - ▲ Precios medios rurales por cultivo.

Maximización de ingresos netos totales: las cantidades que se deberán producir por cada tecnología son las que, dentro de las restricciones del modelo, hacen que los ingresos netos o la utilidad total, definida

como la diferencia de los ingresos totales de todos los cultivos menos sus correspondientes costos totales, sea la mayor posible.

En este sentido, el modelo facilita la competencia entre los diferentes tipos de tecnología a fin de poder escoger las que sean más eficientes en la medida en que permiten la maximización de las utilidades totales, porque se trata de un modelo de análisis de actividades en donde dentro de una tecnología ocurre una complementariedad sumamente estricta de factores, mientras que entre tecnologías se genera la sustitución factorial.

Precios de los productos determinados exógenamente: el modelo hace el supuesto de una economía de país pequeño, de manera que las decisiones de producción que se toman no modifican en los precios internacionales de forma relevante y, por tanto, se supone que los productores son tomadores de precios, los que se introducen como parámetros y se fijan exógenamente al modelo. En el caso de productos hortofrutícolas se rompe con ese supuesto, pues se adoptan funciones de demanda con elasticidad-precio finita.

Linealidad en los ingresos y los costos: el modelo parte del supuesto de que tanto el ingreso como el costo total son lineales; entonces, por aditividad, los totales resultan ser las sumas de sus componentes estatales y regionales. Al mismo tiempo estos componentes regionales son las sumas de los de cada una de las tecnologías que se utilizan en cada región.

Por proporcionalidad, el modelo supone que el ingreso de cada tecnología es igual a la cantidad que se asigne multiplicada por el precio, mientras que el costo de la tecnología es el producto de la cantidad por la suma de los componentes del costo unitario.

Restricciones de área: a ninguna tecnología se le puede asignar una producción que requiera un área mayor que la superficie máxima en donde dicha tecnología puede aplicarse. Tal área se calcula como la suma de las superficies individuales de todas las tecnologías no potenciales, que tienen el mismo cultivo que la tecnología analizada y se definen para la misma región, ciclo, régimen de humedad y se localicen en la misma entidad federativa.

Las tecnologías deben competir por el área total disponible en un DDR para cada ciclo dado, área que es un parámetro exógeno del modelo, de manera que la suma de las áreas empleadas por todas las tecnolo-

gías, sin importar el cultivo de esa región-ciclo, no debe exceder la superficie disponible para la agricultura en ese DDR.

Cotas nacionales de producción: el volumen total producido nacionalmente de un cultivo no deberá exceder la producción total nacional, la cual es precisamente la que se desea asignar.

Relaciones del modelo de asignación

Nomenclatura

- E entidades (estados), $e = 1, \dots, E$
- $R(e)$ regiones en la "e"-ésima entidad: $r = 1, \dots, R(e)$
- C ciclos: $c = 1, \dots, C$ (típicamente 3: *PV*, *OI* y *perenne*)
- $K(r, c)$ cultivos en la región r , ciclo c : $k = 1, \dots, K(r, c)$
- $H(k)$ regímenes de humedad para el cultivo k : $h = 1, \dots, H(k)$
- $N(h)$ tecnologías para el régimen de humedad h : $n = 1, \dots, N(h)$
- Q , la cantidad
- P , el precio
- C , el costo unitario
- t , el rendimiento
- A , el área

Función objetivo

$$\text{MAX UT} = \sum_e \sum_r \sum_c \sum_k \sum_h \sum_n (P_k - C_{erckhn}) Q_{erckhn}$$

Restricciones

Restricciones individuales de área

$$\sum_h \sum_n (Q_{erckhn} / t_{erckhn}) \leq A_k \quad \text{para todo } e, r \text{ y } c.$$

Restricciones regionales de área

$$\sum_k \sum_h \sum_n (Q_{erckhn} / t_{erckhn}) \leq A_r \quad \text{para todo } e \text{ y } c.$$

Cotas nacionales de producción

$$\sum_e \sum_r \sum_c \sum_k \sum_h \sum_n C_{erckhn} \leq Q_k \quad \text{para todo } k.$$

No negatividad de las cantidades

$$Q_{erckhn} \geq 0 \quad \text{para todo } e, r, c, k, h \text{ y } n.$$

Requerimientos de insumos y factores

Se calculan a partir de las cantidades físicas de los cultivos determinadas ya sea en el modelo nacional o en el regional.

Considerando que y es un coeficiente tecnológico genérico, que representa el número de unidades requeridas de dicho factor o insumo, por unidad de área, la cantidad total de factor o insumo Y , a nivel nacional, está dada por la siguiente expresión:

$$Y = \sum_e \sum_r \sum_c \sum_k \sum_h \sum_n \left[\frac{Q_{erckhn} \cdot y_{erckhn}}{t_{erckhn}} \right].$$

A nivel estatal, la cantidad total del factor o insumo está dada por:

$$Y = \sum_r \sum_k \sum_c \sum_h \sum_n \left[\frac{Q_{rckhn} \cdot y_{rckhn}}{t_{rckhn}} \right].$$

Entre los principales insumos y factores de producción cuyos requerimientos se calculan en el modelo, se tienen:

- a) Trabajo (horas-hombre).
- b) Equipo y maquinaria.
- c) Fertilizantes.
- d) Electricidad.
- e) Agua.

El modelo se implantó como un sistema computacional cuyas características más importantes expondremos a continuación.

Se formuló como un sistema de programación lineal para cada

región y estado, además del país como un todo, lo que propicia que se genere una formalización específica para simular con los modelos señalados, de manera que el número de estados, regiones, ciclos, ingresos, costos, etc., se consideran como variables específicas de los modelos.

A causa de que la formalización debe llevarse a cabo tantas veces como combinaciones de variables existan, con valores diferentes de los parámetros, dicho proceso se ha automatizado a través de un generador de modelos descrito en *A Programming Language* (APL). El sistema introduce los valores de las variables y crea un archivo con la formulación del programa lineal. Este archivo, a su vez, ingresa a un paquete de programación matemática; en este caso, *Linear Interactive Discrete Optimizer* (LINDO). La solución del programa lineal se transporta de LINDO hacia una hoja de cálculo, en donde se lleva a cabo el cómputo y análisis de las variables de salida.

Los modelos, por su dimensión, son los siguientes:

Modelo nacional: considera cerca de 3 000 tecnologías, incluyendo tanto las actuales como las potenciales, lo que significa 3 000 variables directas en el proceso de programación lineal. Se tienen cerca de 2 000 restricciones referentes a las limitaciones de área, considerando las que se dan en el ámbito de cultivo más las que se tienen en el nivel regional. Además, existen 99 restricciones de producción.

Modelo regional: cada estado considera un número de tecnologías que va de 50 a 250, en relación con la actividad del estado, lo que se refleja en ese mismo número de variables directas en el proceso de programación lineal. En restricciones, se tienen entre 60 y 80% del número total de variables, referentes a las limitaciones de área, que se dan en el ámbito de cultivo más las que se tienen en el nivel regional.

Anexo 2

Cuadro. Efectos simulados para la agricultura mexicana (menos granos básicos y oleaginosos). Con cambio tecnológico y subsidios al ingreso o a la producción. Fluctuaciones respecto a la base (%)

Cultivos	Superficie cosechada			Producción			Empleo		
	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10
Total de cultivos	109.4	108.9	100.9	75.4	63.7	51.1	83	82.9	67.3
Avena forrajera	97.1	993.2	993.2	89.9	89.9	89.9	92.4	81.8	81.8
Cebada forrajera	100	100	100	100	100	100	81.8	100	100
Garbanzo forrajero	0	0	0	0	0	0	100	0	0
Maíz forrajero	95.6	95.6	95.6	93.1	93.1	93.1	86.8	86.8	86.8
Pastos	105.5	105.5	105.5	101.8	101.8	101.8	109.4	109.4	109.4
Rye grass	116.9	116.9	116.9	90.5	90.5	90.5	98.7	98.7	98.7
Sorgo forrajero	119.5	119.5	119.5	100	100	100	96.3	96.3	96.3
Total de forrajes	112.9	166.1	166.1	96.6	96.6	96.6	89.8	89.8	89.8
Agave	98.5	98.5	98.5	97.1	97.1	97.1	98.5	98.5	98.5
Agave mezcalero	112.9	112.9	112.9	100	100	100	112.3	112.3	112.3
Cacao	29.4	29.4	29.4	27.7	27.7	27.7	22.1	22.1	22.1
Café	101.5	101.5	101.5	59.6	59.6	59.6	99.1	99.1	99.1
Caña de azúcar	103.6	103.6	103.6	104.1	104.1	104.1	102.8	102.8	102.8
Henequén	0	0	0	0	0	0	91.6	0	0
Hule	1 587.5	1 587.5	1 587.5	100	100	100	1 454.3	1 454.3	1 454.3

Subsidios al ingreso o a la producción

Cuadro. Continuación

Cultivos	Superficie cosechada				Producción				Empleo			
	Transición	Año 5	Año 10	Año 10	Transición	Año 5	Año 10	Año 10	Transición	Año 5	Año 10	Año 10
Olivio	123.1	123.1	123.1	100	100	100	100	86.6	86.6	86.6	86.6	86.6
Sábila	100	100	100					96.1	96.1	96.1	96.1	96.1
Sorgo escobero	7.4	7.4	7.4	14.3	14.3	14.3	14.3	20.8	20.8	20.8	20.8	20.8
Tabaco	131.1	0	0	88.9	0	0	0	84.9	0	0	0	0
Uva industrial	98.5	0	0	95.7	0	0	0	98.4	0	0	0	0
Total industriales												
Aceitga												
Aguacate	103	68.9	68.2	102.4	78.6	78.6	78.6	104	63	63	61.8	61.8
Ajo	138.1	138.1	138.1	100	100	100	100	92.9	92.9	92.9	92.9	92.9
Berenjena	93.8	93.8	93.8	100	100	100	100	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7
Brócoli	101.5	101.5	101.5	100	100	100	100	99.6	99.6	99.6	99.6	99.6
Cacahuete	113	108	70	100	95.3	68.8	68.8	108.1	96.4	96.4	63.4	63.4
Calabacita	102.5	102.5	102.5	100	100	100	100	106.5	106.5	106.5	106.5	106.5
Cebolla	112.2	112.2	112.2	96.9	96.9	96.9	96.9	129.9	129.9	129.9	129.9	129.9
Cebollín	139.3	139.3	139.3	50	50	50	50	127.1	127.1	127.1	127.1	127.1
Chayote	80.6	80.6	80.6	100	100	100	100	78.9	78.9	78.9	78.9	78.9
Chicharo	100	100	100	83.3	83.3	83.3	83.3	99.6	99.6	99.6	99.6	99.6
Chicorapote	0	0	0					7.1	7.1	7.1	7.1	7.1
Chile	111.4	111.4	111.4	88.2	88.2	88.2	88.2	107.2	107.2	107.2	107.2	107.2
Chile ancho	136.6	136.6	136.6	100	100	100	100	139	139	139	139	139

Subsidios al ingreso o a la producción

Cilantro	100	100	100	100	100	100	100	110	110	110	110	110
Cirueta	100	100	100	100	100	100	100	101.3	101.3	101.3	101.3	101.3
Coco	5.5	5.5	4.6	7.8	7.8	6.9	6.9	72.1	121.9	72	72	72
Col (repollo)	103.8	103.8	103.8	100	100	100	100	102.9	102.9	102.9	102.9	102.9
Coliflor	100	100	100	100	100	100	100	103.8	103.8	103.8	103.8	103.8
Durazno	149.2	149.2	149.2	94.7	94.7	94.7	94.7	131.9	131.9	131.9	131.9	131.9
Ejote	133.3	133.3	133.3	0	0	0	0	121.9	121.9	121.9	121.9	121.9
Eliote	46.5	46.5	46.5	37.5	37.5	37.5	37.5	41.1	41.1	41.1	41.1	41.1
Espárrago	102.6	102.6	102.6	100	100	100	100	102.5	102.5	102.5	102.5	102.5
Espinaca	100	100	100					100	100	100	100	100
Fresa	107.5	107.5	107.5	100	100	100	100	102.3	102.3	102.3	102.3	102.3
Garbanzo	87.6	87.6	87.6	84.8	84.8	84.8	84.8	80.1	80.1	80.1	80.1	80.1
Guayaba	38.1	38.1	38.1	33.3	33.3	33.3	33.3	35.2	35.2	35.2	35.2	35.2
Haba	89.7	89.7	89.7	93.3	93.3	93.3	93.3	86.6	86.6	86.6	86.6	86.6
Higuera	0	0	0	0	0	0	0	26.1	26.1	26.1	26.1	26.1
Jicama	114.3	114.3	114.3					100	100	100	100	100
Jitomate	113.6	113.6	113.6	102.4	102.4	102.4	102.4	67.7	67.7	67.7	67.7	67.7
Lechuga	120	120	120	100	100	100	100	176.9	176.9	176.9	176.9	176.9
Lenteja	123.8	123.8	123.8	100	100	100	100	97.1	97.1	97.1	97.1	97.1
Limón	106.7	106.7	106.7	87.7	87.7	87.7	87.7	84.3	84.3	84.3	84.3	84.3
Litchi	44.4	44.4	44.4	100	100	100	100	125	125	125	125	125
Mango	82.5	82.5	82.5	81.5	81.5	81.5	81.5	88.5	88.5	88.5	88.5	88.5
Manzana	125	79.9	2.3	80	53.3	6.7	6.7	111.6	54.7	54.7	6.8	6.8
Marañón	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Melón	98.8	98.8	98.8	92.6	92.6	92.6	92.6	98.7	98.7	98.7	98.7	98.7
Nanche	100	100	100					100	100	100	100	100

Cuadro. Conclusión

Cultivos	Superficie cosechada				Producción				Empleo			
	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10	Transición	Año 5	Año 10
	Naranja	78.5	30.8	18.6	84.3	24.2	14.1	38.6	23.8	12.4	38.6	23.8
Nogal	91.7	91.7	91.7	90	90	90	78.9	78.9	78.9	78.9	78.9	78.9
Okra	117.9	117.9	117.9	100	100	100	106	106	106	106	106	106
Papa	116.8	116.8	116.8	100	100	100	96.7	96.7	96.7	96.7	96.7	96.7
Pápalo	100	100	100	100	100	100	87.5	87.5	87.5	87.5	87.5	87.5
Papaya	108.7	108.7	108.7	100	100	100	116.1	116.1	116.1	116.1	116.1	116.1
Pepino	89.3	89.3	89.3	100	100	100	100.3	100.3	100.3	100.3	100.3	100.3
Piña	82	82	82	80	80	80	67.1	67.1	67.1	67.1	67.1	67.1
Plátano	44.3	44.3	44.3	42.6	42.6	42.6	40.8	40.8	40.8	40.8	40.8	40.8
Rabanito	112.5	112.5	112.5	100	100	100	126.3	126.3	126.3	126.3	126.3	126.3
Sandia	65.6	65.6	65.6	73.3	73.3	73.3	76.7	76.7	76.7	76.7	76.7	76.7
Tomate	83.2	83.2	83.2	81.3	81.3	81.3	76.1	76.1	76.1	76.1	76.1	76.1
Tuna	140	140	140	100	100	100	105.6	105.6	105.6	105.6	105.6	105.6
Vid	89	67.8	3.4	85	70	5	92.7	81.1	4.6	92.7	81.1	4.6
Zanahoria	93.9	93.9	93.9	100	100	100	93.6	93.6	93.6	93.6	93.6	93.6
Zarzamora	100	100	100	100	100	100	100.7	100.7	100.7	100.7	100.7	100.7
Total Hortifrutícolas	88	76.1	69.4	80.2	68.5	62.8	76.9	100.3	72	76.9	100.3	72
Jamaica	75	75	75	81.8	81.8	81.8	103.3	103.3	103.3	103.3	103.3	103.3
Limón palma	207.8	207.8	207.8	105.6	105.6	105.6	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8	21.8
Malanga				100	100	100	100	100	100	100	100	100
Palma africana	120	120	120	106.7	106.7	106.7	106.7	106.7	106.7	106.7	106.7	106.7
Palma de pradera	111.2	111.2	111.2	120	120	120	107.7	107.7	107.7	107.7	107.7	107.7
Perejil				100	100	100	66.7	66.7	66.7	66.7	66.7	66.7
Yerbabuena	100	100	100	100	100	100	51	51	51	51	51	51
Total otros	150.8	150.8	150.8	100	100	100	51	51	51	51	51	51

Pedro Reyes Ortega

Subsidios al ingreso o a la producción

Referencias bibliográficas

- Alston, M. J., C. Carter y D. Pick (1990), "Whither Armington Trade Models?", *American Journal of Agriculture Economic*, mayo.
- Banco de México-FIRA (1993), *Cadenas productivas de maíz, sorgo, arroz, trigo y frijol*, México.
- Banco Mundial (1994), *Notes on Agriculture, Natural Resources and Rural Poverty*, Washington.
- Calva, J. L. (1992), *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, México, Fontamara.
- Conasupo, *Conasupo en cifras*, varios años.
- Diario Oficial de la Federación (1994), *Apoyos directos al campo*, México, Procampo, julio.
- Duoly, J. y R. Norton (1973), "CHAC, a Programming Model for the Mexican Agriculture", en Luis Goreux y Allan S. Manne, *Multilevel Planning: Case Studies in Mexico*, North Holland Publishing.
- ERS-USDA (1992), *Agriculture in the Uruguay Round, 1988*, Washington, Analysis of Government Support.
- Hammond, S. (1992), *Limits to the Potential Gains from Market Integration and Other Supply-Side Policies*, California, Stanford University, marzo.
- INEGI-Conasupo-Secofi (1988), *Abasto y comercialización de productos básicos. Arroz, maíz, frijol, sorgo y trigo*, México.
- INEGI (1990), *Boletín de información oportuna del sector alimentario*, México.
- (1990), *El sector alimentario en México 1990*, México.
- Josling, T. (1993), "El TLC y la agricultura: una revisión de las repercusiones económicas", *Economía Mexicana, Nueva Época*, México, CIDE, número especial, junio.
- Levy, S. y S. Wijnbergen (1994), "Labor Markets, Migration and Welfare", *Journal of Development Economics*, núm. 43, pp. 243-278.
- Llapis, P. (1990), *Incorporating Inputs in the Static World Policy Simulation Model (Sowpsim)*, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Technical Bulletin núm. 1780.
- Presidencia de la República (1990), *Segundo informe de gobierno*, México.
- (1993), *Quinto informe de gobierno*, México.
- Reyes, P. y D. Freebairn (1996), *Rationalizing Peasant Decisions in a Restructuring Economy*, México, CIDE (mimeografiado).
- Reyes, P. y H. Muñoz (1996), *Cadenas de productos agrícolas básicos en México*, México, CIDE (mimeografiado).
- Robinson, S. (1991), *Agricultural Policies and Migration in U.S.-Mexico Free Trade Area: A Computable General Equilibrium Analysis*, University of California, Berkeley, diciembre.
- Romero, J. y A. Yúnez-Naude (1994), *Cambios en la política de subsidios: sus*

- efectos sobre el sector agropecuario*, México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Documento de trabajo).
- Roningen, V. y D. Praveen, *Modeling Bilateral Trade Flows with the Static World Policy Simulation (Sowpsim) Modeling Framework*, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, ERS Staff Report.
- SARH (1991), *La política de subsidios a la actividad agropecuaria en México, Estados Unidos y Canadá*, México.
- (1992), *Análisis estatal de los efectos de la política económica y bases de la estrategia para la conversión de la agricultura*, México.
- (1994), *Memoria sexenal*, México.
- SARH-INIFAP-Colegio de Posgraduados (1993), *Programa de modernización de la agricultura. Síntesis ejecutiva y anexos técnicos 1991*, México.
- Secofi (1991), *Compendio de estadísticas básicas del sector comercio y fomento industrial. 1988-1989*, tomo II.
- (1994), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México.
- Taylor, E. (1993), *Agricultural Policy and the Village Economy. A Computable General Equilibrium Analysis*, Palo Alto, North-American Agricultural Policy Research Consortium, 1st Workshop, Stanford University.
- Taylor, E. y A. Yúnez-Naude (1995), *Impactos de las reformas económicas en el agro mexicano: un enfoque de equilibrio general aplicado a una población campesina*, México, Colegio de México (Documento de trabajo).
- Valdés, C. (1991), *Mexican Food and Agriculture Policies*, USDA.
- Wescott, P. A. (1990), *Quarterly Forecasting Model for U.S. Agriculture. Subsector Models for Corn, Wheat, Soybeans, Cattle, Hogs and Poultry*, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Technical Bulletin núm. 1780.

Límites económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano 1992-1995

Germán Alarco Tosoni y Patricia del Hierro Carrillo

A mediados de 1992 se asentó en la agenda gubernamental el propósito de modificar de manera radical el papel del Estado en relación con el subsector portuario, con objeto de promover intensamente la participación del sector privado.

Hasta esa fecha el Estado se concebía no sólo como rector exclusivo de la actividad, sino como único operador y responsable de los quehaceres cotidianos e inversión en todos los puertos del país. Así, los sectores privado y social quedaban limitados a participar sólo en los ámbitos ajenos al interés gubernamental o en las esferas consideradas subsidiarias, como la prestación de servicios de avituallamiento a embarcaciones, o en servicios provenientes de antiguos convenios laborales con las uniones o sindicatos de trabajadores para realizar las maniobras de carga o descarga en los puertos, entre otras.

En ese estado de cosas, los sectores empresariales involucrados directamente en el transporte marítimo de altura o de cabotaje (entre los diferentes puertos de la costa mexicana) se limitaban a manifestar sus quejas sobre la ineficiencia de los puertos y a subrayar cómo les afectaba en términos de costos de operación y de capacidad de respuesta a las exigencias de los exportadores o importadores principalmente. Sin embargo ni las cúpulas empresariales ni el sector social involucrado

Los autores son maestros en economía y profesores de la División de Administración Pública del CIDE. Asimismo funcionarios del órgano desconcentrado Puertos Mexicanos, en proceso de extinción. Sin embargo, las opiniones aquí señaladas son responsabilidad exclusiva de los autores.

Deseamos agradecer a todos los colegas vinculados con la actividad que sirvieron de fuente de inspiración a este artículo y a Jaime González Montes por la transcripción del mismo.

en la actividad colocaron la reforma portuaria en sus respectivas listas de pendientes.

Así, el tema de la transformación portuaria no aparece en la agenda de la tecnoburocracia como una cuestión de cierta importancia sino con el nuevo marco macroeconómico, caracterizado por la necesidad de desarrollar los aspectos microeconómicos de la reforma estructural promovida a lo largo del sexenio, la mayor integración con los mercados internacionales y la política de privatización en los demás sectores. Todas estas medidas de política económica guardaban perfecta correspondencia con la ideología dominante, y tenían como antecedente directo los esquemas de concesión de carreteras y las reformas aplicadas en el puerto de Veracruz en 1991.

A la fecha se han desarrollado algunas acciones encaminadas a la privatización, sin embargo no se percibe una voluntad clara y decidida para lograrla de manera integral, tal como se programó inicialmente. Al respecto, la agenda estipulaba que tanto la administración como la operación de los puertos quedara en manos del sector privado o de los gobiernos estatales.

En el presente artículo se discutirán los argumentos utilizados a favor de la existencia de límites a la privatización portuaria en lo relativo a su aspecto económico, sin analizar los de carácter organizacional, personal, conductual o político.

Las cuestiones económicas que se consideran limitantes para la privatización se refieren a las prácticas internacionales relativas a la prestación subsidiada de servicios por el uso de infraestructura portuaria, particularmente para los puertos estadounidenses del Golfo; al reducido volumen de operación en nuestros puertos; a la actual crisis económica y financiera; a los prolongados periodos de recuperación de la inversión portuaria; a las características del mercado local de capitales; a los requerimientos necesarios de inversión; al peligro de crear o fortalecer monopolios, a la necesidad de una planeación rigurosa que favorezca el desarrollo de las comunidades en torno de los puertos.

La hipótesis central de este documento sostiene que los factores mencionados condicionan la naturaleza del proceso de desincorporación, impregnándolo de características muy particulares, pero que no lo limitan u obstaculizan en sentido estricto. Además, se pretende señalar cómo estos rasgos pueden configurar un nuevo esquema de privatización, diferente al que inicialmente se concibió en la Ley de Puertos, su reglamento y en el nuevo marco institucional.

Este artículo consta de cuatro apartados. En el primero, se hace una breve reseña sobre las características económicas del subsector portuario, su importancia, ubicación y componentes principales. En el segundo, se describe la naturaleza y el contenido de las reformas y se comenta el esquema operativo anterior, los elementos básicos del programa de reformas en cuanto a descentralización, desregulación y desincorporación de actividades y las instancias y mecanismos de regulación establecidos. En tercer lugar se señalan los ámbitos para la participación del sector privado en los puertos y se hace un análisis pormenorizado de cada uno de los argumentos que se plantean en el sentido de que no es posible continuar con el proceso de privatización de las Administraciones Portuarias Integrales. Por último, se exponen algunas conclusiones, teniendo en cuenta la evaluación de los argumentos mencionados, los aspectos legales e institucionales y las diversas características de nuestros puertos, con el fin de responder a los interrogantes del artículo.

En cuanto a la naturaleza del documento debemos resaltar que no se trata de evaluar alguna de las fases de esta política pública, como su gestación, formulación y evaluación *ex ante*, implantación o evaluación *ex post*. Se trata, en cambio, de mostrar el caso de un subsector muy particular, en el que la fase de implantación se comienza a modificar en virtud de argumentos que es necesario analizar. Asimismo, su fin último es pragmático en tanto que pretende establecer algunos criterios para que se continúe con la implantación de las reformas en el subsector portuario.

Naturaleza económica e importancia del subsector portuario

El desconocimiento del subsector portuario es bastante común y generalizado; por tal razón se tiende a pensar que sus cualidades lo hacen totalmente diferente del resto de las actividades económicas y que, por ello, no está sujeto a políticas generales, como la de privatización que analizamos.

Por tanto, es necesario determinar la importancia del subsector para la economía nacional, sus principales funciones y los rasgos económicos de su operación y de sus unidades operativas fundamentales, con el objetivo de especificar su naturaleza particular y lo que la hace susceptible de integrarla al programa antes mencionado.

*Los puertos como eslabón de la cadena del transporte en la estrategia de desarrollo*¹

El puerto se define como "...el conjunto de instalaciones y actividades (servicios y organizaciones) que permitan la realización de las operaciones de intercambio de mercancías entre el medio terrestre y el acuático".²

Es importante señalar que existen diferentes tipos de puertos. Se clasifican en función de su grado de desarrollo como de primera, segunda y tercera generación. Los de primera generación son básicamente interfases para el transbordo de carga entre el transporte terrestre y el marítimo; en los de segunda, el puerto se considera un centro de servicios de transporte y de servicios industriales y comerciales;³ los de tercera son los que se han integrado a los sistemas de desarrollo intermodal y manejo de carga en contenedores, aunque ello no significa que se excluyan las actividades características de los puertos de primera y segunda generación (véase el cuadro 1).

La evolución de la tecnología del transporte y los efectos de las economías a escala han generado, en la actualidad, una acentuada tendencia a la consolidación de los puertos y al desarrollo del concepto de "puerto principal". El proceso de integración de los puertos, aunado a la práctica cada vez más extendida del transbordo, ha generado una nueva división entre los puertos internacionales en "puertos de enlace" y "centros portuarios". Los puertos de tercera generación no necesariamente son los únicos que pueden ser centros portuarios o puertos principales. Existen puertos de enlace, como Singapur, que son principales.

El proceso de concentración de actividades económicas en los puertos debe entenderse como resultado de una creciente competitividad de los mismos; así, si lo que se busca es generar un costo total de operación reducido y un valor añadido máximo, el puerto de tercera generación es una buena opción para lograrlo.

El desarrollo de los puertos se encuentra estrechamente ligado al modelo de crecimiento económico elegido. Se encuentran diferencias

¹ UNCTAD, Planificación estratégica para las autoridades portuarias, UNCTAD/SHIP/646, 29 de julio de 1993, caps. II y III, pp. 15-51.

² Puertos Mexicanos-Vocalía de Operación y Gerencia de Capacitación, *Básico terminales portuarias*, p. 19.

³ Servicios comerciales como el embalaje y la reetiquetación de la carga; en el caso de los servicios industriales se considera la transformación de insumos a mercancías.

importantes entre el estilo de crecimiento y las prioridades del modelo de sustitución de importaciones, o de la concepción actual de apertura al exterior. En el esquema de sustitución de importaciones el mercado interno fue la prioridad esencial, así como generar empleos para elevar los ingresos de la población y mantener niveles de demanda adecuados. En este modelo los puertos cumplían cometidos sociales y políticos entre los que destacaban la seguridad nacional, la contribución al presupuesto del Estado y el empleo en el ámbito local. Por tanto, la obtención de beneficios pecuniarios no era el factor determinante de su funcionamiento y el enfoque era básicamente ingenieril y administrativo. Esto generalmente coincidía con una competencia casi inexistente que hacía que los puertos disfrutaran de una posición de cuasi monopolio.

Actualmente, la situación económica en el contexto nacional e internacional ha experimentado un incremento considerable de los intercambios comerciales y ha influido para que los puertos pasen a formar parte importante de una estrategia de crecimiento que se distingue por estar más vinculada con la elevación de la eficiencia en las relaciones comerciales hacia el exterior. Así, hoy día se reconoce la función y el carácter comercial de los puertos y se les identifica como a cualquier otra empresa comercial. Esto ha generado mayor competitividad entre los puertos, por lo que requieren más libertad y responsabilidad con base en principios comerciales, y que se les allane el camino para generar "beneficios".

Hay varias maneras de pasar del enfoque ingenieril y administrativo al comercial, una de ellas es la "privatización" y/o darle una estructura empresarial al puerto. Para ello, además de diseñarse distintos mecanismos de privatización se han creado unidades autónomas en los puertos que amplían la gama de sus actividades para poder responder a los nuevos retos de mayor eficiencia y capacidad de respuesta al mercado. Estos procesos han permitido que las administraciones portuarias consideren prioritarios los objetivos financieros.

Cuadro 1. Tipos de puertos a escala internacional

	<i>Primera generación</i>	<i>Segunda generación</i>	<i>Tercera generación</i>
• Características de organización	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades independientes dentro del puerto • Relación no estructurada entre el puerto y sus usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Relación más estrecha entre el puerto y sus usuarios • Relación poco estructurada entre las actividades que se desarrollan en el puerto • Relación no estructurada entre el puerto y el municipio 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidad portuaria unificada • Integración del puerto en la cadena de comercio y de transporte • Relación estrecha entre el puerto y el municipio • Organización portuaria ampliada
• Características de producción	<ul style="list-style-type: none"> • Corriente de carga • Servicios individuales sencillos • Bajo valor añadido 	<ul style="list-style-type: none"> • Corriente de carga • Transformación de la carga • Servicios combinados • Aumento del valor añadido 	<ul style="list-style-type: none"> • Corriente de carga e información • Distribución de carga e información • Conjunto de servicios múltiples • Alto valor añadido
• Factores decisivos	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo/capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Capital 	<ul style="list-style-type: none"> • Tecnología/conocimientos

Fuente: UNCTAD, *Planificación estratégica para las autoridades portuarias*, UNCTAD/SHIP/646, 29 de julio de 1993, p. 36.

La importancia del transporte marítimo en la economía nacional

Si se analiza históricamente el papel del transporte marítimo,⁴ resulta que su importancia ha sido limitada respecto al desarrollo del transporte carretero. Sin embargo, en algunas etapas de la historia de México fue significativo.

En la época colonial los puertos tuvieron mayor presencia por el papel que desempeñaron en el proceso de conquista, explotación y colonización de México. Además, los barcos fueron el único medio de transporte para el envío de productos de la Nueva España a la metrópoli. Sin embargo, los puertos fueron perdiendo importancia en la medida en que el poder económico y político se trasladó hacia el centro del país.

Es hasta el periodo independiente —hacia fines del siglo XIX— cuando los puertos retomaron su importancia a causa del desarrollo del barco de vapor. Durante el Porfiriato se intentó crear la Marina Mercante mediante el apoyo a algunas empresas navieras; asimismo se favoreció el acondicionamiento de los puertos de Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos-Salina Cruz y Manzanillo. Además, al ser el ferrocarril el vínculo entre los puertos y el interior del país, se buscó aparejar el desarrollo de ambos, aunque esto sesgó el intercambio comercial con Estados Unidos de América.⁵

Sin embargo, en el periodo revolucionario y posrevolucionario los puertos volvieron a quedar relegados, ya que las relaciones económicas y políticas de México se empezaron a orientar marcadamente hacia el vecino país del norte por lo que los transportes carretero y ferroviario se vieron más favorecidos.

Pero es hasta la época contemporánea cuando se identifican políticas explícitas encaminadas al desarrollo del sistema portuario. Hacia mediados de la década de los cincuenta, en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, se creó el Programa de Progreso Marítimo, también conocido como “La Marcha al Mar”. A finales de la década de los setenta se formula el Programa de Puertos Industriales, por el cual se construye Altamira, se realiza la ampliación de Lázaro Cárdenas y se inicia la construcción de Salina Cruz. En este programa por primera vez se piensa en los puertos como propulsores de la descentralización econó-

⁴ Grupo de Economistas y Asociados (GEA) y Coopers & Lybrand (C&L), *Función y perfil económico de los puertos mexicanos* (documento), junio de 1993, pp II.2-II.15.

⁵ Daniel Ocampo Sigüenza, “Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México”, *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 8, agosto de 1993, pp. 731-742.

Cuadro 2. Movimiento de carga por medio de transporte (miles de toneladas)

Año	Total	Carretero	Ferroviano	Aéreo	Marítimo	Marítimo sin petróleo	Porcentaje del total*
1985	509 526	293 409	63 721	167	152 229	34 347.9	6.7
1986	490 210	290 559	57 183	155	142 313	34 378.9	7.0
1987	508 018	296 088	58 124	162	153 644	42 492.4	8.4
1988	516 713	298 870	57 354	147	160 342	47 658.9	9.2
1989	524 561	309 803	53 890	159	160 709	49 542.9	9.4
1990	534 938	314 675	50 960	164	169 139	53 482.0	10.0
1991	548 638	327 773	46 405	178	174 282	56 519.6	10.3
1992	571 804	341 070	48 705	201	181 828	58 651.0	10.3
1993	600 678	366 628	50 377	222	183 451	56 146.0	9.4
1994	627 538	390 600	51 322	241	185 375	58 070.0	9.3

Fuente: *Sexto Informe de Gobierno 1994 (Anexo)*, p. 275; Dirección General de Puertos y Marina Mercante, SCT, *Movimiento de Carga y Buques 1992, 1993, 1994*. Elaboración del autor.

Nota: * esta columna se refiere a la carga marítima sin incluir petróleo ni derivados respecto al total de carga.

mica e industrial del país. En la década de los ochenta los puertos empezaron a adquirir importancia en los planes de desarrollo, siendo Altamira y Lázaro Cárdenas los que primero se incorporan. Sin embargo, a pesar de que se impulsa su modernización, aún se conciben como unidades desligadas del desarrollo ferroviario y carretero; esto es, no se integran a un concepto de transporte "multimodal".⁶

A través de la historia de los puertos mexicanos se encuentra, en general, que no han sido el subsector más favorecido por la estrategia de desarrollo de la infraestructura del país; y, en particular, que han sido operados como organismos del sector público, lo que ha promovido una administración excesivamente centralizada y un sistema con rigi-

⁶ Victor Islas Rivera, *Estructura y desarrollo del sector transporte en México*, México, El Colegio de México, 1990, p. 176. Se entiende por transporte multimodal el envío de mercancías por, al menos, dos modos de transporte diferentes, con un solo contrato ("contrato de transporte multimodal"), desde un punto de origen situado en un país en el que el operador de transporte multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta un punto de destino localizado en un país diferente.

deces institucionales que dificulta el funcionamiento eficiente de los mismos; esto se refleja en su reducida participación en el total de los movimientos de carga respecto del transporte carretero. Como se puede observar en el cuadro 2, el transporte marítimo participa apenas con 10%, cuando se consideran las cifras sin incorporar el petróleo y sus derivados.

En los datos considerados para este cuadro no se han excluido productos como la sal de la Isla de Cedros y Guerrero Negro, los sulfatos de calcio de San Marcos y Santa María ni la caliza de Punta Venado en Quintana Roo (Calica), que totalizan cerca de veinte millones de toneladas movilizadas por año y cuyo único medio posible de transporte es el marítimo.

Principales puertos mexicanos y sus características básicas

Para 1992 el sistema portuario de nuestro país estaba constituido por 72 puertos, de los cuales la mitad se encuentra en las costas del Pacífico, y el resto en el Golfo de México y la zona del Caribe. Por la actividad que desarrollan con mayor frecuencia se les clasifica como comerciales, pesqueros, turísticos, petroleros y con terminales especializadas (véase el cuadro 3).

El desarrollo de los puertos en México ha estado determinado por tres elementos básicos:⁷ el origen-destino del comercio exterior, las características geográficas del país y la ubicación de los principales centros industriales. Respecto al origen y destino del comercio exterior mexicano encontramos que, tradicionalmente, su principal socio comercial ha sido Estados Unidos de América, lo que, aunado al hecho de compartir una frontera física de más de tres mil kilómetros, ha limitado el desarrollo de los puertos en México, ya que el medio usual de transporte que se ha empleado es el terrestre (por carretera o ferrocarril). Actualmente dicha situación se está modificando, pues los intercambios comerciales de México se han diversificado, en especial los de la zona del Pacífico hacia Asia. Otro elemento que parece favorecer a los puertos ubicados en la costa norte del Pacífico mexicano es el proceso de saturación de los puertos estadounidenses de Los Ángeles y Long Beach.

⁷ Grupo de Economistas y Asociados (GEA) y Coopers & Lybrand (C&L), *op. cit.*, pp. II.20-II.31.

Cuadro 3. Clasificación de los puertos de México de acuerdo con sus actividades principales

Puerto	Comercial	Pesquero	Turístico	Petrolero	Terminales especializadas
Ensenada	X	X	X		
Guaymas	X			X	X
Topolobampo	X	X		X	
Mazatlán	X	X	X	X	
Puerto Vallarta			X		
Manzanillo	X	X		X	X
Lázaro Cárdenas	X			X	X
Acapulco	X		X	X ¹	
Salina Cruz	X	X		X	
Puerto Madero	X	X			
Altamira	X				X
Tampico	X	X		X	
Tuxpan	X	X		X	
Veracruz	X	X		X	X
Coatzacoalcos	X				
Progreso	X			X	
Quintana Roo ²	X	X	X		

Notas: ¹ La terminal petrolera se encuentra fuera de la Administración Portuaria Integral.

² Los puertos que se consideran en el estado de Quintana Roo son Isla Mujeres (comercial y turístico), Puerto Morelos (comercial y pesquero), Cancún (turístico), Cozumel (comercial y turístico), Chetumal (pesquero y turístico), Playa del Carmen (turístico) y Puerto Juárez (pesquero).

Como se observa en el cuadro 3, los puertos desarrollan actividades diversas, por lo que presentan características muy heterogéneas que es necesario considerar al momento de diseñar la estrategia de privatización para cada uno de ellos.

En cuanto a las peculiaridades geográficas de México tenemos que, a pesar de contar con un vasto litoral tanto hacia el océano Pacífico como al Atlántico y el mar Caribe, la orografía (sierras madres Oriental y Occidental y el eje volcánico) ha limitado la comunicación entre la costa y el altiplano, que es donde se ubican los principales centros de desarrollo industrial. En realidad esto no es un obstáculo en la medida en que el concepto del transporte intermodal se extienda; sin embargo, del modo como tradicionalmente ha operado el transporte, la orografía sí ha sido un factor limitante para el desarrollo portuario.

Los centros de desarrollo industrial más relevantes han sido tres: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), Guadalajara y Monterrey. Asimismo, se identifican cuatro puertos principales que los apoyan: el sistema Altamira/Tampico, Veracruz, Manzanillo y Lázaro Cárdenas, los cuales constituyen la base del sistema portuario nacional. Otros, considerados como los más importantes en estudio, se encuentran vinculados con regiones o productos muy específicos y cercanos al puerto. Los cuatro puertos antes mencionados, además de relacionarse con los tres polos de desarrollo más destacados del país, tienen áreas de influencia bastante amplias y cuentan con un potencial de desarrollo muy elevado (véase el cuadro 4).

Cuadro 4. Áreas de influencia de los principales puertos de México

Puerto	Área de influencia
Altamira/Tampico	Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Durango, San Luis Potosí, norte de Veracruz
Veracruz	Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, ZMCM y Morelos
Manzanillo	Jalisco, Nayarit, Colima, Querétaro, Guanajuato, norte del Estado de México, ZMCM
Lázaro Cárdenas	Michoacán, Guerrero, Estado de México, ZMCM

Otros puertos en el litoral del Golfo de México, como Tuxpan, Coatzacoalcos y Progreso, desempeñan el papel de puertos regionales. En el litoral del Pacífico se cuenta también con puertos comerciales de influencia regional, como Ensenada, Guaymas, Topolobampo, Pichilingue, Mazatlán, Salina Cruz y Puerto Madero.

En el cuadro 5 se presenta la información relativa a los movimientos de la carga operada en los puertos de mayor importancia del país, excluyendo la de terminales o instalaciones de Pemex. Al respecto se observa que, en 1994, los principales puertos (Veracruz, Tampico/Altamira, Manzanillo y Lázaro Cárdenas) movilizaron 71.2% de la carga marítima del país.

La naturaleza de dicha carga es muy diversa, a excepción de Lázaro Cárdenas donde destacan insumos y productos finales para la industria siderúrgica. Los otros puertos movilizan cargas o atienden nichos particulares del mercado. Por ejemplo, Ensenada se especializa en la caliza, productos pesqueros y carga comercial destinados a Baja California; La Paz-Pichilingue opera cemento y los artículos de consumo de Baja California Sur; Guaymas maneja graneles agrícolas, minerales y fluidos de Sonora; Topolobampo, fertilizantes y graneles agrícolas del sur de Sonora y el norte de Sinaloa; Mazatlán traslada garbanzo, sal y productos pesqueros; Acapulco opera carga general para el Distrito Federal; Salina Cruz, carga general de la zona, y Puerto Madero moviliza, a Estados Unidos, plátano de exportación producido en el estado de Chiapas.⁸ En el caso de los puertos del Golfo mexicano, Altamira se ha especializado en el movimiento de productos químicos y de contenedores; Tampico, en el de todo tipo de productos incluidos los graneles; Tuxpan, en graneles agrícolas y minerales para la zona y el estado de Puebla; Coatzacoalcos, en graneles minerales y fluidos petroquímicos de las instalaciones de Pemex en Pajaritos, mientras que Progreso traslada carga general y de contenedores, pero en especial graneles agrícolas para la península de Yucatán. Por último, los puertos de Quintana Roo, además de operar intensamente cruceros turísticos, como Puerto Vallarta, movilizan contenedores para la región.⁹

La naturaleza de los puertos (si es de altura o cabotaje) se determina en función del tipo de tráfico y esto se establece a partir de los

⁸ A partir de febrero de 1995 se ha dejado de manejar dicho producto y el puerto se encuentra prácticamente paralizado.

⁹ Dirección General de Puertos y Marina Mercante, SCT, *Movimiento de carga y buques*, 1991-1993.

Cuadro 5. Comparativo de carga operada por los puertos principales, enero-diciembre 1992-1994 (miles de toneladas)

Litoral/puerto	1992	1993	1994	Participación 1994 (%)
Pacífico	14 260.2	14 190.0	17 013.2	50.1
Ensenada B.C.	959.1	533.3	902.6	2.7
La Paz, B.C.S.	895.0	969.5	1 055.2	3.1
Guaymas, Son.	2 194.3	1 534.2	2 125.8	6.3
Topolobampo, Sin.	359.1	459.4	371.9	1.1
Mazatlán, Sin.	254.5	95.5	145.0	0.4
Manzanillo, Col.	4 012.0	3 523.4	3 824.4	11.3
Lázaro Cárdenas, Mich.	5 101.2	6 514.9	8 320.2	24.5
Acapulco, Gro.	82.7	66.4	50.8	0.1
Salina Cruz, Oax.	218.0	309.0	113.3	0.3
Madero, Chis.	184.3	184.4	104.0	0.3
Golfo y Caribe	15 193.5	14 503.6	16 960.0	49.9
Altamira, Tamps.	1 245.4	1 678.1	1 928.5	5.7
Tampico, Tamps.	3 469.5	2 429.3	3 186.5	9.4
Tuxpan, Ver.	806.6	561.2	603.6	1.8
Veracruz, Ver.	5 184.8	5 965.5	6 881.3	20.3
Coatzacoalcos, Ver.	2 687.0	2 227.2	2 380.2	7.0
Progreso, Yuc.	1 133.2	929.9	1 257.3	3.7
Morelos, Q. Roo.	336.7	361.6	370.7	1.1
Cozumel, Q. Roo.	330.3	350.8	351.9	0.9
Total	29 453.7	28 693.6	33 973.2	100.0

Fuente: Dirección General de Puertos, SCT, *Reporte estadístico del movimiento de carga y pasajeros en los principales puertos*, enero-diciembre 1992-1994. Elaboración del autor.

volúmenes de los movimientos de carga en miles de toneladas. Si la diferencia es mayor que cero ($A - C > 0$)¹⁰ el puerto es de altura, si es menor ($A - C < 0$), es de cabotaje. En el periodo de análisis considerado (1984-1993) se encontró que los puertos de altura son Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz, Altamira, Tampico, Tuxpan, Veracruz, Coahuila y Progreso. En tanto que los de cabotaje son, principalmente, Ensenada, Topolobampo, Acapulco y, en Quintana Roo, Puerto Morelos y Cozumel.

Los puertos de altura pueden ser de naturaleza importadora o exportadora. Para el mismo periodo se determinó que los que muestran una diferencia mayor que cero cuando ($X - M > 0$)¹¹ son de índole exportadora; si la diferencia es menor que cero ($X - M < 0$) se trata de puertos básicamente importadores. Ejemplos de esto último son Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Altamira; los que registran un comportamiento predominantemente exportador son Tampico, Guaymas y Coahuila. Mazatlán apenas se convirtió en un puerto de naturaleza exportadora.

La importancia económica del subsector portuario no se refleja en los ingresos directos de los puertos, a pesar de que a través de ellos se movilizan mercancías por valor de US\$ 70 000¹² millones, que son equivalentes a 22% del Producto Interno Bruto de México. El PIB a precios constantes del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones equivale a 7% del producto de la economía, y casi a 10% cuando se trabaja a precios corrientes.¹³ Los transportes en general corresponden a 78% del sector y nuestra estimación es que el subsector portuario implica ingresos brutos de 1.3% del subsector transporte, con un monto facturado de casi mil millones de nuevos pesos para 1993 (US\$ 285 millones).¹⁴

Es importante destacar que dichos ingresos del subsector portuario son equivalentes a 5% de los fletes marítimos que se pagan en

México a embarcaciones nacionales¹⁵ y extranjeras, que ascenderían aproximadamente a US\$ 4 500 millones anuales.¹⁶

Características económicas de su funcionamiento

Naturaleza de los servicios proporcionados

Los servicios portuarios,¹⁷ en la mayoría de sus modalidades, se refieren a servicios privados y de cuota¹⁸ para los consumidores y productores, y no a los comunes y colectivos cuyas actividades serían más complejas, aunque no por ello exentas de privatizarse, ya que están sujetas a la demanda y requieren en menor medida la acción colectiva.

Los servicios privados se consumen individualmente y el usuario no puede obtenerlos sin el consentimiento del proveedor. Los servicios comunes se consumen de manera individual y, en apariencia, es imposible evitar que alguien los utilice con entera libertad. En el caso de los servicios de cuota, los usuarios deben pagarlos pues de no hacerlo pueden verse privados del disfrute de los mismos; en cambio, los bienes colectivos se consumen en conjunto y resulta imposible excluir a alguien de su uso, lo cual significa que la gente, por lo general, no pagará por ellos sin coerción.¹⁹

Conforme a los criterios anteriores es importante identificar los servicios proporcionados en un puerto porque esto determina la disposición de los consumidores a pagarlo y, como resultado inevitable, la disposición de los productores a surtirlo. A excepción del señalamiento marítimo,²⁰ que es un bien común puro que beneficia a todas

¹⁵ Embarcaciones abanderadas en el país.

¹⁶ Puertos Mexicanos, *op. cit.*, pp. 1-2.

¹⁷ Nos referimos a la prestación de servicios por el uso de infraestructura portuaria (puerto, atraque, muelle y embarque/desembarque de pasajeros) y a los servicios portuarios que se señalan en el artículo 44 de la Ley de Puertos en beneficio de las embarcaciones (para realizar operaciones de navegación interna tales como pilotaje, remolque, amarre de cabos y lanchaje); a los servicios generales a las embarcaciones (avitallamiento, agua potable, combustible, comunicación, electricidad, recolección de basura o desechos y eliminación de aguas residuales); y servicios para la transferencia de bienes o mercancías (carga, descarga, alijo, almacenaje, estiba y acarreo dentro del puerto).

¹⁸ E. S. Savas, *Privatización, la clave para un gobierno mejor*, México, Gernika, 1989, pp. 64-91.

¹⁹ *Ibid.*, p. 69.

²⁰ No nos referimos al señalamiento marítimo dentro de un puerto, que tendría las características de un bien colectivo, sino al de un faro que sirve en general a toda la navegación.

¹⁰ Altura (A) y cabotaje (C).

¹¹ Exportaciones (X) e importaciones (M).

¹² Puertos Mexicanos-Vocalía Ejecutiva y Asesoría Económica, *Metodología para estimar los costos totales de los fletes en el comercio exterior de México*, 26 de mayo de 1995, pp. 1-2.

¹³ C. Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno 1994 (Anexo)*, México, Presidencia de la República, pp. 26-30.

¹⁴ Para 1993 comprende ingresos para aprovechamientos portuarios por N\$280 millones; ingresos de las empresas públicas de servicios portuarios de N\$235 millones; de los permisionarios privados de Altamira, Tampico, Coahuila y Veracruz por N\$150 millones y de los ingresos proporcionados por otros prestadores de servicios portuarios en estos puertos y en otros, por N\$340 millones.

las embarcaciones que circulan cerca de puerto, y el utilizar el fondeadero²¹ de un puerto para cobijarse del mal tiempo, que se refiere a un bien colectivo puro, el resto de los servicios se aproxima más a los privados y de cuota; los que estarían en una categoría intermedia entre los bienes de cuota y los colectivos serían los servicios de almacenaje y custodia de mercancías y el uso de vialidades y terrenos del puerto.

En síntesis, en la mayoría de los servicios proporcionados en un puerto funcionan las reglas de mercado y, en el resto, se puede aplicar un mecanismo de intervención gubernamental para financiar dichos egresos por medio de impuestos, de cubrirlos a través del gasto público y de asignar ciertos "derechos de propiedad".²²

Ámbitos de regulación estatal

La actividad del subsector portuario debe estar sujeta a la regulación gubernamental, pero no a su operación y administración directa, ya que en ella pueden producirse fallos del mercado²³ que justifiquen dicha intervención si el mercado no garantiza el óptimo o la eficiencia en el sentido de Pareto. Por ejemplo, podría haber problemas en la competencia si los puertos impusieran tarifas a los usuarios por encima de los costos de producción, por los importantes obstáculos a la entrada que implican en términos de inversión y que originarían una pérdida de bienestar de la población.²⁴

Como se mencionó anteriormente, en el subsector portuario se genera un bien común puro o público, como el señalamiento marítimo fuera de los puertos, que requiere la intervención del gobierno, ya que ningún particular estaría dispuesto a pagarlo. También se pueden generar externalidades positivas, en que los puertos pueden generar beneficios a otras personas y actividades económicas de la zona, pero sin recibir una retribución a cambio de ello, y el gobierno puede establecer impuestos específicos a los beneficiarios.

²¹ Anclar una embarcación en el mar dentro de un recinto portuario generalmente protegido por unas escolleras (rompeolas) y con la profundidad suficiente para el calado de ésta (dragado).

²² Sin transferir necesariamente su propiedad sino su posesión y, por tanto, la responsabilidad de operarlos y mantenerlos a cambio de ciertas facultades de cobranza frente a los usuarios del servicio.

²³ Joseph E. Stiglitz, *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosh, 1988, p. 102.

²⁴ *Ibid.*, pp. 103-117.

Sin embargo, en el subsector portuario pueden presentarse mercados incompletos y fallos de la información, porque los mercados privados no suministran un bien o servicio, aun cuando su costo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar por él (por ejemplo un crédito de largo plazo que un banco privado aislado no estaría dispuesto a otorgar) y/o requieren una "coordinación a gran escala"²⁵ entre diversos agentes económicos, precisando de una cierta planificación estatal o de información que el mercado por sí sólo no es capaz de proporcionar.

Espacios para la participación de los sectores privado y público

Aunque la inversión en el subsector portuario (como parte del sector que abastece de infraestructura a los otros sectores de la economía) no puede dejarse en forma exclusiva al sector privado, tema que es controversial, es obvio que el desarrollo de infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos y otros medios de comunicación) facilita, promueve y abarata en costos y tiempos el intercambio de bienes y servicios y, por tanto, es positivo para el crecimiento económico en general. El propio Banco Mundial señala que "la infraestructura puede aportar grandes beneficios en términos de crecimiento económico, alivio de la pobreza y sostenibilidad ambiental, pero sólo cuando proporciona servicios que responden a la demanda real y lo hace con eficiencia".²⁶

Hay desacuerdo entre quienes piensan que la actividad puede ser llevada a cabo exclusivamente por el sector privado y quienes creen que debe ser pública.²⁷ Sin irnos a los extremos de quienes plantean que la inversión en infraestructura refleja exclusivamente intereses particulares (de empresas privadas o públicas) y que pospone las inversiones del gobierno en educación, salud y vivienda,²⁸ es verídico, aunque con comprobaciones estadísticas no totalmente concluyentes, que la generación de servicios de infraestructura

²⁵ *Ibid.*, p. 111.

²⁶ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1994, infraestructura y desarrollo, resumen*, Washington, 1994, p. 2.

²⁷ B. Philippi *et al.*, "Roundtable Discussion; Critical Issues in Infrastructure in Developing Countries", *Proceedings of The World Bank, Annual Conference on Development Economics*, 1993, pp. 473-489.

²⁸ *Ibid.*, pp. 473-474.

incrementa la productividad del sector privado, lo que fomenta y mantiene el crecimiento económico.²⁹

La inversión en el subsector portuario genera tres tipos de beneficios: los directos para el puerto relativos a los ingresos netos (después de gastos) por el uso de infraestructura portuaria, cesión de terrenos e instalaciones y por otros servicios; los beneficios para los usuarios del puerto por la disminución de los gastos de explotación;³⁰ y los beneficios indirectos resultado del aumento de actividades económicas en las inmediaciones del puerto y en otros sectores de la economía, a raíz del surgimiento de un negocio que requería un medio para movilizar carga en gran escala y en los ahorros —que se transforman en ganancias— para las actividades productivas que optan por el puerto respecto de otros medios alternativos de movilización de mercancías.³¹

De la especificación anterior podemos deducir que deben realizarse dos tipos de evaluación que son útiles para definir los campos de acción del sector público y del privado, y de los espacios para la privatización de actividades en el subsector portuario: la financiera, relativa a que los puertos generen y retengan ingresos,³² considerada anteriormente como los beneficios directos del puerto; y la económica, referente a los beneficios para los usuarios directos e indirectos del puerto.³³

Ahora bien, las esferas para la participación de los sectores privado y público pueden visualizarse mediante el diagrama matricial 1, donde se incorporan los proyectos en función de una evaluación beneficio/costo financiero, relacionado con los ingresos directos del puerto y con una evaluación beneficio/costo económico que incorpora los ingresos y costos directos e indirectos.

Aquí queda claro que sólo en aquellos proyectos o negocios del subsector portuario en que el análisis financiero y el económico son

Diagrama 1. Espacios para la participación de los sectores público y privado

		Beneficio/Costo económico	
		Negativo	Positivo
		B=C	
Beneficio/costo financiero	Negativo	<p>Ni el sector privado ni el público deben llevar a cabo los proyectos y negocios</p>	<p>Se justifica la participación directa del Estado</p> <p>De manera alternativa se trata de proyectos y negocios que puede gestionar el sector privado con el apoyo del Estado</p>
	Positivo	<p>Proyectos y negocios que deben ser realizados por el sector privado</p> <p>No se justifica la presencia del Estado</p> <p>Si el Estado se encuentra operando debe licitarlos inmediatamente al sector privado</p>	<p>Proyectos y negocios que deben estar a cargo del sector privado</p> <p>Proyectos y negocios privatizables con facilidad</p>

negativos, no se justifica la participación privada ni la pública. Además, los negocios que son financieramente positivos pero económicamente negativos son campos de acción para la iniciativa privada, al igual que los que son económica y financieramente positivos. No obstante, aun en el caso de proyectos o negocios que son financieramente inadecuados, pero positivos económicamente, es posible la participación del sec-

²⁹ *Ibid.*, pp. 476-480.

³⁰ Una inversión portuaria puede aliviar la congestión, aumentar la productividad, reducir los costos de tiempo de espera de los buques, atraque, manipulación de la carga y los gastos globales del transporte interior respecto de otros medios de transporte. Puede facilitar el transporte de mercancías por medio de buques de mayor tamaño o de mejores rutas que promuevan la reducción del costo de transporte marítimo por tonelada de carga.

³¹ *Evaluación de inversiones portuarias. Informe de la Secretaría de la UNCTAD, 1977*, pp. 7-11 (documento).

³² Para llevar a cabo eficientemente las operaciones, mantener sus activos en buen estado de funcionamiento y financiar las futuras inversiones para el funcionamiento y desarrollo apropiado del puerto.

³³ *Desarrollo portuario. Manual de planificación para los países en desarrollo*, Nueva York, 1984, pp. 37-40.

tor privado pero en colaboración con el sector público, mediante apoyo financiero³⁴ o crediticio, entre otros.

Características económicas de los puertos³⁵

Son varios los elementos a considerar. En primer lugar, el subsector portuario implica inversiones bastante cuantiosas en infraestructura por diferentes conceptos, como son las obras de protección del puerto (escolleras o rompeolas), el señalamiento marítimo, el dragado de construcción, las obras de atraque y muelles, las áreas de almacenamiento (bodegas, cobertizos y patios), las áreas urbanizadas del puerto destinadas a oficinas, vialidades, servicios colaterales, etc., y los terrenos en donde se instala el puerto que, en muchos casos, comprenden áreas de expansión o desarrollo futuro. Un cálculo preliminar (que no tenga en cuenta el valor de los terrenos) nos señala que el construir nuevamente la infraestructura portuaria nacional a precios de diciembre de 1992 tendría un valor cercano a los US\$ 2 500 millones.³⁶ En el caso de un puerto como Veracruz, ascendería a N\$640 millones por concepto de terrenos y N\$1 000 millones a valor de reposición nuevo de las terminales e instalaciones del puerto con base en precios de noviembre de 1994, excluyendo el valor del dragado de construcción, del señalamiento portuario y del equipo para las maniobras.³⁷

No debemos olvidar que a esta inversión hay que agregarle la que corresponde al equipo para la realización de las maniobras y la prestación de los otros servicios portuarios antes reseñados (como ejemplo, una terminal especializada de contenedores tiene un valor comercial de US\$16 a 20 millones). Sin embargo, lo determinante no sólo se encuentra en los montos necesarios para operar en la actividad y que puede limitar la entrada a nuevos competidores, sino que se trata fun-

³⁴ En un concurso para este tipo de proyectos o negocios el criterio de asignación puede ser el que cumpla con los objetivos preestablecidos sujeto a minimizar el monto de subsidios del gobierno federal.

³⁵ J. M. Thomson, *Teoría económica del transporte*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, pp. 41-118.

³⁶ Puertos Mexicanos-Vocalía de Obras Marítimas y Vocalía de Administración y Finanzas, *Valor de reposición de la infraestructura de los principales puertos del país*, 20 de agosto de 1993, p. 18 (documento).

³⁷ Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin), *Reconsideración al avalúo maestro de terrenos y valor neto de reposición de las construcciones del puerto de Veracruz*, 24 de noviembre de 1994, pp. 34-35 y anexo.

damentalmente de costos fijos y de naturaleza decreciente³⁸ que pueden configurar monopolios naturales. En el apartado siguiente se demostrará que, por las características actuales de los medios de transporte de mercancías en México, la mayor parte de nuestros puertos no tienden a ser monopolísticos y, por tanto, la presencia reguladora del Estado puede no existir, aunque siempre debe estar vigilante.

Un segundo aspecto a considerar es que si bien la demanda de los servicios del subsector portuario es una función de variables de precios relativos y del grado de actividad económica (como son los costos portuarios reales o en comparación con los de otros medios de transporte, del volumen de comercio exterior ya sea de las exportaciones o de las importaciones, entre las principales variables), se trata de una actividad de demanda derivada involucrada en un proceso de minimización de costos que llevan a cabo transportistas o dueños de mercancías al movilizarla de un lugar a otro.

Cuando existen medios sustitutos de transporte se escogerá la opción que conlleve los menores costos directos, el menor tiempo (que tiene un costo económico), que garantice seguridad y frecuencia para dar estabilidad a los movimientos de mercancías y proporcione flexibilidad y comodidad en su utilización. Mientras mayor sea el número de opciones posibles por el desarrollo de esquemas de transporte multimodal, menor será el diferencial que estén dispuestos a pagar los transportistas en cuanto a los servicios proporcionados por el subsector portuario. Por el contrario, si no existen opciones de transporte alternativo, estarán dispuestos a pagar en el subsector un monto más elevado, teniendo como contrapartida un mayor grado de monopolio en el puerto. Por ejemplo, Lázaro Cárdenas, como se verá a continuación, tiene un grado mayor de monopolio que otros puertos del país porque no hay actualmente otras opciones de transporte de insumos como pellets de hierro o productos siderúrgicos.³⁹ Mientras que, por otra parte, la movilización de mercancías para la región de Ensenada tiene numerosas opciones de transporte y, en consecuencia, el puerto no tiene poder monopolístico alguno. Además, si la fracción de los costos portuarios respecto a los de transporte son menores, a pesar de que la elasticidad de sustitución en relación con las otras modalidades de

³⁸ J. M. Thomson, *op. cit.*, pp. 43-46.

³⁹ Si bien puede ejercer ahora algún grado de monopolio, tuvo que ofrecer muchas ventajas o prerrogativas para que las empresas se instalaran en la localidad (los terrenos y servicios fueron prácticamente gratuitos).

transporte es cero, la elasticidad precio de la demanda de los servicios portuarios será más elástica que la de los productos finales que se movilizan por el puerto y, por tanto, el grado de monopolio será menor.⁴⁰

Por último, debemos señalar que al concurrir en los puertos muchos agentes económicos y autoridades, tales como agentes navieros, agentes aduanales, dueños de mercancías, transportistas (autotransporte y ferrocarril), muy diversos prestadores de servicios, operadores de terminales e instalaciones particulares, sindicatos de trabajadores y distintas autoridades como la Capitanía de Puerto, la Procuraduría General de la República, las aduanas y las secretarías de Gobernación, Salud y Agricultura para el control fitosanitario, se requiere un esfuerzo particular para su coordinación. Y, a pesar de lo anterior, nada impide que se dé también una intensa participación del sector privado si los mecanismos de coordinación y de comunicación establecidos entre los diferentes actores del ámbito portuario son los adecuados.

La estructura monopólica del subsector portuario

Es usual pensar que los puertos muestran tendencias monopólicas, ya que constituyen los únicos medios que hacen posible el contacto con el exterior a través de la vía marítima.

En teoría pueden existir elementos monopólicos cuando hay una ausencia total de servicios de transporte alternos sustitutos, y cuando hay barreras que impiden la entrada de nuevos competidores.

En el sector transporte no existen sustitutos perfectos, pues la elección del servicio no está determinada sólo por sus costos sino que se encuentra influida por otros factores, como son la velocidad, capacidad, flexibilidad, comodidad, oportunidad y seguridad del servicio.

Las barreras a la entrada pueden ser de tres tipos:⁴¹ 1) de carácter legal, ya que por la naturaleza de la actividad hay requerimientos que deben ser satisfechos para poder operar en el sector; sin embargo, de acuerdo con la Ley de Inversiones Extranjeras, el ingreso de empresas extranjeras ya se encuentra desregulado; 2) se refieren al monto de la inversión inicial. Definitivamente aquí no hay mucho por hacer, ya que

⁴⁰ H. Diéguez y A. Porto, *Problemas de microeconomía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, pp. 56-58.

⁴¹ Victor Islas Rivera, *op. cit.*, 1990, pp. 149-152.

la naturaleza misma de la actividad exige montos de inversión elevados que únicamente pueden ser solventados por grandes empresas nacionales o extranjeras, y 3) una barrera a la entrada de la actividad que cada vez adquiere mayor importancia es el creciente grado de especialización. Por la naturaleza del transporte multimodal que se encuentra en pleno desarrollo, la infraestructura, el equipo y los métodos organizacionales que se requieren para operar eficientemente no pueden ser instrumentados por empresas poco desarrolladas o articuladas con otras.

En el caso particular de los puertos mexicanos se desarrolló un indicador para medir el grado de monopolio que evalúa la existencia o no de ganancias extranormales.⁴² Se parte del supuesto de que un usuario de los puertos enfrenta diversos costos, de modo que en algunos puede haber poder monopólico y en otros no. Por ejemplo, los servicios correspondientes al uso de infraestructura del puerto no ejercen grado de monopolio alguno, "cediéndolo" a la Federación a través del precio al servicio de almacenaje, o bien a las empresas de servicios portuarios, y éstas a su vez a sus respectivos sindicatos. Así, se calcula para cada uno de los componentes la relación precio entre costo óptimo, para luego ponderarla y obtener un indicador único por cada puerto. Si este valor es mayor que uno, indica la presencia de algún grado de monopolio; si es igual o menor que uno, muestra que las condiciones son más cercanas a la competencia perfecta que al monopolio.

La elasticidad-precio de la demanda es un indicador que refleja las variaciones en la demanda de los servicios portuarios ante cualquier modificación en los precios de los mismos; este indicador es inverso al grado de monopolio.⁴³ Así, si el grado de monopolio es elevado, la elasticidad-precio de la demanda es baja; por el contrario, si el grado de monopolio es bajo, la elasticidad es muy alta.

En el cálculo matemático realizado se encontró que los puertos con mayor grado de monopolio y por tanto menor elasticidad-precio de la demanda fueron: Veracruz, Lázaro Cárdenas, Altamira y Manzanillo (véase el cuadro 6). Sin embargo, aun en el caso de estos puertos, se registra una elasticidad importante, por consiguiente, la capacidad de manipular precios al alza es muy limitada, con riesgo de producir mo-

⁴² Puertos Mexicanos-Vocalía Ejecutiva y Asesoría Económica, *Indicadores del grado de monopolio de los puertos mexicanos*, 2 de febrero de 1995, pp. 1-5 (documento).

⁴³ En condiciones de maximización ($lmg = cmg$) la relación precios/costos definida como "A" (grado de monopolio) es equivalente a $n/1 + n$, donde "n" es la elasticidad-precio de la demanda, resultando que n es igual a $1/(1-A)$.

Cuadro 6. Grado de monopolio y elasticidad-precio de la demanda en los principales puertos del país

Puerto	Grado de poder monopolístico (A)	Elasticidad-precio	Conceptual
Ensenada	0.9818	53.95	Infinitamente elástica
Guaymas	1.0707	(15.14)	Elástica
Mazatlán	0.9935	152.85	Infinitamente elástica
Topolobampo	1.1070	(10.35)	Elástica
Manzanillo	1.2632	(4.80)	Menos elástica
L. Cárdenas	1.4249	(3.35)	Menos elástica
Acapulco	1.0080	(126.00)	Infinitamente elástica
Progreso	1.1436	(7.96)	Elástica
Cozumel	1.1009	(10.91)	Elástica
Salina Cruz	0.9540	20.74	Infinitamente elástica
Puerto Madero	1.0184	(55.35)	Infinitamente elástica
Altamira	1.3872	(3.58)	Menos elástica
Tampico	0.9369	14.85	Infinitamente elástica
Tuxpan	0.9599	23.94	Infinitamente elástica
Veracruz	1.4639	(3.16)	Menos elástica
Coatzacoalcos	1.0122	(82.97)	Infinitamente elástica

Fuente: elaboración del autor.

dificaciones importantes en la reducción de la demanda de los servicios portuarios.

Se observa que no ejercen poder monopolístico Ensenada, Mazatlán, Salina Cruz, Tampico y Tuxpan, y que es casi inexistente en Guaymas, Topolobampo, Acapulco, Puerto Madero y Coatzacoalcos; en virtud de que los puertos en México en realidad ejercen un poder monopolístico muy limitado, el temor ante la privatización de sus actividades debe ser menor.

Marco institucional y reformas en el subsector portuario

Antecedentes

A partir de 1941 los puertos del país fueron considerados dentro del ámbito de competencia de la Secretaría de Marina. El 29 de diciembre de 1970 se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, con el objetivo de "...coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos, así como los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías de comunicación".⁴⁴ Para el cumplimiento de tales metas se autorizó la creación de sociedades mercantiles para la prestación de servicios portuarios.

En 1975 se creó el Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (Fondeport), con el cometido de crear parques industriales en los puertos para vincular al sector productivo con el portuario.

Hasta 1977 el subsector portuario pasó a depender de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con lo que las actividades marítimas se integraron al sistema de transporte en una concepción más global.⁴⁵

En 1989 se creó Puertos Mexicanos como órgano desconcentrado que se encargaba de la administración de la infraestructura, cobro de los derechos y aprovechamientos en la materia y del registro estadístico.⁴⁶ Puertos Mexicanos, en coordinación con las dependencias y entidades relacionadas con la materia, buscaba como objetivos fundamentales incrementar la eficiencia operativa de los puertos a través de la modernización y mecanización de las operaciones portuarias; tecnificar y agilizar la ejecución de las maniobras portuarias de servicio público; aumentar la seguridad de las personas y bienes en las terminales portuarias con la reducción de los costos terminales para las embarcaciones y mercancías; lograr la autosuficiencia financiera en la prestación de los servicios y fomentar la descentralización industrial del país con el establecimiento de industrias en los puertos.⁴⁷ Entonces Puertos Mexicanos se encargaba de la regulación y operación de todos los puertos comerciales, en tanto que la Dirección General de Puertos y

⁴⁴ Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), "Ley de Puertos", 1993, p. 13.

⁴⁵ Daniel Ocampo Sigüenza, *op. cit.*, pp. 731-742.

⁴⁶ Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), *loc. cit.*

⁴⁷ Puertos Mexicanos-Vocalía de Planeación, Gerencia de Capacitación, *Básico terminales portuarias*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 1992, p. 28 (documento).

Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se responsabilizaba del control de las concesiones y permisos en general, sobre todo de las ubicadas en los litorales donde no existían puertos comerciales. Para el efecto, Puertos Mexicanos contaba con un corporativo en el Distrito Federal y delegaciones en los diferentes puertos del país, constituidas por vocalías de dragado, obras marítimas, operaciones, jurídica, administrativa y financiera. Las operaciones de maniobras se realizaban principalmente a través de empresas subordinadas de servicios portuarios, que a su vez contrataban con los diferentes sindicatos de maniobristas.

Hasta antes de las modificaciones legales que se aplicaron en el sector transporte a partir de 1991, el subsector portuario se regulaba por las Leyes de Navegación y Comercio Marítimos promulgadas en 1963 y la de Vías Generales de Comunicación de 1940. Esto generó una considerable dispersión en la regulación portuaria posterior por las más de 6 500 disposiciones entre leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, planes, programas y circulares.⁴⁸

Antes de la promulgación de la Ley de Puertos de 1993, y habiéndose considerado que Puertos Mexicanos avanzó en el cumplimiento de los objetivos fijados en el programa de modernización de la infraestructura portuaria y del reordenamiento de sus servicios, se ordenó su extinción el 25 de septiembre de 1992. Posteriormente se señaló que las funciones operativas de Puertos Mexicanos concluirían a más tardar el 30 de septiembre de 1994.

Finalmente, el 19 de marzo de 1994 se creó la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante, así como las direcciones generales de Puertos, Marina Mercante y de Capitanías, la primera de las cuales asumiría las funciones de autoridad y operativas que correspondían a Puertos Mexicanos. A la fecha, dicho proceso no concluye y este órgano desconcentrado coordina el proceso de privatización y las diferentes Administraciones Portuarias Integrales constituidas al amparo de la Ley de Puertos.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 14.

El desarrollo del subsector portuario en los planes nacionales de desarrollo para el periodo 1980-1995

Es importante señalar que el transporte marítimo y el desarrollo del subsector portuario no fueron tratados en forma explícita en el documento principal del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1980-1982.⁴⁹ En éste se hacía énfasis en el transporte carretero y en los ferrocarriles resaltando su rezago respecto de la actividad económica, que acentuó los cuellos de botella y saturó los servicios en estos medios de comunicación, proponiéndose un crecimiento anual de 9.5% real y una inversión pública en el sector que tenga un aumento de 18% real por año.⁵⁰

En los documentos anexos al plan se mencionaba, en cuanto al diagnóstico del subsector portuario, que se presentaban dificultades porque no contaban con las facilidades para ejercer una mayor y más eficiente actividad económica.⁵¹ Asimismo, se decía que los fuertes subsidios que proporcionaba el sector, incluyendo los que se producían en la prestación de servicios portuarios, determinaban un nivel de inversiones menor al necesario para el mantenimiento, modernización y ampliación del sistema de transportes y comunicaciones.

Al transporte marítimo correspondían en lo particular seis acciones:⁵² 1) el fortalecimiento del sistema portuario; 2) la ejecución de programas integrados; 3) la evaluación de la capacidad y operación; 4) el desarrollo de puertos industriales; 5) el apoyo a la Marina Mercante que comprendería la realización de un programa de formación de técnicos y oficiales, el abanderamiento de buques, convenios bilaterales, reservas de carga y apoyos financieros, y 6) la promoción del comercio de cabotaje para contribuir a la mayor integración de las economías costeras del Golfo de México y del Pacífico.

En lo estrictamente portuario destacaba el objetivo de impulsar el crecimiento de los puertos industriales de Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas, Altamira y Salina Cruz en su concepción de polos de desarrollo, integrando sus enlaces con otros medios de transporte, obras de atraque, áreas de almacenamiento y de tierra para el asentamiento de actividades industriales y de terminales portuarias. En cuanto a

⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal/Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, abril de 1980, pp. 163-165.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 164-165.

⁵¹ *Ibid.*, Anexos vol. I; 85, pp. 42-43.

⁵² *Ibid.*, pp. 47-48.

las otras actividades, se consideraban acciones para incrementar la capacidad y mejorar las condiciones de operación del sistema portuario, comprendiendo la construcción y rehabilitación de muelles, obras de dragado para facilitar el acceso de embarcaciones de mayor calado, equipamiento portuario e instalación de sistemas mecanizados, construcción de áreas de almacenaje, construcción de obras de protección, señalamiento marítimo y mejoramiento de los enlaces con el sistema de transporte terrestre (carretero y ferroviario).

Una primera característica del *Plan Nacional de Desarrollo* del periodo 1983-1988 fue que se destacó significativamente la importancia del sistema de transportes, señalando que era un "instrumento de carácter estratégico para el desarrollo social y económico del país". Asimismo "posibilita la integración social y económica, política, social y cultural, y permite ejercer la soberanía sobre el territorio nacional".⁵³

Un segundo rasgo distintivo fue que se profundizó en el diagnóstico del subsector portuario, indicando que se presentaban problemas de congestión e ineficiencia en las terminales portuarias marítimas y terrestres, al tiempo que se reiteraba que la operación de la mayoría de los puertos era ineficiente y mostraba una complicada administración. Existían instalaciones insuficientes para el manejo especializado de carga, se disponía de escasa capacidad de almacenamiento y se contaba con conexiones inadecuadas con el transporte terrestre.⁵⁴ Por otra parte, se acotó que la mayoría de los puertos se encontraba rodeada de ciudades, lo que dificultaba sus posibilidades de expansión, por lo que, con el objeto de lograr un cambio estructural, se dio inicio al programa de puertos industriales.

En cuanto a los propósitos del Plan, se siguió señalando que correspondía al Estado proteger y mejorar el aprovechamiento de la capacidad instalada mediante acciones de conservación y construcción de obras de infraestructura y equipo, así como que se trataba de continuar selectivamente las obras de infraestructura en proceso. Sin embargo, se hizo mayor énfasis en la modernización de los sistemas administrativos y operativos de las entidades paraestatales encargadas del transporte y en el avance hacia la autosuficiencia financiera del sector por medio de la administración racional de subsidios y la actualización

de tarifas que respondieran oportunamente a la elevación de costos e incrementos en la productividad.⁵⁵

En cuanto a las líneas generales de acción para el subsector, destacaba el incremento de la presencia estatal y de su capitalización intensiva a través de la consolidación de la primera etapa de los puertos industriales, terminando en el menor plazo las obras de Altamira y Lázaro Cárdenas. Comprendía también la construcción de terminales especializadas y de usos múltiples para atender movimientos de contenedores, cereales y minerales, para apoyar el transporte multimodal, para ampliar la capacidad de almacenamiento y desalojo de los puertos comerciales y petroleros y para mejorar las instalaciones de carga y descarga en apoyo al transporte de cabotaje. Por último, se propuso aumentar la seguridad y productividad del sistema portuario, así como sus medios y procedimientos administrativo-operativos.⁵⁶

En el Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984-1988,⁵⁷ se replantea con mayor detalle lo señalado en el Plan para el periodo 1983-1988 al destacar la presencia del sector estatal con el criterio de autosuficiencia financiera en la prestación de servicios portuarios, pero propone la creación de nuevas empresas en puertos donde la demanda de servicios lo amerite y sean económicamente justificables, considerando además la posibilidad de que varias empresas amplíen su ámbito territorial hasta abarcar todo el estado.⁵⁸

En el Programa se presentaron básicamente tres grandes líneas de acción: 1) desarrollo y fomento de la Marina Mercante; 2) modernización de la operación portuaria que incluía medidas específicas relativas a la capacitación del personal, regulación, organización, establecimiento de estándares de productividad, reestructuración tarifaria y financiera y de incremento del equipamiento portuario, y 3) desarrollo de la infraestructura.

En cuanto al desarrollo de la infraestructura destaca que se llevaría a cabo, en su totalidad, con recursos del gobierno federal, tanto propios como de fuentes internacionales, destinándose⁵⁹ 38% al dragado de los puertos, 25% al desarrollo de puertos industriales y su urbanización, 22% al mejoramiento de puertos comerciales, 8% a la

⁵⁵ *Ibid.*, p. 355.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 358.

⁵⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México 1917-1985*, pp. 207-390.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 363.

⁵⁹ *Id.*

⁵³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1993, p. 351.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 352 y 354.

operación portuaria, 6% a la adquisición de equipo portuario y el restante 1% a la investigación, capacitación y adiestramiento en esta actividad.

A diferencia del Plan Nacional anterior, el correspondiente al periodo 1989-1994⁶⁰ introdujo un capítulo sobre las políticas del sector comunicaciones y transportes dentro del relativo a la modernización económica, inscrito a su vez en el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con estabilidad de precios. Las diferencias entre ambos planes no sólo fueron de estructura sino de contenido, ya que se estableció que, dada la necesidad de ampliar la infraestructura y asegurar la prestación suficiente de servicios públicos en un marco de escasez de recursos, se propiciaría la participación de los particulares mediante la figura de concesión, en los casos y términos en que la ley lo permita. Asimismo se promovería la construcción de obra pública con financiamiento privado.⁶¹ En especial se señaló que el objetivo era fortalecer la colaboración de los sectores de la sociedad con el sector público y de ninguna manera la sustitución de este último. "De hecho, las obras concesionables son una fracción de las obras por realizar pero constituirán un factor para cubrir insuficiencias de la inversión pública y una apreciable oportunidad de coordinación y colaboración entre gobierno y particulares."

La rectoría del Estado se fortalecería al garantizar a cada uno de los involucrados que su participación sería respetada y reconocida. Se actualizaría el marco normativo e institucional a fin de mantener las atribuciones de autoridad para modernizar y elevar la eficiencia y calidad de los servicios, así como para fomentar la competencia y evitar la aparición o persistencia de monopolios. En consecuencia, se daría seguridad a los participantes en esta actividad, en el contexto de la rectoría estatal que señala la Constitución. Asimismo, se atendería de manera prioritaria la construcción de la infraestructura que facilitara la provisión de los servicios de comunicaciones y transportes indispensables para la población de bajos ingresos.⁶²

En particular se estableció la necesidad de estimular el desarrollo del transporte multimodal mediante una mejor coordinación entre los ferrocarriles, el autotransporte y el transporte marítimo y aéreo; así

⁶⁰ Poder Ejecutivo Federal/Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, mayo de 1989, pp. 79-83.

⁶¹ *Ibid.*, p. 80.

⁶² *Id.*

como también la creación de empresas competitivas privadas encargadas de la prestación de servicios coordinados y complementarios de transporte.⁶³

En cuanto al subsector portuario,⁶⁴ específicamente se señaló que la adecuada operación de los puertos era indispensable para el desarrollo del comercio. En tal dirección se debía mejorar la planeación, control y ejecución del desarrollo portuario, y se realizarían las reformas pertinentes para permitir el flujo libre, seguro, eficiente y rápido de las mercancías en los puertos, así como para incrementar la productividad en la prestación de los servicios conexos.

Por otra parte, el plan preveía el aliento a la inversión privada en la construcción y operación de terminales de carga y de pasajeros, almacenes, muelles y otros servicios portuarios conexos. En lo que respecta a los programas más tradicionales se señaló el impulso al desarrollo y consolidación de los puertos industriales de acuerdo con las políticas nacionales de descentralización económica y demográfica para apoyar el desarrollo regional equilibrado. Se proseguiría con la modernización, reconstrucción y reposición de maquinaria y equipo de maniobras y se incentivaría el mejor aprovechamiento de la infraestructura existente. Por último, se señaló que se terminarían las obras en proceso y se atendería eficientemente el dragado, el señalamiento marítimo, la reconstrucción y el mantenimiento de muelles y accesos a puertos.

En cuanto al *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, el capítulo acerca de la infraestructura e insumos básicos es parte del relativo al uso eficiente de los recursos para el crecimiento y, a su vez, componente de la estrategia del crecimiento económico.⁶⁵ También es similar en contenido, aunque tiene diferencias. La primera reside en que da mayor importancia al diagnóstico y a que se establecen algunas observaciones que promueven la reformulación del esquema de carreteras concesionadas, y para el subsector portuario se señala que hacen falta mejores accesos terrestres en algunos puertos marítimos y fronterizos, y que "la mayoría de los puertos marítimos necesitan ampliarse y modernizarse. El señalamiento marítimo y las ayudas a la navegación en los litorales del país resultan insuficientes".⁶⁶

⁶³ *Ibid.*, p. 81.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 82 y 83.

⁶⁵ Poder Ejecutivo Federal/Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, 1995, pp. 162-164.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 162.

Se resalta que nuestro país acusa serias deficiencias en materia de infraestructura y que su actual condición hace imperativo un enorme esfuerzo de inversión pública y privada durante los próximos años. Al respecto se señala que se hará todo lo posible para canalizar recursos del sector público, pero como seguramente no serán suficientes, resultará imprescindible promover un mayor gasto privado en infraestructura básica.

Sin embargo, en el subsector que estudiamos no se agrega nada nuevo en relación con lo ya dicho, y tan sólo se señala que

se impulsará la participación privada en la actividad portuaria, para fomentar la libre competencia y el desarrollo industrial, comercial, turístico, propiciando mayores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida para los trabajadores portuarios. En este marco se concesionará la operación de las terminales especializadas de contenedores, se privatizarán las terminales de carga general y la prestación de los servicios portuarios.⁶⁷

No queda aún claro si las Administraciones Portuarias Integrales (administraciones de los puertos) serán privatizadas, el grado o modo de presencia del Estado en la operación cotidiana de los puertos, las actividades precisas en que este último participará a través de la inversión pública ni cómo el proceso de reestructuración y de privatización portuaria fomentará el desarrollo, que aquí se limita al industrial, comercial y turístico.

Primera transformación: la requisa de Veracruz

En los puertos existía la práctica de que los trabajadores contratados se sustituían por trabajadores eventuales. Ante tal situación, a partir de 1970 las autoridades, con base en la Ley Federal del Trabajo, buscaron eliminar dicha irregularidad.

Sin embargo, a pesar de que en algunos puertos se logró acabar con esa situación irregular, en el puerto de Veracruz continuó sin ser erradicada. Además, la situación en dicho puerto era particularmente compleja, ya que la contratación de los trabajadores eventuales o "cuijes" se hacía mediante la distribución de fichas, en horas de la madru-

⁶⁷ *Ibid.*, p. 163.

gada, para tener "derecho" a trabajar durante el día.⁶⁸ Este tipo de trabajadores no era remunerado de acuerdo con lo establecido en la ley laboral, lo que obviamente repercutía en bajos niveles de productividad.

A pesar del esfuerzo que Puertos Mexicanos realizó para incrementar la inversión en equipo para el manejo de contenedores y así elevar los niveles de productividad, era claro que esto no se lograría si "...los que trabajaban lo hacían en condiciones infrahumanas, si unos cuantos explotadores prosperaban a costa de los trabajadores, y si era imposible solucionar problemas elementales de coordinación y seguridad".⁶⁹ Un dato que ilustra la magnitud del problema es que mientras los trabajadores afiliados eran 800, existían 1 000 trabajadores eventuales o "cuijes", esto es, que por cada trabajador afiliado se contrataban tres eventuales.

Los prestadores de servicios ya eran particulares desde que existían sindicatos para cada una de las labores que se requerían en la recepción o despacho de un buque y de su carga; había sindicatos de maniobristas, checadores,⁷⁰ estibadores, amarradores, etcétera.

Toda esta problemática complicó de tal modo la operación del puerto de Veracruz que resultaba muy improductiva y costosa. Además, no había manera de elevar los niveles de productividad sin romper una dinámica tan viciada.

El gobierno, consciente de que la solución del problema tenía que ser radical, el 31 de mayo de 1991 ordenó la "requisa"⁷¹ del puerto de Veracruz. Esto significó no la *privatización* del puerto sino la *revocación* de los permisos a los sindicatos y particulares para la prestación de los servicios portuarios.

Este hecho fue significativo como antecedente de los cambios que sobrevendrían en la Legislación Federal de Puertos, publicada en el *Diario Oficial* el 19 de julio de 1993. Éstos se referían a la eliminación del sistema de cuijes y a la autorización a tres empresas permisionarias privadas, CICE, OPG y CTV, para encargarse de la contratación directa

⁶⁸ Guillermo Farber y Gabriel Martínez, *Desregulación económica (1989-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 61.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 55.

⁷⁰ Son los que revisaban los bultos en número y contenido; aunque en algunos casos esta labor era innecesaria (como en los graneles y fluidos), aun así se cobraba.

⁷¹ La requisa es un instrumento previsto por la ley que permite al Estado tomar el control directo de las vías generales de comunicación y administrárlas, en tanto se resuelven los problemas que dieron origen a la acción.

de los trabajadores que realmente laboraban en los puertos, lo que permitió elevar la productividad en el mismo. El costo económico de la liquidación de todos los sindicatos anteriores fue asumido por el gobierno federal mediante una sobrecuota de 5% a las tarifas de las maniobras portuarias pagadas por todos los usuarios del mismo.

Modificaciones a las normas legales del subsector y la Ley de Puertos de 1993

Previo a la reforma a la Ley de Puertos, el 1 de junio de 1991 se publicó el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales de los Puertos (RSMP), en el cual se establecían las reglas para la obtención de permisos y para la prestación de servicios por parte de los particulares a que se refiere la ley.⁷² Mediante este reglamento los puertos son incorporados al proceso de desregulación del transporte nacional al eliminar las áreas o cotos reservados, ya que en enero de 1990 se había expedido el Reglamento de Carga de Zonas Fronterizas.

El 18 de julio de 1991 se publicó la reforma a la Ley de Navegación y Comercio Marítimo (LNCM) que, en su artículo 45, especifica que los particulares pueden recibir concesiones para obras de atraque e instalaciones complementarias que presten servicio público. Esto marca una diferencia básica, ya que las concesiones a los particulares eran muy restringidas: sólo podían construir y operar obras de atraque e instalaciones complementarias (terminales especializadas de carga, turismo y marinas, entre otras), pero no podían prestar servicio público, proporcionado exclusivamente por el Estado. Con esta modificación los particulares quedaron autorizados a prestar servicio público.⁷³

El 1 de julio de 1993 se promulgó la nueva Ley de Puertos, a través de la cual se buscó adecuar el desarrollo de los puertos a los nuevos requerimientos de volumen operado, eficiencia y productividad. Esta ley estipula la creación de la figura de "Administración Portuaria Integral" (API) para que, con autonomía operativa y financiera, asuma las funciones de construcción, planeación, promoción y fomento en cada puerto, además de la operación de los sistemas internos de vigilancia y seguridad. Estas funciones serían cumplidas por la API en sustitución de Puertos Mexicanos.

⁷² Guillermo Farber y Gabriel Martínez, *op. cit.*, p. 71.

⁷³ *Ibid.*, p. 70.

La Administración Portuaria Integral es otorgada a sociedades mercantiles constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas; el Estado participa inicialmente a través de la propiedad de acciones. La justificación que se da en la exposición de motivos de la ley es que considerando la magnitud de las inversiones, los requerimientos técnicos y las garantías que exige el sector, sería poco probable que las personas físicas pudieran llevar a cabo la labor de administración y operación de uno o varios puertos.

La ley prevé que la Administración Portuaria Integral no siempre deberá encargarse de operar las terminales y prestar los servicios que éstas requieren, sino que dichas funciones pueden ser cesionadas a terceros para que la API se concentre en las labores puramente administrativas. Sin embargo, se considera que la API ejecutará las acciones orientadas al desarrollo del puerto con base en un programa maestro que debe ser autorizado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; asimismo se aclara que la infraestructura portuaria existente, así como todos los bienes y áreas marítimas y terrestres de los recintos portuarios serán objeto de concesión mas no de desincorporación, conservando su carácter de bienes del dominio público federal.

En general, se considera que las concesiones se adjudican mediante concurso; los criterios de selección prevén una contraprestación a favor del gobierno federal por concepto de otorgamiento de la concesión, las ofertas de calidad del servicio, el monto de las inversiones comprometidas, los volúmenes operados, los precios y tarifas para el usuario, y otros conceptos que se juzguen convenientes para fomentar la inversión. Se propone considerar un periodo de acuerdo con las características y montos de la inversión requerida. También se estipula que el uso de los bienes y la prestación de servicios quedará sujeto a regulación tarifaria sólo cuando se demuestre la existencia de condiciones no competitivas; con ello se busca fomentar una mayor participación de la sociedad y establecer un marco adecuado para que los puertos o sus áreas o instalaciones se aprovechen más racionalmente.

La Ley de Puertos consta de nueve capítulos. Entre los más importantes destaca el primero, donde se establecen las disposiciones generales; en éstas se señala que el objeto de la Ley es regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, así como lo concerniente a su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación, prestación de servicios portuarios y su administración, que estarán sujetas a la competencia de los poderes federales.

El capítulo dos se refiere a los puertos, terminales, marinas e ins-

talaciones portuarias. Los puertos y terminales se clasifican, por el tipo de navegación, en puertos de altura (cuando se ocupan de embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos nacionales e internacionales), y de cabotaje (cuando atienden embarcaciones, personas y bienes en navegación únicamente entre puertos nacionales). Por sus instalaciones y servicios se dividen en comerciales, industriales,⁷⁴ pesqueros y turísticos. Por su parte, las terminales, marinas e instalaciones portuarias se clasifican en públicas, cuando existe la obligación de ponerlas a disposición de cualquier solicitante, y particulares, cuando el titular las destine para sus propios fines o de terceros por medio de contrato.

En el capítulo tercero se definen puntualmente las funciones que en materia portuaria tendrá la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: deberá formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional; promover la participación de los sectores privado y social, y de los gobiernos estatales y municipales en la explotación de los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias; autorizar para la navegación de altura terminales de uso particular y marinas; otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y verificar su cumplimiento, y resolver sobre su modificación, renovación o revocación; construir, establecer, administrar, operar y explotar bienes y prestar servicios en los puertos, terminales, marinas y demás instalaciones portuarias; autorizar las obras marítimas y el dragado; establecer las bases de regulación tarifaria; expedir las normas oficiales en materia portuaria así como supervisar y certificar su cumplimiento; representar al país en los organismos internacionales y negociar los convenios internacionales en materia portuaria; integrar las estadísticas portuarias; ejecutar el catastro de las obras e instalaciones portuarias, etcétera.

El capítulo cuarto hace referencia a las concesiones y permisos. Las concesiones serán otorgadas tanto para la Administración Portuaria Integral como para la construcción, operación y explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias y para la prestación de servicios portuarios. Las concesiones para la Administración Portuaria serán otorgadas por concurso, en la mayoría de los casos, a sociedades mercantiles mexicanas, el resto de concesiones y permisos se podrá otorgar a ciudadanos y personas morales de nacionalidad mexicana.

⁷⁴ Cuando se dedican principalmente al manejo de bienes relacionados con industrias establecidas en la zona del puerto o de la terminal.

La participación de la inversión extranjera será regulada de acuerdo con lo dispuesto en la Ley respectiva.

Las concesiones se podrán otorgar hasta por un plazo de 50 años según sean las características del proyecto y los requerimientos de inversión; el periodo podrá ser prorrogable hasta por un plazo igual al original, previa solicitud del concesionario.

Se establece que las construcciones e instalaciones portuarias realizadas por el concesionario se considerarán de su propiedad únicamente en el lapso de vigencia de la concesión; al término de ésta o su prórroga las obras e instalaciones agregadas de manera permanente pasarán a ser dominio de la nación, sin costo alguno y libres de todo gravamen. Sin embargo, si éstas son consideradas sin utilidad por la Secretaría, su costo de remoción o demolición será asumido por el concesionario.

El capítulo quinto regula básicamente a la Administración Portuaria Integral, la cual se encuentra encargada de la planeación, programación y desarrollo de los bienes y servicios del puerto; de construir, mantener y administrar la infraestructura portuaria de uso común. Podrá construir, operar y explotar terminales, marinas e instalaciones portuarias o prestar servicios portuarios por sí misma o a través de terceros mediante contrato; formular las reglas de operación del puerto; asignar las posiciones de atraque; los servicios de vigilancia y control del tránsito y acceso de personas, vehículos y bienes en el área terrestre del recinto portuario y proporcionar la información estadística portuaria, entre otras funciones. Además, el administrador portuario deberá ceñirse al programa maestro de desarrollo portuario autorizado por la Secretaría, el cual podrá autorizar modificaciones en los usos, destinos y modos de operación previstos en el mismo.

El capítulo sexto trata sobre la operación portuaria, que consiste en la utilización de los bienes y la prestación de los servicios.⁷⁵ Se establece que el administrador portuario podrá contratar la prestación de servicios mediante el procedimiento de concurso, seleccionándose a aquel que ofrezca las mejores condiciones para el desarrollo del puerto, calidad y precio. Se entiende que el adjudicatario será responsable solidario junto con el administrador portuario ante el gobierno federal de las obligaciones definidas en el contrato de cesión parcial de derechos respectivo.

⁷⁵ SCT, "Ley de Puertos", p. 26.

Por último, el capítulo noveno trata de las infracciones y sanciones, y establece claramente las causales y montos de las mismas.

El estado actual de la privatización

Una vez publicada la Ley de Puertos en el *Diario Oficial de la Federación*, se promovió intensamente la participación del sector privado mediante el otorgamiento de concesiones de terrenos, marinas y algunas instalaciones que se destinarían a la construcción de terminales especializadas en los puertos como depósitos y terminales de cemento, graneles agrícolas, fluidos y otros productos. En total se otorgaron 85 concesiones con compromisos de inversión de N\$ 1 500 millones para el periodo 1993-1994. Las concesiones otorgadas que quedarán dentro del recinto portuario de las Administraciones Portuarias Integrales que aún estaban en proceso de ser constituidas, una vez creadas deberían convertirse en contratos de cesión parcial de derechos. No así las concesiones que quedarán fuera del recinto portuario bajo control de las API. Simultáneamente, se privatizó el dragado de mantenimiento a escala nacional por medio de la venta del equipo de dragado propiedad de Puertos Mexicanos a finales de 1993, mismo que sería pagado con la prestación del servicio de dragado en los diferentes puertos del país durante los años de 1994-1995. Al término de ese plazo se contratarían dichos servicios a través de concursos abiertos que favorecerían a aquel o aquellas empresas que ofrecieran las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad.

En una segunda etapa se procedió a la formación de 17 Administraciones Portuarias Integrales, de las cuales en el Pacífico se encuentran Ensenada, Guaymas, Topolobampo, Mazatlán, Puerto Vallarta, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Acapulco, Salina Cruz y Puerto Madero; y en el Golfo, Altamira, Tampico, Tuxpan, Veracruz, Coatzacoalcos, Progreso y Quintana Roo (véase el cuadro 7).

La primera actividad que se les asignó a las API fue promover la conversión de las concesiones otorgadas por la Secretaría durante 1993 y antes de la Ley de Puertos, en contratos de cesión parcial de derechos. La segunda tarea fue que convirtieran los permisos para la prestación de servicios de avituallamiento, lanchaje, recolección de basura, comunicaciones, amarre de cabos, suministro de agua, electricidad, combustibles, báscula y otros, en contratos para la prestación de servicios. Inmediatamente después se llevaron a cabo los concursos de áreas e

Cuadro 7. Constitución legal de las administraciones portuarias integrales

<i>Puerto</i>	<i>Fecha de publicación Diario Oficial de la Federación</i>
Pacífico	
Ensenada, B.C.	26 de septiembre de 1994
Guaymas, Son.	25 de noviembre de 1994
Topolobampo, Sin.	23 de noviembre de 1994
Mazatlán, Sin.	14 de noviembre de 1994
Puerto Vallarta, Jal.	18 de noviembre de 1994
Manzanillo, Col.	2 de febrero de 1994
Lázaro Cárdenas, Mich.	12 de septiembre de 1994
Acapulco, Gro.	15 de noviembre de 1994
Salina Cruz, Oax.	24 de noviembre de 1994
Puerto Madero, Chis.	15 de junio de 1994
Golfo	
Altamira, Tamps.	22 de septiembre de 1994
Tampico, Tamps.	29 de septiembre de 1994
Tuxpan, Ver.	22 de septiembre de 1994
Veracruz, Ver.	1 de febrero de 1994
Coatzacoalcos, Ver.	21 de noviembre de 1994
Progreso, Yuc.	28 de noviembre de 1994
Quintana Roo	26 de agosto de 1994

instalaciones menores promoviendo la entrada de diversos operadores y prestadores de servicios.

En una tercera etapa, en los meses de julio y agosto de 1995, se adjudicaron, luego de un concurso nacional e internacional, las terminales especializadas para el manejo de contenedores de Manzanillo y Veracruz, así como la de usos múltiples de Lázaro Cárdenas I y II, Altamira I y Manzanillo I. Luego, en el mes de noviembre de 1995, se publicaría la segunda convocatoria para la licitación de las terminales

especializadas de contenedores de Lázaro Cárdenas, la de usos múltiples de Altamira II y la de Veracruz.

Límites a la privatización portuaria

Criterios para privatizar

Si consideramos que una empresa pública es eficiente y produce ganancias, entonces el gobierno no querrá venderla, pero si pierde dinero, el sector privado no querrá comprarla;⁷⁶ si esto es así surgen los interrogantes: ¿por qué se privatiza? y ¿cuáles son los criterios para hacerlo?

Es evidente que las razones para privatizar no son necesariamente de carácter económico, en muchas ocasiones son de naturaleza política e ideológica. Sin embargo Jones, Tandon y Vogel Sang proporcionan elementos básicos, de carácter económico, que deben ser estimados para decidir la conveniencia o no de privatizar.

Parten de dos observaciones básicas: la primera tiene que ver con las evaluaciones que realizan el sector público y el sector privado respecto a la empresa que se está ofertando; estas evaluaciones tienen que ser diferentes para poder crear un juego de suma positiva, en el cual ambas partes ganan. Esto es, el sector privado cree que esa empresa generará beneficios futuros al cambiar de administración. La segunda observación se refiere a que el precio de transacción es la variable decisiva para la distribución de los beneficios entre ambas partes en el juego de la negociación. Al existir divergencia en la evaluación de las partes que participan en la negociación se facilita la venta; si las evaluaciones de ambas partes son idénticas, la venta se retrasa.

Las preguntas elementales que deben ser contestadas antes de decidir la privatización de una empresa son si la empresa pública objeto de la decisión debe ser vendida y a quién debe ser vendida y a qué precio. Para responder a estos interrogantes debe analizarse el comportamiento de tres variables básicas.⁷⁷

1) El valor social de la empresa, si continúa administrada por el gobierno (V_{sg}).

⁷⁶ Leroy Jones, Pankas Tandon e Ingo Vogel Sang, *Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Methodology*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1990, p. 3.

⁷⁷ *Ibid.*, cap. II, pp. 10-20.

2) El valor social de la empresa con administración del sector privado (V_{sp}).

3) El valor privado de la empresa con administración privada (V_{pp}).

Así, se busca definir tres opciones respecto al precio de venta:

Z_g = El precio mínimo de venta que el gobierno está dispuesto a aceptar.

Z_p = El precio máximo que el sector privado está dispuesto a pagar.

Z = El precio al cual se realiza la venta.

Respecto a la variable V_{sg} , únicamente mencionaremos que para decidir si la empresa pública debe o no ser vendida hay que evaluar el entorno que se generaría después de la venta y el que se crearía si no se realiza y continúa con administración pública pero con un cambio en su entorno económico.

En relación con V_{sp} , se debe aclarar que es la variable que no sólo capta los beneficios esperados de la empresa sino que considera además las variables que influyen en el desarrollo de la empresa, tales como el bienestar de los consumidores, los beneficios de otras empresas, los ingresos de los trabajadores, los impuestos, etcétera.

La diferencia básica entre V_{sp} y V_{pp} es que esta última no tiene en cuenta el entorno de los agentes que influyen en el desarrollo de la empresa. La variable V_{pp} , que refleja el valor privado de la empresa, considera únicamente los beneficios monetarios a precios de mercado e ignora los beneficios de los actores económicos que forman parte del entorno y del desarrollo de la misma. Así

$$V_{pp} \equiv Z_p$$

esto es, V_{pp} nos proporciona el valor máximo que las personas físicas o morales están dispuestas a pagar por la compra de una empresa pública que es la variable Z .

La evaluación fundamental para la desincorporación es:

$$\Delta W = V_{sp} - V_{sg} + (\lambda_g - \lambda_p) Z.$$

Las λ son multiplicadores sombra del gobierno que reflejan la capacidad de generación de valor agregado social de una unidad de gasto. La λ_g refleja el multiplicador del gasto del gobierno, la λ_p refleja el multiplicador del gasto privado.

El primer término de la ecuación muestra el bienestar después de la venta de la empresa pública; el segundo término, el bienestar antes de la venta. Para el gobierno la línea básica que se debe considerar para decidir si vende o no la empresa es la elevación (maximización) de la riqueza social (ΔW).

Ahora bien, con base en la ecuación fundamental se debe responder a las preguntas anotadas al inicio de este apartado acerca de si debe o no venderse el activo público. Al respecto, la condición básica es si $\Delta W = V_{sp} - V_{sg} + (\lambda_g - \lambda_p) Z > 0$ debe venderse; esto puede reescribirse como si $V_{sp} + (\lambda_g - \lambda_p) Z > V_{sg}$.

Esto es, si el bienestar social que genera la empresa con administración gubernamental es menor que el generado con administración privada, es conveniente la enajenación de la misma. Por otra parte, el precio mínimo al que debe vender el gobierno un activo público está dado por la expresión:

$$Z_g = \frac{V_{sg} - V_{sp}}{\lambda_g - \lambda_p}.$$

Ahora bien, el precio de venta Z afecta el nivel de bienestar W , únicamente a través de los multiplicadores $(\lambda_g - \lambda_p)$, así tenemos que:

$$\frac{\partial \Delta W}{\partial Z} = (\lambda_g - \lambda_p).$$

Hay tres posibilidades para responder al segundo interrogante sobre a qué precio se debe vender. La primera posibilidad es que $\lambda_g = \lambda_p \Rightarrow \partial \Delta W / \partial Z = 0$, en cuyo caso el precio al que se venda no afecta el Estado de bienestar, entonces el precio al que se debe vender es un "albur". La segunda posibilidad es que $\lambda_g < \lambda_p$, en este caso la expresión $\partial \Delta W / \partial Z < 0$ significa que el gobierno debería minimizar el precio de venta. El tercer caso es cuando $\lambda_g > \lambda_p$, entonces $\partial \Delta W / \partial Z > 0$, en cuyo caso el gobierno puede maximizar el valor de venta para cualquier comprador potencial.

Sin embargo, estas relaciones están condicionadas por el tamaño

del mercado en el cual se desenvuelve el gobierno. Si es un mercado grande tiene muchas posibilidades de vender a un precio muy cercano al precio máximo; si es un mercado pequeño, con pocos compradores, venderá a un precio muy distante del precio máximo.

Finalmente, respecto a la pregunta ¿a quién vender?, no se recomienda vender al "postor" que ofrezca más sino al precio más alto posible al "mejor postor", y para seleccionarlo debe ofrecer el valor más alto de ΔW .

Aplicando este enfoque para evaluar las privatizaciones del subsector portuario es importante señalar que éstas pueden tener sentido aun cuando el precio que el sector privado esté dispuesto a pagar por el uso y explotación de un área, instalación o terminal particular o las acciones de un puerto sea cero o, en el peor de los casos, tome un valor negativo, ya que la cuestión básica reside en que el valor social del negocio en manos del sector privado sea superior al que tendría en manos del sector público, aunque podemos señalar que el valor presente neto del negocio en manos del sector público tiende a ser menor que cuando se encuentra en manos del sector privado, ya que este último buscará mayores oportunidades de negocio que el sector público y requerirá menores actividades colaterales (trámites administrativos) para realizarlas. A su vez, es usual que por la distancia entre los dueños de la empresa (sociedad en su conjunto) y sus administradores se maximicen otros objetivos no pecuniarios en el caso de la empresa pública que redunden en mayores gastos y en menores beneficios, a diferencia de una privada dirigida por sus dueños.

También es probable que la empresa pública sea menos eficiente y por tanto tengan que invertirse más recursos de los necesarios en la producción de un volumen determinado de bienes o servicios respecto de una empresa privada en que la restricción presupuestal es más rígida. Esto se observa en la relativa "flexibilidad" en las negociaciones laborales que realiza una empresa de propiedad pública en comparación con una empresa del sector privado, además del costo adicional que implica para una empresa el ser pública: gastos de control corporativo, exigencias sobre procedimientos y control interno, supervisión estricta de los órganos de contraloría, etc., frente a una empresa privada en que dichos procedimientos son quizá más eficaces pero más simples. En febrero de 1995 se estimó que, en el caso de una administración portuaria integral de tamaño medio propiedad de la Federación, estos sobre costos son equivalentes a entre 10 y 20% de los costos de la empresa. No obstante, es necesario resaltar que en la medida en

que la empresa se encuentre en manos del sector privado, el gobierno debe gastar dinero en la regulación adicional de la empresa respecto de lo que gasta cuando es pública,⁷⁸ por lo que ello debe incorporarse en el análisis.

Todavía hay que señalar, en otra modalidad de lectura de nuestra fórmula, que la diferencia entre los valores sociales privado y público del negocio tiene como contrapartida el precio que el privado está dispuesto a pagar por el mismo, y que este pago puede ser mayor o menor si la tasa de descuento utilizada por el sector privado es muy baja en razón de la que utiliza el sector público, o menor cuando la tasa de descuento del sector privado aplicada para descontar los flujos esperados de beneficios es muy alta en comparación con la del sector público.

Otro punto importante es que la valuación social del negocio elimina los beneficios extraordinarios que pudiera obtener el sector privado al hacerse cargo de una empresa pública que ejerce algún poder monopólico o realiza prácticas no competitivas. Asimismo evalúa los precios en condiciones de mercado (precio sombra) y no elimina rubros como los impuestos, que son un costo privado pero no un costo social.

Ámbitos y áreas para la participación del sector privado en los puertos

En el ámbito de las Administraciones Portuarias Integrales (API) se distinguen tres grandes esferas para la participación del sector privado, en tanto que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes puede otorgar concesiones y permisos, mismos que se realizan a través del procedimiento de adjudicación directa o mediante concurso, y proponer que la Federación desincorpore del sector público a las API creadas por él.

En el caso de las API existe la asignación de áreas mediante concurso, en especial de terrenos en las zonas de desarrollo portuario, donde cualquier particular puede construir y operar un negocio, obviamente vinculado con una actividad portuaria y sujeto a la evaluación sobre si concuerda con el programa maestro de desarrollo portuario. Así, se han asignado áreas destinadas a frigoríficos, silos para granos, instalaciones para la operación de cemento, plantas petroquímicas, etcétera.

⁷⁸ Los sobrecostos tenderían a ser superiores a estos costos de regulación, pero los primeros tienden al menos a internalizarse parcialmente como costos de operación de la empresa mientras que los de la regulación son externos a ella.

El segundo ámbito es el relativo a instalaciones y terminales ya construidas y generalmente operadas por el gobierno. Una terminal cuenta con un frente para atraque de embarcaciones, a diferencia de una instalación particular que no tiene frente al agua. Es el caso de algunas instalaciones como las de mieles, pero las más importantes son las terminales de contenedores que cuentan con muelle, patios, bodegas, cobertizos, áreas de oficina y equipo mayor (grúas de muelle y patio) en Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Veracruz. Obviamente estos son los activos que primero se han sometido a concurso. Luego hay instalaciones o terminales de usos múltiples, que tienen la particularidad de movilizar carga diversa y no sólo contenedores, que cuentan, para tal efecto, con un nivel intermedio de equipamiento.

Aquí, al igual que en el caso anterior, se trata de otorgar una cesión parcial de derechos sobre estos activos y no enajenarlos o venderlos porque se trata de una zona federal cuyos bienes son de dominio público.

El tercer ámbito se refiere a la participación del sector privado en la prestación de todos los servicios portuarios descritos. Ésta se puede dar por el procedimiento de concurso o de libre entrada a todos los interesados, si cumplen con ciertos requisitos de conformidad con lo señalado en el programa maestro de desarrollo y las reglas de operación del puerto.

La selección entre las opciones de concurso o libre entrada depende del tamaño del puerto y de la conveniencia entre promover una mayor competitividad o contar con un negocio que permita cierta autosuficiencia financiera o rentabilidad predeterminada. En ambos casos se otorgan contratos para la prestación de servicios portuarios.

Por último, y que compete a la Federación, se encuentra la venta de los títulos de capital social de las API, o sea, la venta de acciones de la sociedad mercantil que fue creada por el gobierno y que es titular de la concesión del recinto portuario propiedad de la Federación, mas no del activo en sí, que es un bien de dominio público.

Argumentos en contra de la privatización

Prácticas internacionales de operación y subsidios

Como se expuso en los apartados anteriores la privatización es un proceso económico que debe analizarse con mucho cuidado. En el caso

específico de los puertos marítimos, si se hace un somero análisis acerca de los modos de operación internacionales, encontramos una gama muy variada de experiencias, y en consecuencia de políticas por parte del Estado y de las instituciones que los operan directamente. Así, los interrogantes que surgen son varios: ¿existen subsidios en la operación portuaria?, ¿por qué se subsidia? y ¿con la privatización el subsidio desaparece? Para el efecto se estudiaron las experiencias de Japón, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Holanda, Inglaterra y Estados Unidos.

En el caso de Japón⁷⁹ se observa que por sus peculiaridades geográficas los puertos son muy importantes tanto para los intercambios comerciales externos como internos; en total existen 1 095, de los cuales 19 son considerados puertos principales especializados en el comercio exterior, 114 puertos principales que manejan el comercio nacional, 962 puertos locales (35 son refugio y 73 no tienen una clasificación específica). La importancia que tienen para el desarrollo de la infraestructura y las difíciles condiciones geográficas que enfrentan en su construcción hacen que los proyectos de construcción se prolonguen por largo tiempo y que el financiamiento requerido sea mayor. Por ello se buscan mecanismos de financiamiento de largo plazo y subsidios. El gobierno nacional transfiere del presupuesto nacional y de la tesorería recursos para préstamos e inversiones, y financiamiento para el cuerpo de administración del puerto y para los gobiernos locales. Además de facilitar financiamiento subsidiado, el gobierno nacional ejecuta directamente obras de construcción en el puerto, y mantiene y desarrolla los canales fuera del mismo.

Otra fuente de financiamiento son los bancos privados, pero ellos son utilizados casi en 40% en las terminales de contenedores y 30% en las terminales de transbordadores. La diferencia la pone el gobierno por medio de varios mecanismos: emisión de bonos, préstamos con tasa cero o transferencias directas, como ya se mencionó.

En el caso de los países europeos encontramos una gran diversidad en sus modalidades de organización y en los mecanismos de subsidio.

En Bélgica⁸⁰ encontramos dos tipos de puertos, los municipales (Amberes, Gante y Ostende), y los que se encuentran bajo la supervi-

sión del Ministerio de Obras Públicas (Brujas-Zeebrugge). En este país, el Estado asume los gastos totales de los canales de entrada, faros, balizas, radar y ayudas electrónicas, y paga entre 60 y 100% de los gastos de inversión en infraestructura, tales como muelles y diques, siempre que sean considerados de interés nacional.

El municipio cubre el mantenimiento de dichas obras para el caso de los puertos municipales, y el sector privado en Brujas-Zeebrugge. Igualmente en el caso del mantenimiento de las terminales especializadas.

Todos los puertos, sin importar su naturaleza, deben pagar impuestos nacionales, locales, contribuciones municipales e IVA. Los puertos municipales no pueden fijar sus tarifas, derechos ni cánones sin la autorización de la diputación permanente y del gobierno. Los de administración privada sí pueden fijar sus propios derechos y tarifas pero previa autorización del Ministerio de Economía.

En Dinamarca⁸¹ —con excepción del puerto de Copenhague que es un puerto semiindependiente y con una organización autónoma—, los puertos son municipales y están organizados como departamentos de la administración municipal; en tanto los estatales son administrados por una junta local responsable ante el Ministerio de Obras Públicas, el cual también se encarga de su supervisión. Además, con base en las propuestas de cada puerto elabora el plan nacional de puertos, definiendo el programa de inversiones; también es el que fija las tarifas y los derechos de los puertos daneses.⁸² Por su parte, los puertos toman las decisiones en materia de infraestructura marítima y portuaria, ya que éstos cubren los gastos de mantenimiento, aun cuando requieran de la autorización del Ministerio de Obras Públicas para cualquier ampliación o mejora.

A todos los puertos se les exige tener un fondo de amortización fijado por el Ministerio de Obras Públicas según costos históricos; además, tienen que generar beneficios con base en criterios estrictamente comerciales y cuando solicitan créditos pagan el tipo de interés normal del mercado, con excepción de los puertos estatales que pueden solicitar créditos a la Tesorería con una tasa de interés subsidiada. No se les permite, como a otros puertos europeos, prestar servicios por debajo de sus costos.

⁷⁹ Ports and Harbours Bureau, Ministry of Transport, The Government of Japan, *Ports and Harbours in Japan, 1988-1989*, pp. 1-13.

⁸⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la encuesta sobre la situación actual de los principales puertos comunitarios*, noviembre de 1986, pp. 61-75.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 76-88.

⁸² Las tarifas son fijadas a niveles no suficientemente elevados como para hacer provisiones para las reservas del puerto.

Sin embargo los puertos municipales y estatales no pagan impuestos nacionales sobre los beneficios; pagan IVA y los impuestos locales sobre inmuebles. El puerto de Copenhague sí paga los impuestos nacionales sobre los beneficios pero no paga los impuestos locales sobre inmuebles.

En el caso de los puertos de la República Federal Alemana,⁸³ la organización es mucho más compleja que en otros países europeos ya que no son ni legal ni económicamente independientes; sus superficies terrestres y marítimas pertenecen a la autoridad territorial en la que se encuentran, esto es, a un land o municipio. Así, existen puertos que pertenecen a un land y a un municipio (Hamburgo), a un land y sólo parcialmente a un municipio o exclusivamente a un municipio; además, existen los privados que pertenecen a una compañía (Nordenham) dado que el puerto no existe como autoridad administrativa independiente.

El gobierno federal se encarga de toda la infraestructura de acceso marítimo, como canales de acceso, faros, señales de navegación, rompeolas y esclusas, pero los servicios portuarios son proporcionados por empresas privadas que fijan sus tarifas previa autorización de la autoridad correspondiente.

Finalmente, cualquier iniciativa de inversión la resuelve la autoridad territorial correspondiente y la aprueba si se encuentra dentro de los límites de su presupuesto. Además, cubren todas sus necesidades financieras acudiendo al mercado de capitales de acuerdo con las condiciones prevaletientes; no existen préstamos especiales sino que éstos se acumulan en el presupuesto de la autoridad territorial y están orientados a cubrir necesidades de inversión no únicamente de los puertos.

En Francia⁸⁴ los puertos se dividen en dos categorías: los autónomos (Le Havre, Burdeos, Marsella, entre otros) y los no autónomos (Calais, Bayona, Cherbourg, etc.). Los autónomos son empresas públicas independientes que son supervisadas por el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas y el de economía.

En todos los puertos los derechos portuarios son cobrados por la autoridad aduanera que depende del Ministerio de Economía; además, se pueden concesionar las instalaciones portuarias con obligación de prestar servicio público.

En los puertos autónomos todas las decisiones referentes a la in-

fraestructura portuaria son consultadas con el Estado, ya que éste aporta 80% de los recursos para canales de acceso, diques exteriores y esclusas marítimas, y 100% de su mantenimiento. Además paga el costo total de faros y balizas si están afuera del puerto y entre 60 y 80% si están adentro.

En cuanto al financiamiento para infraestructura portuaria de los puertos no autónomos, el Estado aporta entre 30 y 50% de los costos de inversión y el resto la Cámara de Comercio e Industria. Respecto a la construcción de muelles, atraques y diques el Estado aporta hasta 60% de los costos de construcción en los puertos autónomos, y entre 30 y 50% en los no autónomos.

Tanto los puertos autónomos como los no autónomos obtienen su financiamiento en el mercado de capitales a tasas de interés del mercado, ya que desde 1983 se suspendió la facilidad de conseguir crédito a tasas subsidiadas. Respecto al pago de impuestos los puertos autónomos pagan IVA, y en los no autónomos únicamente los concesionarios pagan el IVA.

En Holanda⁸⁵ encontramos dos clases de puertos, los municipales (Rotterdam y Amsterdam) y los considerados organismos públicos estatutarios (Delfzijl, Flushing y Terneuzen). Los puertos municipales son administrados por una empresa municipal independiente; los puertos públicos estatutarios están formados por el Estado, la provincia y el municipio.

En general, los muelles y superficies terrestres son financiados, explotados y mantenidos por las respectivas administraciones portuarias. Sin embargo, lo relacionado con las terminales especializadas y la infraestructura (incluyendo equipo portuario) es atendido por el sector privado.

En cuanto a los aspectos financieros todos los puertos holandeses publican cuentas independientes, amortizan las instalaciones portuarias (con base en el costo histórico), las inversiones deben cubrir su costo y no existe una tasa de rendimiento definida. Los puertos municipales acuden a un "fondo general", el cual obtiene recursos en el mercado de capitales, y los presta a una tasa predeterminada promedio. Los puertos públicos estatutarios obtienen su capital directamente del mercado abierto. Como los puertos municipales son organismos públicos entonces no pagan impuestos sobre beneficios ni el IVA. Los

⁸³ *Ibid.*, pp. 89-105.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 106-125.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 162-179.

puertos públicos estatutarios pagan todos los impuestos locales incluyendo los de las vías fluviales y únicamente cuando alquilan terrenos a compañías privadas cobran el IVA.

En Inglaterra,⁸⁶ a partir de la forma en que se encuentran organizados los puertos, se debe decir que tiene el modelo más claro de libre empresa, ya que el grado de libertad con que operan los puertos británicos es mucho mayor que el de sus contrapartes europeas. Se caracteriza porque no existe una política de gobierno que defina y controle el desarrollo portuario. Las direcciones de cada puerto son las que elaboran sus políticas de desarrollo con base en criterios de rentabilidad; absorben todos sus gastos preocupándose también por generar e incrementar sus beneficios.

Estos puertos no tienen que solicitar permiso del gobierno para realizar nuevas inversiones. Tampoco existen exigencias respecto a las tasas globales de rendimiento. En algunas zonas (básicamente las menos desarrolladas) las empresas británicas tienen derecho a solicitar ayuda al fondo europeo para el desarrollo regional de acuerdo con las condiciones normales de mercado. Ningún puerto (con excepción de los puertos pesqueros) presta servicios por debajo del costo ni recibe subvenciones para la provisión de instalaciones o servicios. Ellos mismos fijan sus tarifas.

En materia tributaria los puertos tienen las mismas obligaciones fiscales que cualquier organismo comercial, pagan IVA y sus beneficios están regulados por los impuestos sobre sociedades. Los puertos municipales (que son raros) no pagan este último impuesto. En los puertos ingleses se considera la ayuda sólo para casos especiales, como planes de indemnización por despido de estibadores o gastos de inversión en ferrocarriles o vías fluviales dentro del puerto, pero son ayudas muy modestas.

Como se puede observar, en los puertos europeos existen estructuras organizacionales bastante diversas y en consecuencia mecanismos de subsidio muy variados, lo que no siempre facilita su identificación. Sin embargo en los puertos ingleses, por tener mayor autonomía, la capacidad de acceso a los mercados de capitales se incrementa considerablemente y la participación de los subsidios resulta bastante marginal en comparación con los demás puertos europeos analizados.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 180-195.

En el caso de Estados Unidos de América, un análisis⁸⁷ del periodo 1973-1982 muestra que las tres fuentes principales de financiamiento para los programas de inversión en los puertos son el mercado de instrumentos financieros de largo plazo (bonos), en segundo término se encuentra la asistencia gubernamental (federal, estatal y local), y en tercer lugar sus propios beneficios. Estas tres categorías aportaron 95% de los recursos asignados a la inversión.

El instrumento más utilizado en el mercado de capitales de largo plazo son los bonos, cuyo atractivo principal es que sus intereses están exentos de impuestos federales; y cuando las emisiones son locales también están libres de los impuestos estatales correspondientes.

El gobierno federal no tiene un programa formal de apoyo financiero directo para la construcción, expansión o modernización de los puertos. Es a través del Economic Development Administration's (EDA) que se transfieren recursos financieros para préstamos a los gobiernos estatales y locales, y los puertos son los últimos receptores de los mismos. Existen tres agencias federales que de manera directa o indirecta apoyan la operación, desarrollo y mantenimiento de los puertos: The U.S. Army Corps of Engineers, The U.S. Coast Guard y The Maritime Administration (Marad). Ninguna de estas instituciones tiene la responsabilidad de proveer fondos de capital para proyectos de desarrollo portuario.

La asistencia financiera de los gobiernos estatales y locales para la operación normal de los puertos se manifiesta de diversas formas: asignaciones directas, impuestos directos recaudados para los puertos, exenciones de impuestos y subsidios indirectos de otro tipo. De cualquier modo se presiona cada vez más para que las ganancias de los puertos constituyan el instrumento financiero más importante. En cuanto al endeudamiento de largo plazo, estos mecanismos se han hecho más complejos; además de la variedad de bonos de largo plazo (5 a 25 años) y corto plazo (menos de 5 años) que en general ya se han mencionado, se han creado mecanismos de financiamiento equivalentes a "la cesión parcial de derechos".

En el análisis regional para ese periodo (1973-1982), se encuentra que la zona más favorecida en los proyectos portuarios para nueva construcción es la zona del Golfo, con 41.9%, y su principal mecanismo de financiamiento ha sido la emisión de bonos, con más de 75% de

⁸⁷ U.S. Department of Transportation, Maritime Administration, *Public Port Financing in the United States, Main Report*, junio de 1985, vol. II, pp. 37-77.

recursos. Estos datos resultan particularmente importantes para el análisis comparado con México, ya que los puertos estadounidenses del Golfo son los que representan la principal competencia para los puertos mexicanos de Altamira, Tampico, Tuxpan y Veracruz; pues aquéllos, como ya se mencionó, cuentan con una mayor diversidad de opciones en sus mecanismos de financiamiento y con apoyo gubernamental.

En general podemos observar que los subsidios existen y sus mecanismos son tan diversos como lo son las estructuras organizacionales que los puertos tienen en cada país. El segundo elemento relevante por considerar es que estos subsidios existen al margen del tipo de propiedad; esto es, aun cuando existan operadores privados pueden o no existir subsidios en alguna parte del proceso; un caso de excepción es el inglés, donde no existe este tipo de subsidios. Esto pone en desventaja a los puertos mexicanos que actualmente no reciben subsidios. Es muy válido aspirar al modelo inglés y que se presione para que la eficiencia y la productividad sean los principales objetivos; sin embargo, se debe tener muy claro que el esfuerzo de mercadeo para los puertos mexicanos —y en especial los del Golfo de México— tiene que ser mayor pues enfrentan la competencia de puertos más modernos y que operan con algunos subsidios, lo cual influye en la definición de las rutas marítimas. Por tanto, debe evaluarse más detalladamente la necesidad o no de otorgar algún tipo de subsidio, o bien reformar la estructura de los puertos mexicanos, esto es, reconsiderar la permanencia de algunos de ellos en razón de su capacidad real de competencia y la evaluación económica de los beneficios y costos que ellos puedan generar.

Volúmenes reducidos de operación en nuestros puertos

Un rasgo distintivo acerca del volumen de operación de nuestros puertos es su tamaño extremadamente desigual. En el primer capítulo se comentaba que los cinco puertos principales movilizan 71.2% de la carga, mientras que los restantes transfieren sólo 28.8%. Asimismo es claro que estos cinco (Altamira/Tampico, Veracruz, Manzanillo y Lázaro Cárdenas) tienen un ámbito de influencia nacional, mientras que los otros son de alcance regional o local. Ello no constituye un factor limitante al proceso de privatización, más bien lo condiciona en tres sentidos. En primer lugar, no es posible subdividir las diferentes actividades en los puertos pequeños con objeto de que sean prestados por diferentes agentes económicos del sector privado, sino que deben ser

efectuadas por un solo prestador que permita mantener los niveles de eficiencia en el puerto, garantice niveles de inversión apropiados, estabilidad suficiente en beneficio de los usuarios del puerto y rentabilidad razonable. El modelo de privatización portuaria debe legitimar la presencia de Administraciones Portuarias Integrales de carácter operativo, puesto que fraccionar actividades y servicios no sólo produce los efectos descritos sino que puede determinar que permanezcan indefinidamente en manos del sector público.

Un segundo elemento a considerar es que se puede proseguir con el proceso en marcha en los puertos grandes y con alcance nacional. Obviamente se deben establecer condiciones más rigurosas y no sólo económicas para su desincorporación integral del sector público, previendo mecanismos progresivos en la venta de las acciones de las mencionadas administraciones portuarias integrales o, en el peor de los casos, si no se dan las condiciones para una adecuada enajenación, mantenerlas en un esquema mixto de capital público y privado.

En tercer lugar se debe subrayar que respecto a los puertos pequeños no existe razón alguna para que permanezcan en manos del sector público y que, en el caso de que no sean de interés para el sector privado se debería prever su transferencia a los gobiernos estatales y garantizar que en el capital o en los órganos de dirección de las citadas empresas haya una participación amplia y efectiva del sector privado de la región, en adición al cumplimiento de reglas de operación claras, mantenimiento del principio de autonomía financiera, y que la prestación de servicios esté a cargo de la iniciativa privada.

Montos de inversión, periodos de recuperación y características del mercado local de capitales

Es obvio que la actividad portuaria, y en especial la de infraestructura, requiere altos montos de inversión y periodos más largos que los normales para la maduración de los proyectos. Sin embargo, esto tampoco constituye una limitación a la estrategia de privatización en el subsector.

Respecto a los montos de inversión debemos señalar que si bien son importantes, pueden ser similares a los requeridos en otras actividades económicas. Por otra parte, la problemática es menor en tanto que en la mayoría de los puertos existe un nivel muy elevado de capacidad instalada ociosa, ya que se llevaron a cabo importantes inversio-

nes en los años recientes que permiten atender la demanda en una perspectiva de 10 a 20 años, a excepción del puerto de Veracruz.

Sin que lo anterior sea una excusa, al Estado le compete velar porque los puertos no constituyan una traba al comercio exterior e interior y, por tal razón, si no son autosuficientes en términos económicos, a él le corresponde apoyarlos directa o indirectamente en la infraestructura básica por medio de subsidios directos diversos o a través de mecanismos de financiamiento (emisión de bonos, créditos en condiciones especiales), como ocurre en otros países, como Estados Unidos de América; ello es razonable siempre que en términos de una evaluación beneficio/costo económico ésta sea positiva.

El peligro de los monopolios y el descuido de la función de planeación

Uno de los graves riesgos que surgen en el proceso de privatización es la transferencia del monopolio público al sector privado. Ésta es una de las principales justificaciones para promover los procesos de privatización fundados en la necesidad de terminar con las empresas de carácter monopolístico propiedad del Estado, ya que generan ineficiencias que dañan al consumidor y a la sociedad. Sin embargo, en algunos procesos privatizadores, como los de las telecomunicaciones y del sector eléctrico en Chile, se transfirieron los monopolios propiedad del Estado al sector privado. Por ello, es muy importante que en dicho proceso se busquen mecanismos para promover la competencia entre empresas para un mercado particular y entre los grupos que estén dispuestos a participar en la propiedad de la empresa.

De aquí surgen varios interrogantes: ¿la privatización garantiza *per se* el incremento de la eficiencia en la gestión de una empresa? Al respecto existe un problema real en la separación de la administración y la propiedad de una empresa⁸⁸ que no se presenta únicamente en las empresas propiedad del Estado, sino que también ocurre en las empresas de propiedad privada de accionariado muy difundido. El problema básico que se genera es el de una escasa coincidencia entre los objetivos de la administración y de los propietarios, lo que conduce a ineficiencias

⁸⁸ Eduardo Bitrán y Eduardo Saavedra, "Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado", en Óscar Muñoz. (ed.), *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Cieplan, 1993, pp. 251-280.

para la empresa. Si bien es cierto que esto se presenta con mucha frecuencia en las empresas propiedad del Estado, no están exentas las que son propiedad privada cuando el accionariado es muy difundido; por tanto, es recomendable que en un proceso privatizador se considere la necesidad de que la participación en la propiedad sea lo suficientemente amplia como para evitar problemas, pero no tanto como para no resolver su problema de administración y en consecuencia los grados de eficiencia de la misma.

El segundo interrogante es el de qué es preferible, ¿un monopolio público o uno privado? La respuesta no surge de manera inmediata y es necesario analizar varios aspectos. El primero es identificar si en ese mercado existe un monopolio natural o no; si no es el caso, no hay problema; si existe un monopolio natural, entonces el monopolio público tiene la ventaja de que puede abstenerse de ejercer su poder monopolístico para determinar los precios, contribuyendo al beneficio social; además tiene menos problemas de supervisión y regulación ya que el Estado, que ejerce tales funciones, es el propietario. Pero existe el problema de administración de la empresa mencionado en los párrafos anteriores. Si el monopolio es privado es posible que el problema de administración no surja pero, para evitar que su poder monopolístico se traslade a los precios de los bienes o servicios que produce en detrimento de los consumidores, el Estado debe ser lo suficientemente fuerte como para poder ejercer su función reguladora.

Si bien es cierto que un monopolio público o privado no es deseable, existen subsectores o áreas económicas en los que por su naturaleza o por el volumen de operación que manejan son insustituibles; esto ocurre en ámbitos en donde los montos de inversión son especialmente altos, estableciendo barreras a la entrada de otros operadores o por condiciones físicas y esto es posible teóricamente en el caso de la infraestructura portuaria en este subsector.

Sin embargo, esto no debe confundirse con la naturaleza del mercado en el cual se opera, ya que es frecuente (como en el caso de los puertos) que los mercados sean muy competitivos y no constituyan la única opción como medio de transferencia de mercancías; o bien hay puertos muy cercanos que son una opción de fácil acceso para los usuarios o existen medios alternativos en el autotransporte o el ferrocarril. Esto es significativo porque las opciones existentes limitan a los puertos en la fijación de los precios para los servicios que ofrecen.

Asimismo, la evidencia empírica que se proporcionó en el primer apartado del presente artículo nos muestra claramente que los puertos

en México no ejercen poder monopólico alguno o bien que éste es muy reducido.

Por otra parte, en cuanto a la función de planeación, queda claramente establecido en el artículo 16 de la Ley de Puertos, cuando se señala que a la autoridad portuaria le corresponde, en primer lugar, “formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional”. Además, en la primera función del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes⁸⁹ se establece que corresponde a la Dirección General de Puertos el “proponer e instrumentar las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional y ejercer la autoridad portuaria, por sí o a través de las Capitanías de Puerto”.

A un menor nivel de delegación, la Administración Portuaria Integral de un puerto tiene en particular como responsabilidad prioritaria el “Planear, programar y ejecutar las acciones necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto, o grupo de ellos y terminales, a fin de lograr la mayor eficiencia y competitividad” (artículo 40 de la Ley de Puertos).

La crisis económica y financiera actual

Los procesos de privatización han sido generalmente aplicados como parte de los programas de ajuste y de reestructuración de las economías, vinculados generalmente con propósitos de saneamiento y recaudación fiscal, mejoramiento de la imagen del Estado ante los organismos financieros internacionales y creación de un ambiente adecuado para promover una actuación positiva por parte del sector privado,⁹⁰ entre otros factores ideológicos, estructurales y coyunturales.⁹¹

Sin embargo, el interrogante permanente es si resulta pertinente

⁸⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de marzo de 1994, pp. 1-25.

⁹⁰ Roberto Devlin, “Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 49, abril de 1993, pp. 155-181.

⁹¹ Ideológicos en los que se establece al Estado como subsidiario, la búsqueda de una mayor eficiencia, el reposicionamiento del sector privado, modificaciones en los sectores estratégicos a causa de los cambios tecnológicos y de las técnicas administrativas que han erosionado o al menos puesto en duda la presencia de monopolios naturales en muchos servicios públicos o la necesidad percibida de proyectar coherencia. O los coyunturales relacionados con la búsqueda de una mayor credibilidad política, hacer frente a la crisis fiscal y a la estabilización, a los limitantes de la inversión pública, la tranquilización de los acreedores externos o la búsqueda de efectos inductores (“catalíticos”) en el ahorro e inversión privada.

proseguir con un proceso de privatización en un entorno macroeconómico profundamente recesivo como el actual. Al respecto procede señalar cuáles son las características de este entorno que pueden afectar el proceso antes señalado.

La primera característica que se distingue es la magnitud de la recesión. El Grupo de Economistas y Asociados estima que para finales de 1995 ésta implicaría una caída del PIB de -4.9%,⁹² que se relaciona con una contracción del consumo e inversión privada de -8.6 y -6%, respectivamente, por lo que obviamente ésta no es la mejor circunstancia para privatizar. Asimismo se prevé una contracción real de la base monetaria de 32% para el cierre de 1995, lo cual genera un doble efecto: por una parte reduce la disponibilidad de recursos financieros que podrían ser canalizados en la forma de crédito para apoyar estas operaciones y obliga a que se utilicen casi exclusivamente recursos propios; por otra, la restricción monetaria eleva el costo de oportunidad del dinero, lo que tiene como efecto reducir el valor presente de los negocios, tanto en una perspectiva pública como en una privada. Junto a este fenómeno, el entorno recesivo se asocia a un panorama de expectativas no positivas y a una elevación de los niveles de riesgo que contribuyen a incrementar adicionalmente el costo de oportunidad del dinero.

En cuanto a los ingresos públicos, no se esperarían modificaciones sustanciales en el resultado final de su balance principal, como tampoco que el proceso de privatización portuaria contribuyera a la generación de recursos para el sector público en general.

En el aspecto menos negativo, y que puede resultar positivo para la privatización del subsector portuario, resalta que con el ajuste cambiario y a pesar de la crisis, los sectores de bienes transables en el ámbito internacional adquieren mayor importancia en la economía, y el subsector portuario se encuentra estrechamente vinculado con éstos. Aquí se produce un doble efecto como resultado de la política cambiaria y la recesión, ya que si bien las importaciones de bienes y servicios se reducen y las exportaciones tienden a incrementarse, el valor monetario de los bienes comerciales se eleva significativamente respecto del producto total a causa del efecto de un tipo de cambio más elevado como resultado de esta crisis.

De este modo, además de los rezagos que se observan entre el

⁹² Grupo de Economistas y Asociados (GEA), *Prospectiva al 29/IX/1995* (documento).

movimiento del tipo de cambio y los precios internos, a favor del primero, los subsectores proveedores de servicios al comercio exterior en alguna medida dolarizados (entre los cuales se encuentran los servicios de infraestructura portuaria y otros servicios portuarios) no se ven tan afectados, sino hasta beneficiados, por esta reconversión hacia los bienes transables. Asimismo debemos puntualizar que los efectos son claramente positivos cuando la balanza comercial es superavitaria como resultado de exportaciones de bienes y servicios superiores a las importaciones.

No debemos olvidar que si las expectativas de nuestro comercio exterior son positivas, habrá más candidatos a participar en los concursos de áreas, instalaciones, terminales, servicios o por acciones de las administraciones portuarias, más aún cuando los montos para participar sean más reducidos por el efecto de la elevación de las tasas de descuento, ya que junto con los sectores transables constituyen directamente actividades donde aún pueden obtenerse márgenes de utilidad razonables respecto de otras. El número de ofertantes y la magnitud de las ofertas dependerá también de la naturaleza importadora o exportadora de nuestros puertos.⁹³ En el caso de los importadores más importantes (por ejemplo Veracruz) es probable que no se produzca este efecto positivo, mientras que en los exportadores tradicionales o nuevos (como Mazatlán) el efecto se producirá con mayor facilidad.

Es difícil realizar un análisis sobre el balance final de estos resultados en términos de lo que estén dispuestos a pagar en los concursos, ya que tasas de descuento más elevadas reducen el valor presente de los negocios tanto en una perspectiva privada como pública⁹⁴ y por tanto la venta puede realizarse pero a precios mínimos.

No obstante, las privatizaciones pueden tener sentido aun cuando el valor de la venta fuera cero o hasta negativo, si el valor social del negocio en términos privados es superior al público.⁹⁵ No debemos tampoco olvidar que la crisis afecta la tasa de descuento durante los primeros años para tender a normalizarse en los siguientes. Si bien en términos de una evaluación financiera se puede concluir que el gobierno recibirá menos dinero de la privatización, en términos sociales las

⁹³ Analizado en el primer apartado de este artículo.

⁹⁴ Este efecto de reducción del precio de venta no se produciría si la tasa de descuento del sector privado fuera más reducida que la del sector público, aunque se trataría de una situación inusual.

⁹⁵ Cuando $V_{sp} > V_{sp}$, en el caso que $\lambda_g = \lambda_p$.

perspectivas de las ganancias en eficiencia y eficacia pueden justificar proseguir con los procesos de privatización, aun cuando sean opacados por los efectos monetarios antes señalados. A pesar de todo lo dicho puede resultar conveniente estudiar con mucho rigor el calendario y periodización de las privatizaciones con objeto de no saturar su mercado.

Por último, no se debe olvidar que la privatización puede ejercer un efecto positivo sobre el sector privado en general.

Algunas reflexiones finales

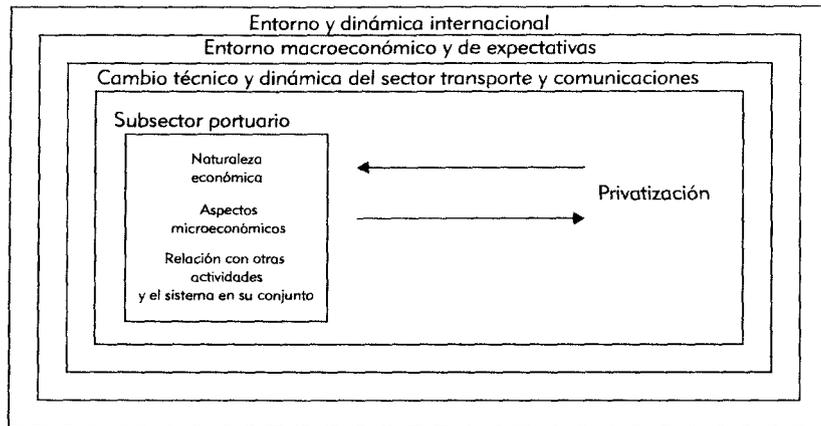
Una primera reflexión que debemos hacer es que si bien los motivos que explican una privatización son muy diversos⁹⁶ y abarcan tanto factores ideológicos estructurales como coyunturales, al momento de diseñar e implantar dicha política se debe tener en cuenta la naturaleza económica del sector en sus aspectos microeconómicos y en su papel respecto a la economía en general y a los otros sectores económicos. Debe considerar los cambios técnicos en el subsector y en la dinámica del sector transportes y comunicaciones, para este caso en particular. Asimismo no se debe omitir inscribirse dentro de un entorno macroeconómico y de expectativas particulares, a su vez sujeto a una dinámica internacional. Es obvio también que se tienen que tomar en cuenta otros factores políticos y sociales relacionados con el subsector, la localidad y el país en su conjunto que pueden facilitar, condicionar o trabar el proceso de privatización.

Conforme al diagrama 2, en cuanto a los aspectos estrictamente económicos, es claro que la mayor integración económica a propósito del TLC genera un ambiente propicio para la desincorporación de actividades en el subsector portuario no sólo porque se crean nuevas oportunidades de mercado sino que se potencian múltiples mecanismos de comunicación y transporte entre los distintos países de América del Norte. Además, si en la esfera internacional se da mayor espacio a la iniciativa privada en el subsector portuario es evidente que el ambiente es positivo para avanzar en el proceso de privatización en nuestro país.

Por otra parte, un ambiente macroeconómico complejo conlleva tendencias inciertas, pues si bien la privatización puede ser más difícil

⁹⁶ R. Devlin, *op. cit.*, pp. 180-193.

Diagrama 2. Factores económicos condicionantes para la estrategia de privatización portuaria



por la retracción de la inversión privada, también puede provocar sinergias o efectos catalizadores positivos en relación con el subsector en particular, sus actividades colaterales o en la actividad económica en general.

En cuanto a la dinámica del sector transporte es claro que actualmente, a diferencia de años pasados, existen alternativas para la movilización de mercancías a escala internacional y las condiciones de su intercambio presionan al subsector en la búsqueda de medios y mecanismos para movilizar bienes con oportunidad, calidad, seguridad y precio; cualidades que se alejan de los patrones de comportamiento tradicional del sector público y que motivan que se deba acelerar el proceso de optimización del subsector portuario mediante la introducción de criterios de gerencia moderna, una mayor aproximación al mercado y su desincorporación del propio sector público.

Sólo como ejemplo, el crecimiento en el tamaño de los cruceros turísticos y por tanto del nivel de inversión por embarcación⁹⁷ conlleva un redimensionamiento y reducción de la inversión en las terminales portuarias para la atención de cruceros y una reorientación integral de sus actividades. La pregunta es si esto lo puede ejecutar el sector

⁹⁷ Un crucero para 2 500 pasajeros de la última generación puede requerir una inversión de hasta US\$ 400 millones.

público o si sería más conveniente que lo realizara lo más rápidamente posible el sector privado, o si no, ¿cuál es la razón estratégica para que la terminal portuaria quede en manos del sector público? Asimismo, en el caso del transporte de carga comercial —ámbito tan competitivo—, no es acaso el campo más propicio para que la actividad del subsector portuario sea realizada por agentes económicos privados.

Un segundo punto relevante es la necesidad de fortalecer la capacidad de regulación del gobierno de modo simultáneo y posterior a la privatización del subsector portuario; no sólo se trata de vigilar el comportamiento de los precios o evitar las prácticas no competitivas, porque lo que queda claro es que en el caso de los puertos mexicanos el ejercicio de dicho poder monopólico es muy limitado. Aquí se trataría, a lo sumo, de aplicar una regulación estrictamente temporal y de carácter preventivo de ciertas tarifas en algunos puertos, para posteriormente liberalizarlas totalmente, manteniendo una actitud vigilante en relación con el comportamiento de los mercados, ya que el subsector portuario puede provocar tanto economías como deseconomías externas a las otras actividades, al obstaculizar o promover el comercio exterior o interior del país y, por tanto, condicionar los objetivos económicos nacionales.

No se debe olvidar que los puertos son zonas federales o de dominio público donde el gobierno proporcionó, en la totalidad de los casos, la infraestructura básica en obras de protección, dragado de construcción, áreas de atraque y muelle, áreas de almacenamiento y áreas urbanizadas y, en consecuencia, le corresponde velar para que se preste mantenimiento adecuado a estos activos que se concesionan o cesionan a privados. Otra función importante que corresponde al gobierno, a causa de los efectos que el subsector genera en otras actividades económicas, es planear el desarrollo de los sistemas de infraestructura en apoyo a los transportes, con el objetivo de prever y concertar esfuerzos para enfrentar cuellos de botella, vigilar que los servicios se presten en condiciones de eficiencia y eficacia y por tanto que la autoridad ejerza una función de supervisión sobre la calidad de dichos servicios.⁹⁸

Por último, en cuanto a las funciones económicas, corresponde a la autoridad proporcionar directa o indirectamente los servicios de

⁹⁸ Hasta aquí todas estas funciones se encuentran previstas en la Ley de Puertos, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y en los títulos de concesión otorgados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a las diferentes administraciones portuarias integrales.

infraestructura portuaria y demás servicios adjuntos en los lugares donde de acuerdo con una evaluación beneficio/costo (B/C) económica ello procede, a pesar de que no superen la evaluación (B/C) financiera, de acuerdo con la metodología comentada en este artículo. Se trata también de que la autoridad proporcione los bienes públicos (como el señalamiento marítimo, sistemas de comunicación y de vigilancia marítima, etc., fuera de los puertos) que el mercado no es capaz de proporcionar.

Para lograr que ello se convierta en realidad se requiere que la autoridad tenga dos facultades: recursos para regular y una institucionalidad tal que le permita ejercer sus funciones de supervisión y planeación de apoyo a la actividad con plena independencia y orientada al estricto cumplimiento de las funciones a él encomendadas.

Una tercera reflexión derivada de la anterior es que privatizar no significa que el Estado deje de intervenir en la actividad, ya que a éste le compete el desarrollo de inversiones complementarias, como el mejoramiento de los accesos carreteros y ferroviarios de la red federal con los puertos. Le corresponde evaluar si es posible que todos los puertos contribuyan no sólo con el pago de impuestos a la renta y otros al gobierno sino mediante una contraprestación periódica por el uso de los activos concesionados por el gobierno, ya que los puede colocar fuera de competencia y por tanto hacer que pierdan los beneficios por utilizar una infraestructura que costó recursos a la sociedad. Por tanto, si el gobierno realiza cobros excesivos por impuestos y contraprestación, se incurre en el riesgo de perder competitividad respecto de puertos vecinos extranjeros (el caso de Tampico, por ejemplo), lo que conduce a una pérdida de la carga movilizadora y, en consecuencia, de divisas e ingresos para la sociedad en su conjunto y para el gobierno.

Se trata entonces de evaluar si esa contraprestación es o no aceptable en términos económicos, o incluso prever el establecimiento de subsidios directos y transparentes al puerto en particular, como pueden ser el permitirle la reinversión libre de impuestos, exonerarlos de algunos tributos, asumir ciertos gastos, otorgarle financiamiento a tasas preferenciales, etc., facilidades que como vimos existen en muchos países.

Finalmente, debemos señalar que nos encontramos en un periodo de transición en el que el cambio técnico no sólo significa por sí mismo oportunidades y desafíos para nuestras diversas actividades económicas sino que implica transformaciones muy profundas en la pauta de manejo de las empresas y que se alejan del patrón burocrático tradi-

cional de las empresas públicas. Con el nuevo paradigma tecnoeconómico⁹⁹ se tiende a reintegrar a las organizaciones a sus fines y a centrar la atención no en las tareas separadas sino en la manera de vincularlas mejor para alcanzar los resultados finales; sustituye el mando centralizado por la integración descentralizada con delegación de poder de decisión; opera con una estructura chata y flexible de unidades ágiles que se mantiene plana cuando se expande en contra de una pirámide estable, creciente en altura y complejidad a medida que se expande la empresa; plantea lazos de interacción y cooperación a lo largo de líneas integradas definidas por mercados finales, a diferencia de nexos bien definidos en sentido vertical, departamentos separados y especializados por funciones.

Una de las características principales del nuevo modelo de organización es su capacidad para asimilar el cambio y para crearlo, a través del aprendizaje y mejora continuos, la implantación de sistemas flexibles y la transmisión horizontal y vertical de información, a diferencia de organizaciones de operación rutinizada. Por otra parte, el acento creciente en la fabricación a la medida y en la satisfacción de necesidades del usuario¹⁰⁰ debe impulsar que el modelo sea ágil, flexible y adaptable a las variaciones del mercado, con equipo modular y un crecimiento orgánico según la demanda real. La productividad debe medirse a lo largo del proceso de producción de cada producto o servicio y se requiere una fuerte integración con el mundo exterior, con estrecha colaboración con proveedores, clientes y, en ciertos casos, hasta con competidores.

La desincorporación de actividades del sector público hacia el privado no es garantía para que el subsector portuario se coloque a la altura de las circunstancias y de los nuevos tiempos, pero es claro que proseguir con las modalidades actuales de operación burocratizada (pública o privada) no provoca más que el atraso y el desfase del subsector portuario respecto de las otras actividades económicas a las que sirve. La transformación debe continuar y en el presente constituye un reto.

⁹⁹ Carlota Pérez, "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. LIV. (1), núm. 233, enero-marzo de 1992, pp. 41-53.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 45.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "La reforma portuaria en Argentina: su comparación con países seleccionados", Washington, marzo de 1993, 26 p. más cuadros y anexos.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1994, infraestructura y desarrollo, resumen*, Washington, 18 p.
- (1994), *World Development Report 1994; Infrastructure for Development*, Nueva York, Oxford University Press, 1994, 254 p.
- Bitrán, Eduardo y Eduardo Saavedra, "Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado", en Oscar Muñoz (ed.), *Después de las privatizaciones. Hacia un Estado regulador*, Santiago de Chile, Cieplan, 1993, 359 p.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), "La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y El Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, 68, Santiago de Chile, 1992, 148 p.
- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin), *Reconsideración al avalúo maestro de terrenos y valor neto de reposición de las construcciones del puerto de Veracruz*, México, 24 de noviembre de 1994, 37 p. y anexos.
- Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de la encuesta sobre la situación actual de los principales puertos comunitarios*, noviembre de 1986, 249 p.
- Departamento de Puertos y Fondeaderos, Secretaría de Transportes, Gobierno de Japón, *Ports and Harbours in Japan, 1988-1989*, Japón, 55 pp.
- Devlin, Roberto, "Las privatizaciones y el bienestar social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 49, Santiago de Chile, abril de 1993, pp. 155-181.
- Dirección General de Puertos y Marina Mercante (SCT), *Movimiento de carga y buques*, años 1991-1994.
- Diéguez, H. y A. Porto, *Problemas de microeconomía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, 283 p.
- Farber, Guillermo y Gabriel Martínez, *Desregulación económica (1989-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 356 p.
- Frankel, G. Ernst, *Port Planning and Development*, Estados Unidos, Wiley-Interscience Publication, 1987, 795 p.
- Grupo de Economistas y Asociados (GEA), *Prospectiva al 29/IX/1995* (documento).
- Grupo de Economistas y Asociados (GEA) y Coopers & Lybrand (C&L), *Función y perfil económico de los puertos mexicanos*, México, junio de 1993, documento y anexos.
- Islas Rivera, Víctor, *Estructura y desarrollo del sector transporte en México*, México, El Colegio de México, 1990, 309 p.
- Jones, Leroy, Pankas Tandon e Ingo Vogel Sang, *Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Methodology*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1990, 241 p.
- Muñoz, Óscar (ed.), *Hacia el Estado regulador; después de las privatizaciones*, Santiago de Chile, Cieplan, 1993, 359 p.
- Ocampo Sigüenza, Daniel, "Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México", *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 8, agosto de 1993, pp. 731-742.
- Orellana M., Socorro, *Análisis costo-beneficio económico de la política de reestructuración de puertos: el caso del puerto de Manzanillo*, México, FLACSO, 1994, 161 p. Tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.
- Pérez, Carlota, "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. LIV (1), núm. 233, enero-marzo de 1992, pp. 22-64.
- Philippi, B. et al., "Roundtable Discussion; Critical Issues in Infrastructure in Developing Countries", *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*, 1993, pp. 473-489.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, mayo de 1993, 430 p.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, mayo de 1989, 143 p.
- Poder Ejecutivo Federal/Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995, 177 p.
- Poder Ejecutivo Federal/Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Gobal de Desarrollo 1980-1982*, México, abril de 1980, 222 p.
- Puertos Mexicanos-Vocalía Ejecutiva y Asesoría Económica, *Metodología para estimar los costos totales de los fletes en el comercio exterior de México*, 26 de mayo de 1995, 3 p.
- , *Indicadores del grado de monopolio de los puertos mexicanos*, 2 de febrero de 1995, 5 p. (documento).
- Puertos Mexicanos-Vocalía de Planeación, Gerencia de Capacitación, *Básico terminales portuarias*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 1992, 115 p.
- , *Inducción a puertos mexicanos*, México, 1992, 125 p.
- Puertos Mexicanos-Vocalía de Obras Marítimas y Vocalía de Administración y Finanzas, *Valor de reposición de la infraestructura de los principales puertos del país*, 20 de agosto de 1993 (documento).
- Ruibal Handabaka, Alberto, *Gestión logística de la distribución física internacional*, Colombia, Norma, 1994, 461 p.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno 1994 (Anexo)*, México, Poder Ejecutivo Federal-Presidencia de la República, noviembre de 1994, 790 p. y anexos.
- San Martín, José, *The Transport System in Mexico and its Relationship to International Trade*, Reino Unido, University of Bradford, Development and Project, Planning Centre, septiembre de 1989, 98 p.

- Savas, E. S., *Privatización, la clave para un gobierno mejor*, México, Gernika, 1989, 426 p.
- Stiglitz, Joseph E., *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosh, 1988, 815 p.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), "Ley de Puertos", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 1993.
- , "Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de marzo de 1994.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Antología de la planeación en México 1971-1985*, México 1986, 750 p.
- Thomson, J. M., *Teoría económica del transporte*, Madrid, Alianza Editorial, 1976, 301 p.
- U.S. Department of Transportation, Maritime Administration, *Public Port Financing in the United States, Main Report*, Washington, junio de 1985, vol. II, 169 p.
- UNCTAD, *Planificación estratégica para las autoridades portuarias*, Nueva York, UNCTAD/SHIP/646, 29 de julio de 1993, 193 p.
- , *Evaluación de inversiones portuarias. Informe de la Secretaría de la UNCTAD*, Nueva York, 197, 124 p.
- , *Desarrollo portuario. Manual de planificación para los países en desarrollo*, Nueva York, 1984, 239 p.
- Videgaray C., Luis, *Fallas del mercado, regulación e incentivos: el caso de la privatización de los puertos mexicanos*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994, s.f. Tesis de licenciatura en Economía.

Posiciones e ideas

Participación popular: algunos problemas estratégicos

Bernardo Kliksberg

Algunos interrogantes de partida

Uno de los ejes centrales de la discusión mundial sobre desarrollo social tan activamente estimulada por la Reunión Cumbre de Copenhague, convocada por las Naciones Unidas, es el tema de la participación. Según el consenso general, hay en ella inmensas posibilidades de obtener resultados mucho más efectivos. La concepción de que numerosos problemas fundamentales ligados al desarrollo humano pueden replantearse de modos muy distintos a los tradicionales cuando, para solucionarlos, se ubican en la perspectiva de la participación de las comunidades pobres, rurales y urbanas, toma a su vez un lugar preponderante.

Sin embargo, en el aspecto práctico, la excepcional "veta" generadora de nuevas ideas y soluciones que emana de la participación para la lucha contra la pobreza ha tropezado con obstáculos difíciles de vencer, los cuales han limitado seriamente la puesta en marcha en gran escala de programas participativos. Como afirma Race-
lis: "Aunque la participación de la población está en la actualidad firmemente entronizada en la literatura sobre el desarrollo y hasta

Bernardo Kliksberg es autor de 32 obras y numerosos trabajos de amplia difusión internacional. Actualmente tiene a su cargo la Coordinación General del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes), creado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington. Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad personal del autor y no representan necesariamente las del BID.

en los documentos de planificación nacional, su práctica continúa siendo esquiva".¹

¿Cuáles son las causas profundas que impiden su avance? Más allá de problemas prácticos claramente superables, ¿qué factores estructurales determinan que la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de estrategias sociales, planteada con frecuencia como una política explícita, se transforme en los hechos en una mera buena intención?

¿Por qué sí han triunfado algunas experiencias de participación? ¿Qué nos enseñan?

Este documento procura aportar algunos elementos de juicio al respecto. Se apoyará para ello fundamentalmente en la experiencia de América Latina de los últimos años. En primer término se revisarán brevemente algunas tendencias en la situación social de la región; ellas son el marco de referencia indispensable para poder pensar acerca de problemas y soluciones en participación. En segundo lugar, a partir de ese marco se identificará un conjunto de obstáculos estratégicos para la participación que impide la intervención popular en la formulación de estrategias sociales y en el cumplimiento de proyectos sociales. Por último, se señalarán algunas líneas de trabajo innovadoras. Todos estos puntos serán presentados sumaria y exploratoriamente dados los objetivos que se propone este documento.

Algunas tendencias en la situación social de la región

El crecimiento sostenido de la población pobre es un dato central en la presente realidad latinoamericana. Las familias por debajo de la línea de la pobreza, que constituían cerca de 40% de la población en 1980, se acercan a 50% en la actualidad,² y en muchos países superan ampliamente la mitad de la población. El Banco Mundial estima que la pobreza urbana casi se ha duplicado en América Latina en los últimos 10 años, al tiempo que se ha agudizado escandalosamente. El sector que más ha crecido es el de la pobreza extrema; en él las familias carecen de lo más elemental y están sumidas en la desnutrición. La

¹ Mary Racelis, "Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

² Según la "Declaración final" de la Cumbre de Miami: "Casi la mitad de la población del hemisferio vive en la pobreza..." (Cumbre de las Américas, Miami, 1994).

pobreza latinoamericana es claramente discriminatoria en contra de los niños y las mujeres, quienes resultan ser los más afectados. Según estimaciones de la Unicef, cerca de tres mil niños perecen al día por causas evitables ligadas a la pobreza. En diversos países va en aumento el número de hogares que han quedado a cargo exclusivamente de las madres, quienes deben luchar solas contra las múltiples adversidades que surgen de la pobreza. El avance de la desnutrición, expresión típica de la pobreza extrema, ha generado altas tasas de mortalidad infantil e influido en la reducción de la talla y el peso de los niños al nacer. La pobreza se ha transformado en la principal causa de muerte en la región, y según estimaciones de la ONU cobra 1 500 000 víctimas anuales. Junto a estas tendencias aparecen otros indicadores alarmantes; por ejemplo, ha crecido vertiginosamente el número de "niños de la calle": niños abandonados que viven en condiciones infrahumanas en las calles de las grandes ciudades de la región. Los índices de repetición y deserción en las escuelas primarias ha ascendido; estos últimos llegan a alcanzar 60% de los alumnos en diversos países. Ha aumentado notoriamente el desempleo juvenil, a más de 20%. Existe una gran población de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad que están fuera tanto del sistema educativo como del mercado de trabajo.

La magnitud y la profundidad de la pobreza latinoamericana tienden a crear una realidad que va más allá de ella. Amplios sectores de la población se hallan, de hecho, en una situación de "exclusión"; están fuera de los mercados, de la producción y la educación, al margen casi de la sociedad organizada.

En esas condiciones la participación aparece como absolutamente fundamental, pues es una de las pocas posibilidades reales de tratar de atacar ya no sólo la pobreza sino la exclusión social completa.

Obstáculos clave para la participación

¿Cómo potenciar la participación como instrumento para reintegrar a la sociedad a la población excluida? Las dificultades que se encuentran en la realidad son importantes, e identificarlas es esencial para poder enfrentarlas.

Algunas de ellas son estructurales; surgen de las tendencias sociales antes planteadas. La pobreza ha avanzado con tanta fuerza en la región que está destruyendo el tejido social mismo. Una institución totalmente central, la familia, principal fuerza de socialización, protec-

ción, y célula básica para la participación, está siendo destruida. Un porcentaje alto de los hogares pobres es fracturado por la pobreza.³ El debilitamiento de la familia repercute, entre otros aspectos, en el aumento acelerado de los “niños de la calle”. Un tejido social quebrantado es una base endeble para la participación puesto que la pobreza extrema conduce a empeñar todas las energías posibles en la lucha por la supervivencia diaria. La pauperización, el incremento del desempleo y el abandono del sistema educativo crean condiciones desfavorables para el abastecimiento y consolidación de organizaciones populares sólidas.

La pobreza “económica” lleva, como se ha demostrado reiteradamente en la experiencia mundial, a una “pobreza de poder”, en la cual las organizaciones populares se debilitan y atomizan.

A estas situaciones estructurales negativas se suman errores institucionales y gerenciales en la realización de procesos orientados a hacer participar a la población pobre en la formulación de estrategias sociales y en la gestión social. Entre los más frecuentes encontramos:

1) Por lo general, los aparatos burocráticos encargados de la participación tienen un modelo vertical de organización interna; son estructuras que siguen modelos gerenciales tradicionales, tipo pirámide jerárquica, apegados a reglas y rutinas, orientados más hacia el cumplimiento de la norma que hacia otras consideraciones. La participación requiere casi lo opuesto: flexibilidad total sobre el terreno, capacidad para el diálogo y la acción horizontal, reemplazo de las normas rígidas por interpretaciones *ad hoc* de los problemas. Se abre así una brecha muy importante entre el perfil gerencial de las organizaciones encargadas de la participación y los requisitos apropiados para la misma.

2) Con gran frecuencia no se “escucha” mayormente cuáles son las necesidades reales de la comunidad sino que se parte de supuestos de “laboratorio” sobre ellas, lo cual resta, desde el principio, motivación para participar a la comunidad.

3) Como destaca un análisis de la participación en Chile, es fundamental el papel que puedan desempeñar los líderes de la comunidad: “... son importantes no sólo para romper la apatía de la gente sino para dar credibilidad y legitimidad a los programas”.⁴ Muchas veces se les

³ El tema es tratado por el autor en “Latin America: Social Crisis and its Consequences on the Family”, *Dialogue*, UNESCO, junio de 1994.

⁴ Mideplan, *Participación de la comunidad en el desarrollo social. Logros y proyecciones*, Chile, 1992.

desconoce o relega a un lugar secundario en vez de ser jerarquizados y potenciados.

4) Los métodos educativos utilizados en programas que intentan preparar a las comunidades para la participación con frecuencia son opuestos a ella, tienen un claro sesgo autoritario e inhiben el libre intercambio y la aparición de las múltiples dudas latentes.

5) Suele existir, en sectores poderosos de la sociedad y en autoridades gerenciales públicas y privadas de la región, la idea sin base empírica de que la participación resta eficiencia. Matur dice: “... así se invocan consideraciones de eficiencia tales como el término del proyecto según el calendario previsto, el ahorro en gastos y otros argumentos adicionales a favor de la exclusión de los beneficiarios de los procesos de planificación e implementación.”⁵

6) En la región hay un importante efecto “frustración”, respecto a la participación, que debe ser enfrentado. Se iniciaron numerosos proyectos solamente para obtener apoyo popular momentáneo, y luego no se continuaron.

7) Con frecuencia los proyectos no están enmarcados en una estrategia de autosustentación real. La comunidad intuye rápidamente que después de que deje de recibir asistencia, el proyecto quedará sin bases, por lo que desconfía desde el inicio del mismo y se niega a participar.

8) El problema del riesgo de corrupción debe enfrentarse frontalmente. La comunidad siente que puede estar siendo utilizada por quienes quieren obtener beneficios personales de los proyectos, por lo que garantizar un control social efectivo sobre la gestión del proyecto y asegurar su total transparencia es esencial para estimular la participación.

9) Las múltiples dificultades en la relación ONG-Estado afectan fuertemente la actitud de las comunidades en relación con la participación, ya que se sienten inmersas en conflictos cuya lógica les es ajena y sobre las que no tienen control.

Las causas estructurales del crecimiento de la pobreza en la región y los factores institucionales mencionados, entre otros, son algunos de los principales obstáculos concretos por los que la participación no fluye con facilidad a pesar del amplio consenso sobre su necesidad.

⁵ Hari Mohan Matur, “Desarrollo centrado en la gente”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza, un tema impostergable*, op. cit.

En la búsqueda de soluciones

Crear condiciones propicias para la participación de la población desfavorecida en la formulación de las estrategias sociales y en la gestión social requiere encarar problemas como los planteados.

Se necesita actuar de inmediato sobre las causas estructurales de la pobreza. Entre ellas, afecta directamente a la participación el alto grado de inequidad que caracteriza a las sociedades latinoamericanas. América Latina es hoy el continente con la peor distribución del ingreso del mundo. Ello no era así hace algunas décadas, pero se han producido vigorosos procesos de polarización social. La inequidad tiene altos costos económicos, sociales y políticos, como lo han destacado múltiples fuentes, entre ellas los Informes sobre Desarrollo Humano, el BID y numerosas agencias internacionales y estudios de campo.⁶ Uno de esos costos es que crea un clima totalmente desfavorable para la participación.

La disminución del gasto social y las deficiencias gerenciales en su uso también son factores de antiparticipación. Se requiere, por múltiples motivos económicos y sociales, una inversión pública creciente en educación y salud, entre otros campos, y una gerencia social que haga un ejercicio eficiente de dicha inversión. El apoyo del Estado es, en América Latina y otras regiones, esencial. Como plantea Midgley:

El argumento de que las comunidades locales pueden organizarse en forma espontánea para mejorar significativamente sus condiciones sociales y económicas es poco probable y no es equitativo. Es injusto que se espere de sectores carenciales de la comunidad que se abastezcan independientemente de toda forma de ayuda externa y es poco probable que puedan hacerlo.⁷

Enfrentar los obstáculos implica replantear en profundidad las relaciones Estado-ONG-comunidades pobres. Todos pueden y deben desempeñar un papel destacado pero en un nuevo marco de relaciones. El Estado cumpliendo con funciones básicas como promover la equidad al mismo tiempo que los equilibrios macroeconómicos, ampliando su inversión social, modernizando sus instituciones sociales y su gerencia

social y catalizando la gran reforma social necesaria. Las ONG, subrayando su acción en el fortalecimiento de la capacidad de organización y articulación de las comunidades, lo que permitiría aumentar la influencia real y la capacidad de negociación de éstas. Las comunidades, aumentando sus capacidades para la participación, y exigiendo mayores espacios para la misma. Los tres actores, vinculándose activamente a través de redes que maximicen lo mejor que cada uno pueda aportar. La preparación en gerencia social de avanzada puede ser útil para los tres actores, al crear un lenguaje común y facilitar el impulso de iniciativas renovadoras.⁸

La existencia en la región de experiencias innovadoras de participación, llevadas a cabo con excelentes resultados, demuestra que aun en las condiciones más desfavorables el potencial de la participación es tan amplio que logra éxitos, e indica la magnitud de lo que podría obtenerse salvando los obstáculos antes puntualizados.

Es imprescindible aprender de dichas experiencias. Entre ellas, Villa El Salvador, en Perú, en donde viven más de 250 000 habitantes pobres de Lima, ha logrado metas espectaculares en salud, educación, vivienda, empleo y producción, mereciendo múltiples lauros mundiales, con base en un gigantesco ejercicio de participación de toda la comunidad, que ha creado cerca de 4 000 unidades organizativas por medio de las cuales se canaliza la participación.⁹ La participación también alcanzó logros notables en la organización creada por el movimiento indígena en Bolivia y en algunos movimientos de mujeres.¹⁰ A su vez, es capaz de convocar a amplios sectores en un país donde se dan las condiciones más variadas y contrastantes, como ocurre con el gran movimiento social de Ciudadanos contra la Pobreza y por la Vida iniciado por Herbert de Souza (*Bethinho*) en Brasil.¹¹ Estos casos y otras

⁸ Gerencia social de avanzada implica, entre otros aspectos, desarrollar recursos humanos en el sector público, las ONG, la sociedad civil y las comunidades capaces de llevar adelante con eficiencia programas sociales donde se unan descentralización, participación y organización social creciente. Esta formación es la que se propone llevar adelante el nuevo instituto establecido por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes).

⁹ Véanse al respecto Carlos Franco, "Imágenes de Villa El Salvador", y Gastón Apata, "Villa El Salvador. Una estrategia de desarrollo alternativa basada en la participación social y la organización comunitaria", en Bernardo Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, 2a. ed., Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992.

¹⁰ Véase al respecto Matthias Stiefel y Marshall Wolfe, *A Voice for the Excluded. Popular Participation in Development. Utopia or Necessity*, The United Nations Research Institute for Social Development, ZED Books, 1994.

¹¹ Véanse esa y otras experiencias en BID-PNUD, *Social Reform and Poverty*, 1993.

⁶ Véanse al respecto los trabajos pioneros de Nancy Birdsall, David Ross y Richard Sabot, *Inequality and Growth Reconsidered* (1994), e *Inequality as a Constraint on Growth in Latin America* (1994).

⁷ James Midgley, "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, op. cit.

experiencias exitosas tienen en común que hay una promoción real de lo que Racelis describe como “conferimiento de poder al pueblo en vez de perpetuar las relaciones generadoras de dependencias tan características de los enfoques ‘de la cima hacia la base’”¹²

Actuando sobre las causas estructurales de la pobreza, mejorando radicalmente los procesos e instrumentos organizacionales de participación y aprendiendo de las experiencias exitosas será posible abrir nuevos caminos para que su formidable potencial sea puesto al servicio del desarrollo humano. En América Latina, y en otras zonas, es una tarea urgente, pues la pobreza está sacrificando generaciones enteras, lo cual es “humanamente inaceptable”,¹³ ya que se están violando los derechos humanos más esenciales.

Reseñas

¹² Mary Racelis, *op. cit.*

¹³ “IDB Social Tensions and Social Reform”, *Social Agenda Policy Group*, diciembre de 1994.

Andrew R. Nickson, *Local Government in Latin America*, Londres, Lynne Rienner, 1995, 315 p.

Gerardo Rivera

La expresión acuñada por Gustavo Martínez Cabañas acerca de la necesidad de hablar de *los municipios mexicanos* y no de *el municipio mexicano* toma nueva fuerza en la lectura de *Local Government in Latin America*, donde podemos comenzar a pensar, pese a un supuesto origen común, en una nueva dimensión al hablar de los municipios de latinoamérica.

Pese a haber sido escrito para los lectores de habla inglesa, la lectura de este texto permite una visión de conjunto que "quizá nos impida ver el bosque de los gobiernos nacionales", diría el autor, de los retos y las perspectivas de la realidad municipal latinoamericana y las posibilidades de lograr el sueño de autonomía de este fundamental ámbito de gobierno.

Dividido en dos partes, *Local Government in Latin America*, es un estudio de corte básicamente descriptivo que cubre las esferas de historia del municipio, su organización interna, responsabilidades, sistemas de personal, estructura financiera, pres-

tación de los servicios públicos y participación de la comunidad en los procesos de toma de decisiones. Estas dimensiones se presentan en primer término para la realidad latinoamericana en su conjunto y posteriormente para 18 casos de estudio seleccionados de esta latitud: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Reseñaremos la perspectiva global del autor respecto del análisis comparado, señalando los puntos principales. Dejaremos los casos diversos al lector interesado.

El autor hace una aclaración respecto de la estandarización necesaria de nombres y puestos, básicamente de las autoridades electas, mismos que varían según las realidades municipales particulares. Para cada país, el autor llega a conclusiones acerca del futuro inmediato de los respectivos gobiernos locales.

Para Nickson, la importancia del gobierno local aumenta en el contexto del crecimiento de los centros de población (y su correspondiente transformación de rurales a urbanos) y la provisión de los servicios públicos necesarios; estas nuevas realidades adquieren creciente importancia a partir de los procesos descentralizadores que por la transición democrática han surgido en el continente.¹

Si bien el texto no se basa en el estudio de la descentralización, que para el autor significa una desconcentración administrativa, misma que actualmente se distingue por una devolución de atribuciones a los gobiernos locales, es uno de los ejes de análisis fundamentales para entender la nueva realidad.

La parte que trata la historia municipal de estas latitudes se desarrolla desde la tradición ibérica (su más antiguo antecedente) hasta el fortalecimiento de los gobiernos locales en la década de los ochenta. En este proceso, el autor señala la importancia de desmitificar la figura del cabildo, elemento inseparable de la figura del gobierno local, y la participación efectiva que tuvo en la Colonia, la Independencia, y sus posibilidades actuales.

El análisis de las llamadas crisis fiscal y de legitimidad de los gobiernos centrales es de capital importancia en el texto, circunstancia que vuelve los ojos a la "célula primaria" de la

democracia en nuestros países. En este contexto, Nickson resalta la acción internacional, en particular la participación del FMI como acreedor de los gobiernos centrales, tradicionales prestadores de servicios a través de agencias centrales, por la necesidad de fortalecimiento de los estados-nación en la búsqueda de la eficiencia y la eficacia de la acción pública. Para el autor, esta participación desencadenaría la participación intensa del ámbito local de gobierno en la prestación de los servicios públicos, la actualización de catastros y la incentiación para la recolección tributaria. También trae a colación las formas de prestación de dichos servicios por agentes privados; de hecho, dice el autor, ésta es una de las imposiciones del Fondo Monetario Internacional.

De acuerdo con Nickson, en este contexto aparecerán tres grupos básicos (neoliberales, radicales y tecnócratas) que buscarán incentivar los mencionados procesos de autonomía municipal, devolución de responsabilidades respecto de la prestación de servicios y fortalecimiento financiero.

Los planteamientos acerca de cómo acceder a la autonomía difieren radicalmente entre sí, aunque todos apuntan hacia la descentralización como mecanismo obvio. Este proceso tuvo alcances importantes en el desarrollo de los municipios latinoamericanos, mismos que iban desde una recomposición interna hasta nuevas formas de relación con la sociedad civil de los diversos países.

Para Nickson, la importancia de estudiar a los gobiernos latinoamericanos reside en el entendimiento de

la situación más que en el enfoque basado en el derecho administrativo pero, sin ser exhaustivo, dedica un capítulo a la mención de la legislación relativa al municipio en estas latitudes. La conclusión más importante de este apartado es el consenso que existe en las legislaciones y reglamentaciones respecto a la necesidad de la autonomía municipal en tres campos: política, en cuanto a la capacidad de elección de las autoridades municipales; administrativa, respecto a la capacidad de operar en las esferas de su jurisdicción; y financiera, referente a la capacidad de recolectar sus propios ingresos.

Por otra parte, la prestación de los servicios públicos ha carecido continuamente de recursos financieros y humanos, lo que afecta negativamente el desarrollo de los municipios; aquí se observan plenamente las diferencias entre los grandes y pequeños centros de población.

Para explicar el proceso de prestación de servicios, el autor divide las funciones de los niveles locales en discrecionales y no discrecionales, mismas que son una referencia a lo que les está prohibido hacer; este presupuesto se establece en términos de concurrencia o prestación exclusiva por parte de los gobiernos centrales (el agua o la salud serían algunos de ellos). Esta perspectiva ha cambiado a causa de las políticas de descentralización que han atribuido estas funciones a los gobiernos locales.

El análisis de las finanzas locales ofrece una de las contribuciones principales del texto. Considera la importancia que tienen los gobiernos lo-

cales en su contribución al PIB, pero como prestadores de servicios más que como recolectores de impuestos. Esta característica determina que dependan, en extremo, de las participaciones centrales.

Para Nickson, existen cinco razones básicas para explicar la debilidad financiera de los municipios en materia de recolección impositiva: 1) la declaración del valor de las propiedades por debajo del real, al ser los propios usuarios quienes llenan las formas; 2) no hay una indexación respecto de la inflación, salvo en Brasil y Colombia, circunstancia que impide revaluar los impuestos; 3) los catastros no están actualizados; 4) la exención de impuestos a usuarios, y 5) la evasión fiscal, con sanciones nulas, que experimentan los municipios.

Además, la desigual distribución de los ingresos que se filtran a través de los gobiernos centrales determina negativamente el fortalecimiento financiero municipal. De acuerdo con Nickson, durante los años ochenta surgió la idea de que para lograr el añejo anhelo de autonomía, los municipios debían lograr la autosuficiencia financiera, pues la idea de los gobiernos centrales era la de mantener su hegemonía a través de las participaciones, determinadas arbitrariamente. Para el autor, de acuerdo con la experiencia europea, las participaciones deben verse como no interferentes respecto de la autonomía, y sí como elementos que favorecen la prestación de los servicios a la comunidad.

En el resumen, paralelo a la nueva concepción de las transferen-

¹ Esta perspectiva se hace evidente con la elección directa de las autoridades municipales en todas las naciones latinoamericanas, con excepción de Cuba y Haití.

cias de los gobiernos centrales, plantea que se deben resolver los puntos delineados previamente y que se identifican como la gran problemática financiera.

La visión de campo de los gobiernos locales no puede ser completa sin abordar la problemática de la duración de los mismos, que varía de dos años (experiencia boliviana) a seis (Nicaragua). Las formas de elección son directas, en sustitución de las experiencias de designación de funcionarios por parte de los estados burocrático-autoritarios, básicamente militares, de la década de los setenta. Los casos de Buenos Aires y la ciudad de México (recientemente modificado) son los únicos donde no hay elección directa. En cuanto a la reelección del ejecutivo local, se puede apreciar que se permite en la mayoría de los países latinoamericanos (trece casos contra cinco). En el contexto de periodos cortos para desarrollar la gestión pública, este presupuesto de no reelección limita las posibilidades.

Acerca de la cantidad de otros funcionarios elegidos, síndicos y regidores en el sentido mexicano, el número varía de acuerdo con la población y la legislación. Sin embargo, el número de este tipo de servidor público puede llegar a ser alto.

Por otra parte, el ideal de lograr *accountability*, es decir, la obligación de rendir cuentas al electorado, se desvanece en términos de elecciones paralelas, básicamente de corte federal, donde la atención se centra en problemáticas que podemos llamar macro.

El texto también estudia la estructura administrativa de los muni-

cipios, donde existe la figura del *caudillo* como eje de control en los gobiernos locales. Así, el patronazgo determina gran parte de la función de los gobiernos locales en sustitución de un auténtico servicio civil. Otras deficiencias resultarán de este estilo personal de gobernar.

A partir de reconocer que en los contextos de descentralización la carencia de capacitación de los recursos humanos es uno de los problemas principales, se ha hecho énfasis en la creación de institutos que puedan subsanar estas deficiencias. En términos de interés por los gobiernos centrales, sólo cinco países no cuentan con un centro de desarrollo municipal. También existen instancias internacionales, como la Unión Internacional de Autoridades Locales, o el Centro Latinoamericano para Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales (Cecadel), ambas con apoyos internacionales.

Asimismo, la participación de la comunidad en los procesos decisorios se ha incrementado, aunque se reconoce el carácter clientelista de los gobiernos locales. Las soluciones para una integración real son el reconocimiento de las autoridades de la necesidad de participación ciudadana y de las organizaciones surgidas de su nueva presencia. Sin embargo, vale la pena aclarar que variará de acuerdo con las diversas realidades municipales estudiadas.

A manera de colofón vale la pena comentar la importancia de la investigación realizada por Andrew Nickson. Si bien podemos mencionar el objetivo y carácter descriptivo del

trabajo, es la primera vez que se presenta una perspectiva global de la situación de los gobiernos locales, lo cual significa una labor titánica. En este sentido, otro de los aportes fundamentales de la obra es la integración de una bibliografía y un directorio de centros de investigación en materia local a lo largo de América Latina. Las licencias conceptuales del texto son necesarias en el propio contexto de nombres de puestos diversos, aunque no de funciones, dispares.

En referencia a los procesos descentralizadores es importante señalar su carácter *sultanar*. Es decir, en algunos de los casos analizados, los gobiernos centrales, ya sea en aras de su incapacidad financiera o de su intención democratizadora (la salida de los gobiernos militares), no han considerado la posibilidad de fijar atribuciones a los gobiernos locales. Así, los procesos continúan sin determinarse la posibilidad de absorción de servicios tradicionalmente prestados por las instancias centrales. Cabría preguntarnos si la centralización pudiera ser *negativa* para la autonomía (el propio autor retoma la experiencia

europaea cuando habla de los servicios públicos).

En definitiva, este texto sirve como puente de enlace para posteriores investigaciones en materia de gobiernos locales, como pudieran ser estudios comparativos acerca de la construcción de las decisiones en espacios locales o de la posibilidad de un servicio civil de carrera para estas latitudes.

Otro de los aportes es la desmitificación del *municipio libre* y de la añoranza por instituciones, como el cabildo, que perdieron y ganaron con los vaivenes históricos y que en la actualidad sirven como bastiones ideológicos de los discursos nacionales.

Por último, a lo largo del texto se nota la ausencia de referencias a otro actor dentro de los procesos nacionales: los estados. Si bien no existen en todos los casos de estudio, sí podemos reconocer la figura de intermediarios como otras formas jurídicas. Estos determinan gran parte de la acción pública en los ámbitos locales, pues reproducen los modelos centrales, como diría el autor, del caudillismo o del clientelismo.

trabajo, es la primera vez que se presenta una perspectiva global de la situación de los gobiernos locales, lo cual significa una labor titánica. En este sentido, otro de los aportes fundamentales de la obra es la integración de una bibliografía y un directorio de centros de investigación en materia local a lo largo de América Latina. Las licencias conceptuales del texto son necesarias en el propio contexto de nombres de puestos diversos, aunque no de funciones, dispares.

En referencia a los procesos descentralizadores es importante señalar su carácter *sultanar*. Es decir, en algunos de los casos analizados, los gobiernos centrales, ya sea en aras de su incapacidad financiera o de su intención democratizadora (la salida de los gobiernos militares), no han considerado la posibilidad de fijar atribuciones a los gobiernos locales. Así, los procesos continúan sin determinarse la posibilidad de absorción de servicios tradicionalmente prestados por las instancias centrales. Cabría preguntarnos si la centralización pudiera ser *negativa* para la autonomía (el propio autor retoma la experiencia

europea cuando habla de los servicios públicos).

En definitiva, este texto sirve como puente de enlace para posteriores investigaciones en materia de gobiernos locales, como pudieran ser estudios comparativos acerca de la construcción de las decisiones en espacios locales o de la posibilidad de un servicio civil de carrera para estas latitudes.

Otro de los aportes es la desmitificación del *municipio libre* y de la añoranza por instituciones, como el cabildo, que perdieron y ganaron con los vaivenes históricos y que en la actualidad sirven como bastiones ideológicos de los discursos nacionales.

Por último, a lo largo del texto se nota la ausencia de referencias a otro actor dentro de los procesos nacionales: los estados. Si bien no existen en todos los casos de estudio, sí podemos reconocer la figura de intermediarios como otras formas jurídicas. Estos determinan gran parte de la acción pública en los ámbitos locales, pues reproducen los modelos centrales, como diría el autor, del caudillismo o del clientelismo.

James A. Desveaux, *Designing Bureaucracies*, Stanford University Press, Stanford, California, 1995, 252 p.

María de Lourdes Amaya Ventura

Determinar cuál es la importancia de la estructura en el desempeño de una organización ha sido tema de un amplio debate en la Teoría de la Organización, principalmente a partir del surgimiento de teorías como la contingente o la de la ecología poblacional que destacan la necesidad de que las organizaciones cuenten con una estructura que les permita adaptarse adecuadamente a los cambios en el ambiente, si es que desean sobrevivir.

El trabajo de Desveaux surge, al menos en parte, gracias a esta discusión. Desde su posición como profesor de ciencia política en la Universidad de Texas interesado en el estudio de las burocracias se plantea diversas preguntas acerca de la manera en que se construyen instituciones públicas efectivas. En su intento por encontrar algunas pistas, analiza detalladamente el caso del petróleo en Canadá, el cual lo conduce a interesantes conclusiones respecto a la relación que existe entre estrategia y estructura

y acerca del papel del burócrata profesionalizado.

El libro consta de ocho capítulos. Los dos primeros resaltan las ideas fundamentales del autor en torno al tema. Para empezar, relaciona el concepto de *expertise* con el de estructura, ya que el tipo de expertos con que cuenta la organización y el grado de desarrollo de sus habilidades pueden determinar en gran parte la capacidad administrativa con la que enfrentará situaciones de crisis, como sucedió en el caso canadiense. Aparentemente, y con lo expuesto en el primer capítulo, Desveaux concluye que la estructura determina la estrategia. Sin embargo, al ampliar más este concepto, veremos que no es así. El segundo capítulo marca como punto central la distinción entre estrategia general y específica, sin perder de vista que en ambos casos los factores políticos están presentes. Paralelamente, separa dos tipos de incertidumbre: la generalizada y la contingente. El diseño de la organización determinará

en qué medida ésta podrá reducir la incertidumbre originada por problemas técnicos y políticos. En consecuencia, se desprende que la estrategia y la estructura se determinan mutuamente, dependiendo del tipo de incertidumbre al que se enfrente la organización. Éste es apenas el inicio del planteamiento que Desveaux desarrollará más adelante, retomando el caso del sector de energía en Canadá. Con esta finalidad, en el tercer capítulo se narra el origen del problema. Se parte del viejo conflicto entre provincias productoras y no productoras que posteriormente se agravaría con la crisis internacional provocada por el embargo impuesto por los países árabes a EU, y con la incipiente política energética. Luego se describe de qué manera, en los años cincuenta, empezó a percibirse que el país necesitaba una política claramente definida sobre gas y petróleo, y cómo el primer intento de crear un organismo que asumiera esa tarea (National Energy Board, NEB) fue insuficiente para proporcionar al gobierno la presencia que requería en la toma de decisiones.

Por eso se reestructuró el Departamento de Minas, para propiciar el surgimiento de un organismo que tuviera mayor capacidad técnica y mayores recursos para poner en marcha un programa que permitiera al gobierno tomar el control del sector: el Departamento de Energía, Minas y Recursos (EMR). La estrategia incluyó, asimismo, la creación de una compañía petrolera nacional (Petrocan) que, junto con el Programa Nacional de Energía (NEP), sería el ins-

trumento para la estructuración de la política petrolera.

Como el propio autor señala en la introducción, el interés de analizar este caso radica en que el programa impulsado por el gobierno se creó en un momento de crisis y, por tanto, sirve para ejemplificar los problemas que acarrea formar una burocracia pública capacitada para operar bajo limitaciones políticas y técnicas y para reunir consenso en torno a un programa surgido en medio de un fuerte conflicto de intereses.

Las características del programa que le permitieron hacer frente a la crisis y conseguir que el gobierno tuviera un papel más activo en la rama petrolera son revisadas en el capítulo cuatro. El autor destaca que las medidas fueron diseñadas con el fin de hacer manejable un ambiente con un alto nivel de incertidumbre. Fueron, además, muy efectivas y enfrentaron un bajo nivel de conflicto (en el ámbito de las relaciones intergubernamentales), lo que puede atribuirse, según Desveaux, a su alto grado de *expertise* y de autoridad política. En este punto radica uno de los principales argumentos del libro: la conexión entre la construcción de las burocracias y el resultado obtenido por las políticas es de suma importancia.

En la búsqueda del consenso necesario para alcanzar los objetivos de la política, la negociación desempeña un papel relevante. Desveaux analiza en su capítulo cinco el escenario en que surgió el NEP, utiliza un modelo propuesto por Raiffa para la delimitación del tipo de negociación que se requiere, y concluye que la estrategia

necesaria para negociar estará determinada por el ambiente y deberá evolucionar junto con él. La estructura estará diseñada para permitir una negociación que desemboque en la reducción de los costos técnicos y políticos de la puesta en marcha de la política, de esta manera se vuelve a hacer énfasis en la estrecha interdependencia de estos dos conceptos.

En el sexto capítulo, Desveaux relaciona su análisis de la burocracia pública con la idea de la institucionalización, ampliamente discutida desde el surgimiento del Nuevo Institucionalismo. Coincidiendo con esta corriente, señala que las organizaciones se vuelven instituciones cuando son percibidas más como simples herramientas que como fuentes de gratificación personal y medios de integración social. A este respecto, una observación interesante en el caso del Departamento de Energía, Minas y Recursos es que, por su alta profesionalización y autonomía, su situación particular generó desinstitucionalización. Es importante destacar que ésta es una de las reflexiones más sugerentes del autor: la posibilidad de que exista también un proceso con resultados contrarios a la institucionalización y, hasta cierto punto, inesperados.

Respecto a la estrategia general de reducción de la incertidumbre, Desveaux retoma en su capítulo siete las ideas desarrolladas por Williamson sobre oportunismo e integración vertical, aunque también destaca algunos de los problemas que esta última puede presentar como estrategia de cambio estructural. Asimismo,

menciona que en el diseño de políticas no está considerado el error, situación característica de las organizaciones públicas que, en la prisa por aprovechar los recursos disponibles y la existencia de un ambiente favorable, a menudo olvidan que el resultado podría alterarse ante un posible error. Así, el autor propone que la estrategia se conciba de una manera más compleja, aun si se trata de una muy específica.

Finalmente, el capítulo ocho es un intento de resumir las propuestas principales en torno a la estrategia en las burocracias públicas, subrayando que la estrategia evoluciona por etapas (paralelamente a los problemas) y que los integrantes de la organización deben tener la capacidad para comprender y manejar dicha evolución. Desveaux recuerda en este punto su objetivo inicial de examinar ideas acerca del diseño de una estructura organizacional apropiada para poner en marcha políticas en situaciones de alto riesgo (p. 178).

Nuevamente menciona, como parte de su conclusión, las particularidades características del EMR como agencia gubernamental con alto grado de autonomía y de discrecionalidad, que combinaba *expertise* político y técnico, pero que no pudo sostenerse porque sus resultados contribuyeron a hacer cada vez más complejo su ambiente y porque, a pesar de que en cierto modo se siguió una estrategia de ajuste continuo, ésta necesariamente tuvo que agotarse. Por eso, una de las últimas preguntas que *Designing Bureaucracies* plantea es si la capacidad burocrática puede conver-

tirse en una amenaza. Muchas otras dudas se desprenden de la lectura de este texto: ¿es válido el concepto de desinstitucionalización o simplemente debe hablarse de inadaptación? De aceptarse dicho concepto, ¿puede decirse que toda agencia pública autónoma y profesionalizada terminará inevitablemente por ser extraña al resto de las organizaciones gubernamentales? ¿Existe alguna manera de equilibrar estos factores para que dichas agencias sigan un proceso normal de institucionalización? Estos son algunos de los cuestionamientos que Desveaux deja en el aire respecto al reciente debate sobre institucionalización.

Por otra parte, al mencionar que la burocracia canadiense se preparó para responder a una crisis sin saber cuáles especificidades implicaría la estrategia de energía, Desveaux se interroga: ¿qué cosas están involucradas cuando las agencias gubernamentales se preparan para hechos claramente fuera de lo ordinario? (p. 6), ¿qué tanto de esa preparación es estratégica y qué tanto estructural?, ¿qué hacen las agencias públicas

para manejar obstáculos técnicos y políticos a fin de implementar exitosamente un programa nuevo, comprensivo y con opiniones divididas? Con su investigación logra responder algunas de estas cuestiones, si bien es difícil generalizar sus conclusiones precisamente por las peculiaridades del caso que le ocupa.

Y esto último es lo que hace del libro de Desveaux un trabajo interesante: aun cuando se trata de la revisión de un caso particular que, por sus características, no puede dar lugar a un cuerpo de teoría formal aplicable a cualquier otro caso, aporta ideas interesantes acerca de cómo pueden relacionarse elementos como la estructura, la estrategia y la profesionalización del aparato burocrático para lograr un programa eficiente con resultados rápidos. Pero, además, advierte de los riesgos que tal combinación de factores implica, lo que demuestra que la adecuada interrelación de los mismos aún no ha sido suficientemente analizada. Estudios de caso como el presente son acercamientos válidos y necesarios para ampliar el debate en esta dirección.

Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995, 381 p.*

Mauricio Merino

El hilo conductor de este texto es una fuerte preocupación por el rigor académico y por el apego al método que la propia obra sugiere. Es característico de un autor que —esta vez acompañado por Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez, al frente de un equipo de investigadores del CIDE— casi nunca se concede licencias. Algo poco frecuente en los medios académicos mexicanos y menos aún entre quienes nos dedicamos a la tarea de husmear entre los rincones municipales del sistema político mexicano.

En *La nueva gestión municipal en México*, lo primero que debe subrayarse es precisamente el rigor metodológico. De ahí que, Enrique Cabrero, como lo hizo al estudiar los procesos de descentralización o los comportamientos del gerente público mexicano, en este trabajo nos ofrezca una forma ordenada de mirar hacia esa confusión de nuestro mundo local. Con el pretexto de buscar innovaciones y ejemplos útiles en medio del rui-

do, los autores proponen puertas de entrada que parten, justamente, de la idea de complejidad: el mundo municipal mexicano como un terreno complejo, donde una multitud de agentes y agencias —como las llama el autor—, de circunstancias diversas y de fenómenos sociales y políticos muy diferentes, suelen entrelazarse diacrónicamente, hasta ofrecer eso que —a falta de un concepto mejor— identificamos como un mosaico de realidades. Aportación que valdría por sí sola para seguir combatiendo esa otra mirada central que, desde hace años, habla del “municipio mexicano” en singular, y que traza políticas, leyes y decisiones iguales donde el único rasgo en común es lo diverso.

Pero lo que interesa al autor no es repetir las malas noticias sino descubrir las buenas: las experiencias de buen gobierno local que todos los días logran salvar el pantano de las dificultades jurídicas, políticas y administrativas que suelen rodear a los municipios de México. Experiencias

que casi siempre pasan inadvertidas, pero cuya suma —o quizá debo decir multiplicación— les ha dado estabilidad política, cooperación social y también esperanza. En sus propios términos, las preguntas son: ¿cómo se genera una nueva dinámica de gestión municipal?, ¿cómo, pese a las carencias y la debilidad estructural del municipio en México, se pueden crear las condiciones que permitan un desempeño relativamente exitoso del gobierno en turno, generando mayor bienestar, participación, consensos y credibilidad?

Para responderlas, el libro pasa revista a seis estudios de caso: dos de ellos guiados por la palanca de la participación ciudadana (León, Guanajuato y Xico, Veracruz); dos por el liderazgo como principal elemento inductor de los cambios (Atoyac de Álvarez, Guerrero y Charcas, San Luis Potosí); y dos más por las relaciones intergubernamentales como el motor de las innovaciones locales (Santiago Maravatío, Guanajuato y la meseta purépecha, en el estado de Michoacán). El eje del análisis que se propone entiende a la innovación municipal como “un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal”. Es decir, instituciones más o menos tradicionales que cambian con el fin de hacer más fácil y más eficaz la difícil tarea de gobernar. De ahí que en este libro la innovación no sea lo nuevo, ni mucho menos lo novedoso, sino el

conjunto de acciones y decisiones que le permiten al gobierno, sin más, cumplir su tarea. Innovar para hacer, simple y llanamente, lo que se tiene que hacer.

Por eso, Enrique Cabrero propone cuatro niveles observables desde la prudente distancia del académico: un nivel funcional —el más obvio, como él le llama— que puede ser evaluado por la incorporación de nuevos procesos administrativos a las tareas rutinarias del aparato municipal y, por supuesto, en términos de eficiencia, productividad, mayor cobertura y menores costos. Un nivel estructural, en busca de nuevas formas organizativas: desde organismos o relaciones entre ellos, hasta nuevos marcos reglamentarios. Al tercer nivel lo llama “comportamental”, vieja idea perseguida siempre por el autor, que se refiere a las actitudes, a los patrones de conducta, a las alianzas y a las influencias; es decir, a esa parte humana de la administración pública que solamente se puede medir por sus resultados: por los efectos que produce a la hora de sacar cuentas políticas. Y por último, el nivel llamado “relacional”: el cambio en la capacidad de interlocución entre la sociedad y el gobierno. Cuatro entradas que nos recuerdan, con nuevas palabras, las lecciones de los viejos profesores de ciencia política de nuestro tiempo —Gabriel Almond, David Easton, Norberto Bobbio, Leonardo Morlino— y sus descripciones formales sobre los ingredientes que integran un régimen en proceso de cambio: las ideas, normas, valores y estructuras de autoridad. Y también sus produc-

tos: los reglamentarios, los financieros y físicos, siempre tangibles; y, finalmente, los de carácter simbólico que, en ausencia de los otros dos, suelen ser los más importantes. Todo eso forma parte de las ideas con las que los autores se zambullen en las experiencias municipales.

Pero en el fondo —con todo y las cuotas de jerga académica, neutra y distante que esa terminología supone—, se trata de una estrategia, pues los autores no pueden evitar —ya nos lo decía Weber— su gusto por los temas municipales y por colocar en sus estudios de caso la esperanza personal de que realmente funcionen, de que esta vez no nos vuelva a fallar, y que el proceso de institucionalización de las innovaciones no se convierta en un nuevo problema con el paso del tiempo. De ahí seguramente la prudencia enojosa que se adivina en las calificaciones finales. “El caso de León —dice el autor— puede ser claramente catalogado como una experiencia innovadora altamente exitosa, si bien —agrega— muestra limitaciones normales en ocasiones ligadas a las condiciones adversas en que trabajan los municipios mexicanos y en otras a los límites naturales o imprevistos de los métodos de trabajo.” O esta otra, del caso de Xico, donde según se menciona hay una sociedad rural “cuya viabilidad histórica en términos de sustentabilidad económica —nada menos— está en cuestión”, y de ahí que los logros contados a lo largo del libro sean modestos, lo mismo en Atoyac que en Charcas o en la meseta purépecha. ¿Podría ser de otro modo?

La respuesta del autor no abandona su propia tenacidad y es, naturalmente, que sí. Sí puede ser de otro modo si se mantienen las condiciones que hicieron posible la innovación, teniendo en cuenta —como reza el dicho de los políticos sabios— que lo realmente difícil no es comenzar con éxito una tarea pública, sino salir bien de ella. De modo que después de muchas páginas que se dejan leer como un relato a muchas voces y en tonos distintos, algunas veces con la flema del experto en políticas públicas y en tecnologías administrativas, como en el caso de las descripciones del desarrollo organizacional y la planeación estratégica utilizadas en León, y otras, con acentos de crónica que llega a tener momentos realmente sabrosos, como en la magnífica descripción de los trabajos emprendidos por la Brigada Mixta de Conciliación y Concertación de la Meseta Purépecha —que, por cierto, enseñaría mucho acerca de las posibles soluciones al conflicto indígena en el sur del país—, Cabrero hace un listado de los argumentos que le dan fuerza académica a su optimismo.

Los puntos comunes de las experiencias contadas a lo largo del libro —que coinciden, por lo demás, con las visiones de otros investigadores del tema municipal— están muy bien puestos en las conclusiones de este espléndido texto. Y remiten, por cierto, a las mismas ideas que le habían servido al autor para definir su metodología de trabajo.

No se trata, pues, de un grupo de recetas de alquimia, sino de algo que podría sintetizarse de manera muy simple: que los gobiernos muni-

cipales hagan lo que tienen que hacer, y que lo hagan bien. ¿Qué tienen que hacer? Para decirlo en términos en que coincidimos, los gobiernos municipales tendrían que convertirse en verdaderos gobiernos de intermediación entre las sociedades locales y las instancias de solución de otros niveles gubernamentales bien entendidas, y también de la participación ciudadana, libre y bien concebida. Pero además, tienen que perfeccionar sus capacidades de acción en tres ámbitos muy concretos: el que corresponde al reglamento, el de producción y distri-

bución eficaz de obras y de servicios públicos, y el referente al desarrollo fiscal. Y, por supuesto, deben tener legitimidad, lo que se traduce en capacidades de auténtico liderazgo. Todo eso conformaría el mapa de un buen gobierno local.

Pero se dice mucho más fácil de lo que supone llevarlo a cabo. Por eso tiene razón el autor cuando identifica esas virtudes como un proceso de innovación. Nada nuevo y, sin embargo, completamente válido dentro de esta forma de concebir el concepto de innovación.

Abstracts

The Politics of Institutional Mimesis

Yves Mény

In this article the author establishes a framework for analyzing the usefulness of adopting institutional designs for reform that arise in given countries and are then adopted by others, occasionally with success and occasionally without positive results. The author establishes the importance of studying, on the basis of this concern, the genetics of institutions. Such a study would assist us in better understanding how these processes of institutional mimesis are internalized by organizations that reinterpret and redesign them to adapt them to the traditions and values of the country importing the model. When a transfer with a high level of detail is attempted, failure is highly likely as a result of the historical, legal, and cultural differences between countries. The author's main references are taken from the European experience, a region in which institutional mimesis seems to be a prerequisite for integration. What are the limits of this process?

Inequality as a Limitation on Growth in Latin America

Nancy Birdsall, David Ross and Richard Sabot

This work centers its attention on the relation that exists between equality and growth by contrasting Latin America's experiences with those of East Asia. It begins by presenting the empirical basis of the causal effect of inequality on economic growth, using data from a universal section of countries. It then more closely examines the possible cause for the association between high inequality and slow growth in Latin America, from the points of view of both supply—particularly, the form of slow growth—and demand, or the way in which the development strategy worsened this effect. Finally, it analyzes why high inequality seems to be an independent factor that limits growth in Latin America.

Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice

Andrew M. Pettigrew

This paper reveals the author's theory of method for conducting longitudinal field research on change. The paper also discusses a range of practical problems in carrying out time-series research in organisational settings. The practical problems include dealing with time in longitudinal research; issues of site selection; choices about data collection and degrees of involvement; the importance of clarifying research outputs, audience, and presentation; and finally handling problems of complexity and simplicity associated with longitudinal comparative case study research on change. The paper concludes by discussing some ethical issues of longitudinal field research, and managing a community of researchers.

Contemporary Issues in the Government and Administration of Latin American Megacities

Peter M. Ward

This paper systematically analyzes and compares the structures of city governance and administration in seven major cities in Latin America, four of which are "megacities" (populations of over 10 million) and three others are large national capitals. U.S. and U.K. models of city administration are reviewed as baseline models against which differences in Latin American may be explored. Structures of Government in Latin America show several important features and trends: 1) The lack of metropolitan (cross jurisdictional) authority; 2) The existence of "strong mayors and weak councils"; 3) High levels of partisanship; 4) Overlapping rather than interlocking bureaucracies; 5) Pressures towards the privatization of city services, but continuing tension over the desirability of public *versus* private control; 6) Greater fiscal responsibility and autonomy; and 7) A continuing marginalization of public participation in megacity governance. These features notwithstanding, many cities throughout the region (regardless of whether they are megacities or national capitals) are actively intensifying their

efforts to develop more effective, accountable and democratic governance structures.

Income or Production Subsidies in Mexican Agriculture: A Dilemma for Farm Policy?

Pedro Reyes

The aims of this paper are the following: 1) to describe schematically the system for Modernizing Agriculture and Technology, the goal of which is to support decision making for the design of farm policy in Mexico; 2) it then uses that system's database to evaluate the options for producer support provided for in farm policy —income transfers or specific production support; 3) finally it systematizes the observations of that evaluation and their effects in the medium and long terms, noting that in the medium term production supports generate less unemployment and production, whereas transfers generate higher incomes and a higher level of added value in the economy. In the long term the effects are similar.

The Economic Limits of Port Privatization: The Mexican Experience, 1992-1995

Germán Alarco Tosoni and Patricia del Hierro Castillo

This article discusses the arguments used to sustain the existence of limits on the privatization of ports in Mexico, with regard to economic aspects; it does not analyze other organizational, personal, behavioral, or political aspects.

The article is divided into four sections. The first offers a short overview of the economic characteristics of the port sector, its importance, location, and main components. The second describes the nature and content of the reforms, with comments on the previous operational scheme, the main elements of the reform program dealing with decentralization, deregulation, and the sale of activities, and the existing regulatory agencies and mechanisms. The third section describes the areas open to private sector participation at the ports, together with a detailed analysis of each of the arguments used to maintain that it

is no longer possible to continue with the privatization of the integral port administrations. It finally offers some closing reflections that return to the evaluation of the previous arguments, legal and institutional aspects, and other features of the ports, with a view to answering the questions asked in the article.

Popular Participation: Some Strategic Problems

Bernardo Kliksberg

This article briefly reviews certain trends in the region's social situation, which are the necessary framework for analyzing problems and their participatory solutions. From the basis of this framework, it also identifies a set of strategic obstacles to participation that affect popular involvement in the formulation of social strategies and in the implementation of social projects. Finally, it indicates some innovative areas for work. All these points are presented summarily and in an exploratory fashion in accordance with this document's stated goals.

GESTIÓN Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista coeditada por el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Estudios Fiscales, la Escuela de Organización Industrial y el Boletín Oficial del Estado.

CONSEJO DE REDACCION

Presidente: D. Manuel Blasco Legaz, *Director del INAP*. **Vicepresidentes:** D. Juan Antonio Garde Roca, *Director del Instituto de Estudios Fiscales*; D. José Luis Bozal González, *Director de la Escuela de Organización Industrial*; D. José Ramón Pavía Martín-Ambrosio, *Director General del Boletín Oficial del Estado*. **Vocales:** D. Francisco Alvira Martín, D. José Luis Borque Ortega, D. Eduardo Bueno Campos, D. Ernesto Carrillo Barroso, D. Fernando Díaz Yubero, D.ª Purificación Esteso Ruiz, D. Miguel Angel Lasheras Merino, D. Francisco Longo Martínez, D. José Manuel Morán Criado, D. José Constantino Nalda García, D. Luis Ortega Alvarez, D. Victor Pérez Díaz, y D. Eduardo Zapico Goñi.

DIRECTOR

D. Joan Subirats Humet

SECRETARIO

D. José Manuel Canales Aliende

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
NIPO (BOE): 007-95-024-8
NIPO (INAP): 329-95-003-0
ISSN: 1134-6035
DEPOSITO LEGAL: M. 39655-1994
Fotocomposicion e impresion:
BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO
Tiratura: 27
MADRID

Distribución y suscripciones:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
SUBDIRECCION GENERAL DE DOCUMENTACION, INVESTIGACION
Y PUBLICACIONES
José Marañón 12. 28010 MADRID
Teléfono: 446 17 00 Fax: 445 08 39

Precios:

Número sueldo 1.500 pts
Suscripción anual 4.000 pts
3 años 10.000 pts IVA INCLUIDO